

DERECHO DE LOS INDIVIDUOS A GOZAR DE PROTECCIÓN EFECTIVA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ESTATALES FRENTE A LOS IMPACTOS ADVERSOS GRAVES PARA SU VIDA, SALUD, BIENESTAR Y CALIDAD DE VIDA DERIVADOS DE LOS EFECTOS NOCIVOS Y RIESGOS CAUSADOS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO. SENTENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, DE 9 DE ABRIL DE 2024

THE RIGHT OF INDIVIDUALS TO ENJOY EFFECTIVE PROTECTION BY STATE AUTHORITIES AGAINST SERIOUS ADVERSE IMPACTS ON THEIR LIFE, HEALTH, WELL-BEING AND QUALITY OF LIFE ARISING FROM THE HARMFUL EFFECTS AND RISKS CAUSED BY CLIMATE CHANGE. JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS OF 9 APRIL 2024

ANTONIO LUCIO GIL
Letrado de la Asamblea de Madrid

RESUMEN

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reunido en su Gran Sala, resuelve la demanda presentada por la asociación suiza de mujeres mayores Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, junto con cuatro de sus asociadas, 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 equitativo.

La sentencia declara, por mayoría, con un voto parcialmente concurrente y parcialmente disidente, que se ha producido una vulneración del artículo 8 de la Convención, por parte del Estado suizo, en perjuicio de la asociación demandante –a la que se reconoce legitimización activa– al no actuar aquel a tiempo y de manera apropiada y coherente en relación con la concepción, el desarrollo y la aplicación del marco legislativo y administrativo contra

el cambio climático, excediendo su margen de apreciación y no cumpliendo con sus obligaciones positivas derivadas de dicho precepto.

Por otra parte, la sentencia declara, de forma unánime, que se ha producido una vulneración del artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, respecto al derecho de acceso a un tribunal a favor de la asociación demandante, puesto que las autoridades administrativas y judiciales del Estado suizo desestimaron las reclamaciones de la asociación demandante sin que ninguna de ellas se ocupara del fondo de sus reclamaciones.

Palabras clave: derecho a la vida privada y familiar, daños y riesgos causados por el cambio climático, estatus de víctima, locus standi, actio popularis, acceso a los tribunales, principio de subsidiariedad, proceso democrático de toma de decisiones políticas, estándar de debida diligencia, margen de apreciación de los Estados respecto al CEDH, obligaciones positivas de los Estados respecto al CEDH, presupuesto de carbono, la carga entre generaciones.

Artículos clave: 2, 6, 8, 13, 19, 34 y 35 de la Convención Europea de Derechos Humanos; 3 (1) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 9 de mayo de 1992; 2 (2) del Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015; 9 (3) del Convenio de Aarhus, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998; 10, 29 (2), 73 y 74 (2) de la Constitución federal suiza, y 25a Ley de Procedimiento Administrativo suiza (APA) de 20 de diciembre de 1968.

Resoluciones relacionadas del TEDH: Sentencia de la Gran Sala del TEDH, de 9 de abril de 2024, Duarte Agostinho y otros c. Portugal y otros 32 Estados (demanda n.º 39371/20); Sentencia de la Gran Sala del TEDH, de 9 de abril de 2024, Carême c. Francia (demanda n.º 7189/21); Sentencia del TEDH, de 9 de diciembre de 1994, López Ostra c. España (demanda n.º 16798/1990); Sentencia del TEDH, de 27 de abril de 2004, Gorraiz Lizarraga y otros c. España (n.º demanda 62543/09); Sentencia de la Gran Sala del TEDH, de 17 de julio de 2014, Centre for Legal Resources en nombre de Valentin Câmpeanu c. Rumanía (n.º demanda 47848/08).

ABSTRACT

The European Court of Human Rights, sitting in its Grand Chamber, has ruled on the action brought by the Swiss association of elderly women Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, together with four of its members, for infringement of two provisions of the European Convention on Human

Rights: Article 8, which guarantees the right to respect for private and family life, and Article 6, paragraph 1, on the right to a fair trial.

The judgment declares, by a majority, with one partially concurring and one partially dissenting vote, that there has been a violation of Article 8 of the Convention by the Swiss State, to the detriment of the applicant association - which is recognised as having legal standing - by failing to act in a timely, appropriate and consistent manner in relation to the design, development and implementation of the legislative and administrative framework against climate change, exceeding its margin of appreciation and failing to comply with its positive obligations under that provision.

Moreover, the judgment unanimously finds that there has been a violation of Article 6(1) of the European Convention on Human Rights, with regard to the right of access to a court in favour of the applicant association, since the administrative and judicial authorities of the Swiss State dismissed the applicant association's claims without any of them addressing the substance of its claims.

Keywords: right to private and family life, climate change harm and risks, victim status, locus standi, actio popularis, access to courts, subsidiarity principle, democratic political decision-making process, due diligence standard, ECHR margin of appreciation of states, positive obligations of states under the ECHR, carbon budget, intergenerational burden.

Key articles: 2, 6, 8, 13, 19, 34 and 35 of the ECHR; 3 (1) of the UN Framework Convention on Climate Change of 9 May 1992; 2 (2) of the Paris Agreement of 12 December 2015; 9 (3) of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters of 25 June 1998; 10, 29 (2), 73 and 74 (2) of the Swiss Federal Constitution; and 25a Swiss Administrative Procedure Act (APA) of 20 December 1968.

Related ECHR decisions: Judgment of the Grand Chamber of the ECHR of 9 April 2024, Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 other States (Application No 39371/20); Judgment of the Grand Chamber of the ECHR of 9 April 2024, Carême v. France (Application No 7189/21); Judgment of the ECHR of 9 December 1994, López Ostra v. Spain (Application No 16798/1990); ECHR Judgment of 27 April 2004, Gorraiz Lizarraga et al. v. Spain (Application No. 62543/09); ECHR Grand Chamber Judgment of 17 July 2014, Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania (Application No. 47848/08).

I. ANTECEDENTES

El 9 de abril de 2024, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) hizo públicas tres sentencias, decididas por la misma composición de su Gran Sala, respecto a tres litigios climáticos que se interpusieron entre septiembre de 2020 y enero de 2021. Una de estas tres sentencias es la que recayó sobre el caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros contra Suiza, por la que se 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 equitativo.

El caso (conocido como el caso KlimaSeniorinnen o de las «abuelas suizas por el clima»), se refería a una denuncia presentada, el 26 de noviembre de 2020, por cuatro mujeres mayores –una de las cuales murió durante el procedimiento ante el TEDH– y una asociación suiza, de la que formaban parte las mismas, 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. Las reclamantes alegaban que las políticas de mitigación climática adoptadas por Suiza son insuficientes y poco ambiciosas, de manera específica en contraste con las obligaciones contraídas a través del Acuerdo de París, cuyo objetivo principal no es otro que reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para limitar el aumento de la temperatura global en este siglo a 2 °C, y esforzarse para reducir ese aumento, incluso, a tan solo 1,5 °C. de manera que estas fallas de Estado resultan en un grave ataque a sus derechos fundamentales a la vida y la salud, ya que sus problemas de salud se incrementan durante las olas de calor, y por tanto denunciaban que la Confederación Suiza no había cumplido sus obligaciones, en virtud de la Convención Europea de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) de proteger eficazmente la vida (artículo 2¹) y de garantizar el respeto de su vida privada y familiar, incluido su domicilio (artículo 8²).

¹ Art. 2 CEDH: «1. El derecho de toda persona a la vida está protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de su vida intencionadamente, salvo en ejecución de una condena que imponga la pena capital dictada por un Tribunal al reo de un delito para el que la ley establece esa pena».

² Art. 8 CEDH: «1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2. No podrá haber injerencia de la autoridad

Además, sostenían que se habría vulnerado su derecho de acceso a la Justicia en el sentido del artículo 6.1 CEDH³, pues los tribunales nacionales no habían respondido adecuadamente a sus solicitudes, y habían dictado decisiones arbitrarias, lo que afecta a sus derechos civiles en relación con la falta de adopción de las medidas necesarias por parte del Estado para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático. Por último, las demandantes denunciaron la violación del artículo 13⁴ alegando que no disponían de ningún recurso interno efectivo para presentar sus reclamaciones con arreglo a los artículos 2 y 8 del CEDH.

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 referidas. La sentencia relaciona (§ 22 a 63) los procedimientos internos en derecho suizo que acabaron dando lugar a la reclamación ante el TEDH. En primer lugar las demandantes formularon un recurso legal ante las autoridades administrativas federales en materia de medio ambiente, fundamentalmente el Departamento Federal de Medio Ambiente, Transportes, Energía y Comunicaciones (DETEC) que, el 25 de abril de 2017 desestimó por varias razones, entre ellas por falta de legitimación activa. Las demandantes, el 26 de mayo de 2017, interpusieron un recurso de

pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás».

³ Art. 6.1 CEDH: «1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida en que sea considerado estrictamente necesario por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia».

⁴ Art. 13 CEDH: «Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales».

apelación ante el Tribunal Administrativo Federal («el FAC»). Este, el 27 de noviembre de 2018, desestimó el recurso, sin perjuicio de lo cual, reconoció la legitimación activa de las demandantes individuales (números 2 a 5), por «interés digno de protección»; y consideró innecesario determinar si la asociación demandante también tenía ese interés. El 21 de enero de 2019, las demandantes interpusieron un recurso de apelación ante el Tribunal Supremo Federal (FSC), que este desestimó el 5 de mayo de 2020, con el mismo posicionamiento respecto a la legitimación; señalando además que la acción legal de las demandantes era de naturaleza popular y estaba dirigida a lograr algo que debería lograrse más apropiadamente no mediante una acción legal sino por medios políticos. Sostuvo además el FSC que no se esperaba que se superara en un futuro próximo el límite de «muy por debajo de los 2°C» en términos del Acuerdo de París, basándose en informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

La articulación de la sentencia responde a una primera parte sobre el procedimiento, una segunda sobre los hechos, una tercera sobre el marco legal y jurisprudencial relevante y una cuarta parte propiamente de fundamentos jurídicos (*The Law*). Ha de destacarse la importancia que revisten en la parte segunda los contenidos dedicados a exponer la realidad del cambio climático, y así, más allá de lo alegado por las partes del procedimiento, el Tribunal hace relato del conocimiento al respecto resultante de «los materiales disponibles» por sí mismo, en los que destacan los informes del IPCC. El Tribunal (§103) expresamente referirá, en este sentido como:

Con vistas al examen del presente caso, y teniendo en cuenta los otros dos casos que se encuentran en trámite ante la Gran Sala (véase el apartado 5 supra), en los que se dictan sentencias el mismo día, así como otros casos pendientes que se encuentran suspendidos en la Sala, el Tribunal considera necesario destacar los siguientes elementos fácticos que se desprenden del material de que dispone.

En cuanto a la parte tercera de la sentencia, sobre el marco legal relevante para el caso, merece destacarse el de dimensión internacional y, dentro de este, el Convenio Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) (en el que se integra el

Acuerdo de París de 2015, aprobado en su 21.^a Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [COP21]) y, de manera muy significativa, el Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998, elaborado en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE). También merece destacarse la referencia al derecho comparado en el ámbito del cambio climático, ya que a lo largo de la sentencia se harán invocaciones al mismo, junto a dichos tratados, para desarrollar las interpretaciones más evolutivas en los puntos críticos de la argumentación. Previamente la sentencia relaciona el marco legal suizo, constituido, de forma esencial, por las previsiones relevantes de la Constitución federal de la Confederación Suiza de 18 de abril de 1999 (artículos 10 y 13 sobre derechos, 29, de garantías procesales, y 73 y 74 de protección ambiental), las disposiciones pertinentes de la Ley Federal de Protección del Medio Ambiente de 7 de octubre de 1983 (EPA, RS 814.01), la Ley Federal de Reducción de Emisiones de CO₂ de 23 de diciembre de 2011 (CO2 Act, RS 641.71), la Ley Federal de Protección del Clima, Innovación y Fortalecimiento de la Seguridad Energética de 30 de septiembre de 2022 (ley del clima, FF 2022 2403), y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 20 de diciembre de 1968 (APA, RS 172.021); a lo que añade una referencia a su jurisprudencia.

Por último en la parte cuarta de la sentencia cabe destacar la intervención en el procedimiento, en calidad de terceros interesados, de 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.

II. ARGUMENTACIÓN Y FALLO DE LA SENTENCIA

La sentencia analiza en primer lugar la posible violación del artículo 8, junto al artículo 2, del CEDH. A estos efectos, el Tribunal comienza por hacer unas consideraciones previas (§ 410 y ss.), de prudencia, acerca de los límites del ejercicio de su competencia, en virtud del artículo 19 de la Convención, que consiste en garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las Altas Partes Contratantes en la Convención y sus Protocolos. Explicita en este

momento, como en otros muchos de la sentencia, su posición en relación con los procesos democráticos de toma de decisiones de los Estados miembros, determinados por unos principios constitucionales, entre los que es esencial el de separación de poderes. De modo que la intervención judicial «no puede reemplazar ni sustituir la acción que deben tomar los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno», así, el mandato de los tribunales nacionales y del Tribunal es complementario de esos procesos democráticos. «La tarea del poder judicial es garantizar la supervisión necesaria del cumplimiento de los requisitos legales».

Seguidamente, el Tribunal hace una segunda consideración previa que estructurará toda su argumentación, a saber, el reconocimiento explícito, respecto a los tres casos sobre cambio climático a los que se enfrenta, de una vez, la misma composición de la Gran Sala (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz *et al.* c. Suiza, Duarte Agostinho y otros c. Portugal y otros 32 Estados, y Carême c. Francia), de cómo los mismos plantean cuestiones sin precedentes ante la Corte (§ 414), de manera que «la jurisprudencia ambiental del Tribunal hasta la fecha (véase § 538 *infra*) puede ofrecer orientación sólo hasta cierto punto, dadas las diferencias sustanciales entre las cuestiones jurídicas planteadas por el cambio climático y las abordadas hasta ahora». «Debido a estas diferencias fundamentales, no sería adecuado ni apropiado seguir un enfoque consistente en transponer directamente la jurisprudencia ambiental existente al contexto del cambio climático. La Corte considera apropiado adoptar un enfoque que reconozca y tenga en cuenta las particularidades del cambio climático y que esté adaptado a sus características específicas».

A resultas de lo anterior, «antes de proceder a la evaluación de las cuestiones jurídicas que surgen en el presente caso, el Tribunal considera necesario abordar desde el principio algunas de las consideraciones generales relacionadas con los casos de cambio climático» (§ 423). «Así, en primer lugar, el Tribunal aborda una serie de cuestiones de *causalidad*, en diferentes dimensiones que son distintas entre sí y que inciden en la evaluación de la condición de víctima, así como en los aspectos sustantivos de las obligaciones y responsabilidades del Estado en virtud de la Convención» (§ 425 a 444): 1) «el vínculo entre las emisiones de GEI –y la consiguiente acumulación de GEI

en la atmósfera mundial– y los diversos fenómenos del cambio climático», cuestión de conocimiento y evaluación científica, en la que el Tribunal se remitirá, generalmente, a los informes del panel IPCC⁵. 2) El vínculo entre los diversos efectos adversos de las consecuencias del cambio climático y los riesgos de esos efectos en el disfrute de los derechos humanos en la actualidad y en el futuro, aspecto que se proyecta en la cuestión jurídica de cómo debe entenderse el alcance de la protección de aquellos derechos en este contexto. 3) El vínculo, a nivel individual, entre un daño o riesgo de daño que supuestamente afecta a personas o grupos de personas específicas y los actos u omisiones de las autoridades estatales contra las que se dirige una denuncia basada en derechos humanos; en este sentido, el Tribunal advierte que este vínculo causal «es necesariamente más tenue e indirecto en comparación con el que existe en el contexto de fuentes locales de contaminación nociva» (§ 439). 4) La atribución de responsabilidad por los efectos adversos derivados del cambio climático reclamados por individuos o grupos contra un Estado en particular, dado que múltiples actores contribuyen a las cantidades y efectos agregados de las emisiones de GEI; esto es, la cuestión de la proporcionalidad, respecto a la que procede recordar como «el régimen climático mundial establecido en virtud de la CMNUCC se basa en el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas de los Estados (artículo 3, párr. 1)», reafirmado en el Acuerdo de París (artículo 2 § 2) y refrendado en las sucesivas COP. «Cada Estado tiene su propia cuota de responsabilidades en lo que respecta a la adopción de medidas para hacer frente al cambio climático y la adopción de esas medidas está determinada por las propias capacidades del Estado y no por cualquier acción (u omisión) específica de cualquier otro Estado (véase Duarte Agostinho y otros, citado anteriormente, §§ 202-03)» (§ 444).

El alcance de la apreciación del Tribunal es otra de las consideraciones generales de necesaria formulación en el contexto del cambio climático. En su abordaje, la Corte empieza por recordar como «ha subrayado en repetidas ocasiones que ningún artículo del Convenio

⁵ En especial § 107-120, en la parte de la sentencia dedicada a «los hechos del cambio climático» «a partir de los materiales disponibles por el Tribunal», más allá de los alegados por las partes demandante y demandada.

está específicamente diseñado para proporcionar protección general al medio ambiente como tal. En ese sentido, otros instrumentos internacionales y la legislación nacional están más adaptados a abordar dicha protección» (§ 445). Igualmente, el Tribunal recuerda como el Convenio no permite las quejas de tipo *actio popularis*. «No obstante todo lo anterior, a su vez, el Tribunal quiere hacer notar⁶ que no sólo ha abordado cuestiones ambientales en cuanto afectaban a los derechos protegidos por la Convención, sino que también las preocupaciones ambientales han tenido un peso en la evaluación de los objetivos legítimos y la ponderación de los derechos e intereses en el contexto de la aplicación de la Convención» (§ 447). El Tribunal llama la atención sobre «esta doble perspectiva del compromiso del Tribunal con las cuestiones ambientales» (§ 448). En ese sentido, reconoce la evolución que se está dando en el contexto del derecho internacional —en el que la Corte evalúa las cuestiones de la Convención que le son sometidas (véase Demir y Baykara, § 76)—, en particular en lo que respecta al reconocimiento, en otros instrumentos, por las Partes Contratantes, de un vínculo estrecho entre la protección del medio ambiente y los derechos humanos⁷.

Una última consideración general, apuntada por el Tribunal, es la referida a los «principios pertinentes en relación con la interpretación de la Convención». El Tribunal debe abordar las preocupaciones expresadas por el Gobierno demandado⁸ sobre la interpretación armo-

⁶ En ese sentido se recuerda en la sentencia como «el Tribunal se ha referido en ocasiones al «derecho de las personas interesadas [...] a vivir en un entorno seguro y saludable» (véase T tar, citado anteriormente, § 112, y Di Sarno y otros, citado anteriormente, § 110).

⁷ El Tribunal apunta la «relevancia de las recientes iniciativas internacionales para el reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible (véase, en particular, la Resolución 76/300 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Recomendación CM/Rec(2022)20 del Comité de Ministros, ambas citadas anteriormente)».

Y añade que «de hecho, dada la necesidad de abordar la amenaza urgente que plantea el cambio climático, y teniendo en cuenta la aceptación general de que el cambio climático es una preocupación común de la humanidad (véanse los párrafos 420 y 436 supra), tiene fuerza el argumento presentado por los Relatores Especiales de las Naciones Unidas de que la cuestión ya no es si los tribunales de derechos humanos deben abordar los impactos de los daños ambientales en el disfrute de los derechos humanos, sino cómo deben hacerlo (véase el párrafo 379 supra)».

⁸ «En opinión del Gobierno demandado, con el apoyo de la mayoría de los gobiernos intervinientes, los principios de interpretación armoniosa y evolutiva de la Convención no

niosa y evolutiva de la Convención a la luz de las normas y principios en desarrollo del derecho ambiental internacional (§ 352 y 355). La Corte no tiene la autoridad para garantizar el cumplimiento de tratados u obligaciones internacionales distintos de la Convención. No obstante, el Tribunal ha sostenido sistemáticamente que la Convención debe interpretarse, en la medida de lo posible, en armonía con otras normas de derecho internacional. En este sentido, la sentencia hace remisiones, al CMNUCC, y, sobre todo, al Convenio de Aarhus, de 1998⁹, ambos mecanismos del sistema de Naciones Unidas.

Hechas las consideraciones anteriores, el Tribunal pasa a abordar las dos cuestiones de admisibilidad, condición de víctima y aplicabilidad, que se presentan como elemento central y protagonista de la sentencia. El propio Tribunal ha reconocido que la condición de víctima es una de las cuestiones más destacadas de los casos de cambio climático, y, por ello, ha considerado necesario, en este punto, desarrollar por separado los principios generales relativos a la condición de víctima. Sin embargo, dada la estrecha relación entre la condición de víctima y la aplicabilidad de las disposiciones pertinentes del Convenio (véanse los párrafos 513 y 519 *infra*), la cuestión de si las demandantes tienen la condición de víctima en el presente caso se examina junto con la evaluación del Tribunal de la aplicabilidad de los artículos 2 y 8 del Convenio.

El artículo 34 del CEDH dispone que «El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho». Respecto a la condición de víctima, el Tribunal ha subrayado en repetidas ocasiones que el criterio no debe aplicarse de manera rígida, mecánica e inflexible¹⁰. Además, al igual

deben utilizarse para interpretar la Convención como un mecanismo de ejecución judicial internacional en el ámbito del cambio climático y para transformar los derechos consagrados en la Convención en derechos para combatir el cambio climático (véanse los párrafos 366, 368, 371 a 373 y 375 *supra*).

⁹ Sobre ellos, § 141-143 y 232-234, dentro de la tercera parte de la sentencia, «marco legal y la práctica relevantes», en sus capítulos internacional y de «derecho comparado».

¹⁰ Véase *Albert y otros contra Hungría* [GC], n.º 5294/14, § 121, 7 de julio de 2020.

que las demás disposiciones de la Convención, el término «víctima» del artículo 34 también debe interpretarse de manera evolutiva a la luz de las condiciones de la sociedad contemporánea¹¹. En este contexto, el Tribunal ha advertido que cualquier interpretación excesivamente formalista de ese concepto haría ineficaz e ilusoria la protección de los derechos garantizados por la Convención (véase Gorraiz Lizarraga y otros, § 38).

En general, la palabra «víctima» en el artículo 34 denota las siguientes categorías de personas¹²: los afectados directamente por la supuesta violación de la Convención (las víctimas directas); los indirectamente afectados por la supuesta violación de la Convención (las víctimas indirectas); y los potencialmente afectados por la supuesta violación de la Convención (las víctimas potenciales). Asimismo, el Tribunal reitera que la cuestión de la condición de víctima debe distinguirse de la cuestión del *locus standi* (legitimación). Esta última se relaciona con las cuestiones de la representación de las denuncias de las víctimas (directas) ante el Tribunal. Por lo tanto, también puede denominarse «representación» (véase Centro de Recursos Jurídicos en nombre de Valentin Câmpeanu, § 102-03).

Respecto a la condición de víctima de las personas, el Tribunal precisa que el solicitante debe poder demostrar que se vio personal y «directamente afectado» por la medida denunciada. Ello implica, a modo de requisitos, que: a) «el solicitante debe estar sujeto a una exposición de alta intensidad a los efectos adversos del cambio climático, es decir, el nivel y la gravedad de las consecuencias adversas de la acción o inacción gubernamental que afecten al solicitante deben ser significativos; y b) debe existir una necesidad imperiosa de garantizar la protección individual del solicitante, debido a la ausencia o insuficiencia de medidas razonables para reducir el daño». Siendo el TEDH consciente de los retos que estos requisitos plantean, hace notar que «tendrá debidamente en cuenta circunstancias tales como las condiciones locales prevalecientes y las especificidades y vulnerabilidades individuales».

En cuanto a las asociaciones el Tribunal (§ 498) se remite a las consideraciones específicas relativas al cambio climático (expuestas

¹¹ Véase Gorraiz Lizarraga y otros, antes citada, § 38.

¹² Véase Centro de Recursos Jurídicos en nombre de Valentin Câmpeanu c. Rumanía.

en § 489-497), así como a cierta jurisprudencia –Gorraiz Lizarraga y otros (citado *supra*, § 38)–, en la que se reconoce como en las sociedades modernas, cuando los ciudadanos se enfrentan a decisiones administrativas particularmente complejas resulta que colectivos como las asociaciones se presentan como uno de los medios accesibles, a veces el único, de que disponen para defender eficazmente sus intereses particulares. Esto es especialmente cierto en el contexto del cambio climático, que es un fenómeno global y complejo, en el que, además, concurre, de manera destacada, la carga entre generaciones –§ 499–). Todo lo cual inclina al Tribunal a favor de reconocer la posibilidad de que las asociaciones, sujetas a ciertas condiciones, tengan legitimación activa ante el Tribunal como representantes de las personas cuyos derechos se ven o se verán supuestamente afectados. Digamos que, en su argumentación, en este punto crítico de la sentencia, el TEDH tiene en cuenta de manera especial el Convenio de Aarhus, ya referido más arriba.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el TEDH concluye que, en el presente contexto de cambio climático, los siguientes factores determinarán que se les reconozca legitimación activa a las asociaciones para presentar una solicitud con arreglo al artículo 34 del Convenio (§ 502): «a) estar legalmente establecidas en la jurisdicción de que se trate o estén legitimados para actuar en ella; b) ser capaz de demostrar que persigue una finalidad específica de conformidad con sus objetivos estatutarios en la defensa de los derechos humanos de sus miembros u otras personas afectadas dentro de la jurisdicción de que se trate, ya sea limitada a la acción colectiva para la protección de esos derechos contra las amenazas derivadas del cambio climático o que la incluya; y c) ser capaz de demostrar que puede considerarse que está realmente cualificado y es representativo para actuar en nombre de los miembros u otras personas afectadas dentro de la jurisdicción que estén sujetas a amenazas específicas o efectos adversos del cambio climático para sus vidas, su salud o su bienestar, protegidos por la Convención».

Respecto a la cuestión de fondo, en torno a la posible vulneración del artículo 8 de la Convención, el TEDH, bajo la rúbrica de principios generales, empieza recordando la jurisprudencia en materia de medio ambiente sobre este precepto, que sustancialmente

se traduce en las obligaciones positivas de los Estados, para posteriormente hacer consideraciones sobre su adaptación al contexto del cambio climático, para concluir aplicando las mismas al caso concreto que le ocupa. Así, el Tribunal ha afirmado que los Estados tienen la obligación positiva de establecer el marco legislativo y administrativo pertinente diseñado para brindar una protección efectiva de la salud y la vida humanas. En particular, los Estados tienen la obligación de establecer una reglamentación adaptada a las características específicas de la actividad de que se trate, en particular en lo que respecta al nivel de riesgo que puede implicar.

Esta obligación positiva de los Estados va más allá de lo dicho, y así el Tribunal relaciona cuatro contenidos más que la complementan, como son la obligación de aplicar ese marco de manera efectiva en la práctica; la obligación de mantenerse dentro de su margen de apreciación, por amplio que sea; actuar con la debida diligencia y teniendo en cuenta todos los intereses en conflicto; y proporcionar acceso a la información esencial que permita a las personas evaluar los riesgos para su salud y su vida. Aspectos todos ellos que el Tribunal podrá entrar a evaluar para estimar la posible vulneración del derecho protegido en el artículo 8. A tales efectos, el Tribunal expresamente reconoce la necesidad de ponderar el margen de apreciación de los Estados para la elección de los medios, sin provocar cargas desproporcionadas a estos, y siempre considerando las circunstancias particulares de cada caso.

El Tribunal recuerda como, al abordar casos ambientales en virtud del artículo 8 CEDH, ha revisado con frecuencia el proceso de toma de decisiones interno, para determinar si el Estado demandado se ha mantenido dentro de su margen de apreciación, siendo consciente de que, para ello, las garantías procesales a disposición del individuo son especialmente importantes¹³. En este contexto, la Corte ha tenido especialmente en cuenta una serie de principios y consideraciones, entre las que se destacan las siguientes: entender que el papel de la Corte es principalmente subsidiario y, por tanto, debe examinar en primer lugar si el proceso de toma de decisiones fue adecuado; así lo importante es que los efectos de las actividades que podrían

¹³ Véase, por ejemplo, *Flamenbaum y otros contra Francia*, núms. 3675/04 y 23264/04, § 137, 13 de diciembre de 2012.

dañar el medio ambiente y, por lo tanto, vulnerar los derechos de las personas en virtud de la Convención puedan predecirse y evaluarse de antemano; y que el público pueda tener acceso a las conclusiones de los estudios pertinentes, lo que le permitirá evaluar el riesgo al que está expuesto (con remisión de manera destacada al Convenio de Aarhus); y que los individuos puedan participar efectivamente en los procedimientos pertinentes y que se examinen sus argumentos pertinentes, aunque el diseño real del proceso es una cuestión que cae dentro del margen de apreciación del Estado.

Es con estos principios en mente que la Corte procederá a identificar el contenido de las obligaciones positivas del Estado bajo los artículos 2 y 8 de la Convención en el contexto del cambio climático (§ 292 y 537) (§ 540). Sin embargo, dada la naturaleza especial del fenómeno en comparación con las fuentes aisladas de daño ambiental previamente abordadas en la jurisprudencia de la Corte, los parámetros generales de las obligaciones positivas deben adaptarse al contexto específico del cambio climático.

El Tribunal, a continuación, procede a precisar las modulaciones para el contexto del cambio climático de la jurisprudencia sobre cuestiones ambientales. Primeramente, respecto al «margen de apreciación de los Estados» (§ 541). Formula una distinción entre el alcance del margen en lo que respecta, por una parte, al compromiso del Estado con la necesidad de combatir el cambio climático y sus efectos adversos, y el establecimiento de los fines y objetivos necesarios a este respecto, y, por otra parte, la elección de los medios diseñados para alcanzar esos objetivos. En el primer caso, dados la naturaleza y la gravedad de la amenaza y el consenso general, se concede un margen de apreciación reducido para los Estados. En el segundo aspecto, a saber, su elección de medios, incluidas las opciones operativas y las políticas adoptadas para cumplir los objetivos y compromisos anclados internacionalmente a la luz de las prioridades y los recursos, se les debe conceder a los Estados un amplio margen de apreciación.

Respecto a las obligaciones positivas de los Estados, el Tribunal advierte que «ya sostuvo hace mucho tiempo que el alcance de la protección en virtud del artículo 8 de la Convención se extiende a los efectos adversos para la salud humana, el bienestar y la calidad de vida que surgen de diversas fuentes de daño ambiental y riesgo de daño».

Es en este momento de la argumentación de la sentencia (§ 544) en el que el Tribunal expresamente reconoce derivar del artículo 8 de la Convención, «del mismo modo», «un derecho de los individuos a gozar de protección efectiva por parte de las autoridades estatales de los efectos adversos graves para su vida, salud, bienestar y calidad de vida derivados de los efectos nocivos y riesgos causados por el cambio climático».

El siguiente paso en la argumentación reside en la definición de una serie de elementos que integrarían el paradigma de mínima diligencia debida por parte del Estado (§ 550): a) adoptar medidas generales que especifiquen un cronograma objetivo para lograr la neutralidad de carbono y el presupuesto de carbono restante total para el mismo período de tiempo, u otro método equivalente de cuantificación de las futuras emisiones de GEI, en consonancia con el objetivo general de los compromisos nacionales y/o mundiales de mitigación del cambio climático; b) establecer objetivos y vías intermedias de reducción de emisiones de GEI (por sector u otras metodologías pertinentes) que se consideren capaces, en principio, de cumplir los objetivos nacionales generales de reducción de GEI dentro de los plazos pertinentes establecidos en las políticas nacionales; c) aportar pruebas que demuestren si han cumplido debidamente, o están en proceso de cumplir, los objetivos pertinentes de reducción de GEI; d) mantener actualizados los objetivos pertinentes de reducción de GEI con la debida diligencia y basándose en la mejor evidencia disponible; y e) actuar a tiempo y de manera apropiada y coherente al diseñar e implementar la legislación y las medidas pertinentes.

Según el criterio del Tribunal, las actuaciones referidas al proceso de toma de decisiones del Estado, han de acompañarse de unas garantías procesales, que han de basarse en las que se han desarrollado jurisprudencialmente respecto a los asuntos ambientales (§ 539), si bien teniendo en cuenta las características y complejidades específicas de las cuestiones relativas al cambio climático: a) La información en poder de las autoridades públicas que sea importante para el establecimiento y la aplicación de las reglamentaciones y medidas pertinentes para hacer frente al cambio climático debe ponerse a disposición del público, y en particular de aquellas personas que puedan verse afectadas por las reglamentaciones y medidas en cuestión o por la ausencia de las

mismas. A este respecto, deben estar disponibles garantías procesales que garanticen que el público pueda tener acceso a las conclusiones de los estudios pertinentes, lo que le permitirá evaluar el riesgo al que está expuesto. b) Deben existir procedimientos mediante los cuales las opiniones del público, y en particular los intereses de aquellos afectados o en riesgo de verse afectados por las reglamentaciones y medidas pertinentes o por la ausencia de ellas, puedan tenerse en cuenta en el proceso de toma de decisiones.

Seguidamente el Tribunal procede a la aplicación de los principios antes mencionados al presente caso. El Tribunal entra a hacer una evaluación de la actuación del Estado suizo, conforme a los requisitos de diligencia debida que referimos (§ 558-572). Así, si bien reconoce que las medidas y métodos que determinan los detalles de la política climática del Estado suizo caen dentro de su amplio «margen de apreciación», constata la ausencia de un *presupuesto de carbono*, instrumento sobre el que se extiende el Tribunal, en términos de considerarlo elemento esencial e ineludible de diligencia debida, de manera que «en ausencia de cualquier medida interna que intente cuantificar el presupuesto de carbono restante del Estado demandado, el Tribunal tiene dificultades para aceptar que se pueda considerar que el Estado cumple efectivamente con su obligación regulatoria en virtud del artículo 8 de la Convención (§ 550)». En conclusión, el Tribunal reconoce que «existían algunas lagunas críticas en el proceso de las autoridades suizas para establecer el marco regulatorio nacional pertinente, incluida la falta de cuantificación, mediante un presupuesto de carbono o de otro modo, de las limitaciones nacionales a las emisiones de GEI. Además, el Tribunal ha señalado que, como reconocieron las autoridades pertinentes, el Estado no había cumplido anteriormente sus objetivos de reducción de emisiones de GEI (§ 558-559)». Al no actuar a tiempo y de manera apropiada y coherente en relación con la concepción, el desarrollo y la aplicación del marco legislativo y administrativo pertinente, el Estado demandado excedió su margen de apreciación y no cumplió con sus obligaciones positivas en el presente contexto. En definitiva, las conclusiones anteriores son suficientes para que el Tribunal concluya que ha habido una violación del artículo 8 de la Convención. En cuanto a la aplicabilidad del art. 2 del Convenio declara, por unanimidad, que no es necesario examinarla.

Respecto a la alegada vulneración del artículo 6 de la Convención, recordemos como el artículo 6 del CEDH dispone: «1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella». Las demandantes alegaban que no habían tenido a su disposición un mecanismo judicial efectivo para hacer valer sus derechos civiles. Como principios generales de aplicabilidad, el Tribunal ha precisado como el artículo 6 del Convenio no garantiza el derecho de acceso a un tribunal con poder para invalidar o dejar sin efecto una ley promulgada por el legislador. Para que el artículo 6 § 1 en su parte civil sea aplicable, debe existir una «disputa» (*contestation* en francés) sobre un derecho que pueda decirse (al menos sobre bases defendibles) que está reconocido en el derecho interno, independientemente de si ese derecho está protegido por la Convención. La disputa debe ser genuina y grave; puede referirse no sólo a la existencia real de un derecho, sino también a su alcance y la forma de su ejercicio; y, finalmente, el resultado del procedimiento debe ser directamente decisivo para el derecho en cuestión, sin que meras conexiones tenues o consecuencias remotas sean suficientes para que entre en juego el artículo 6 § 1. Por último, el derecho debe ser un derecho «civil».

Estos principios generales relativos a la aplicabilidad del artículo 6 § 1 también prevalecen en el presente contexto del cambio climático, entendiendo que su aplicación ha de tener en cuenta las especificidades de los litigios sobre cambio climático. Con ocasión de la aplicación al caso, entre las cuestiones significativas a reseñar sucede que el Tribunal se remite a sus anteriores conclusiones sobre la legitimación activa de la asociación demandante a los efectos de la denuncia en virtud del artículo 8 del Convenio (§ 521-526). Reitera el importante papel de las asociaciones en la defensa de causas específicas en el ámbito de la protección del medio ambiente, como ya se ha constatado en su jurisprudencia (§ 601), así como la especial relevancia de la acción colectiva en el contexto del cambio climático, cuyas consecuencias no se limitan específicamente a determinados individuos. Por tanto, el artículo 6 § 1 se aplica a la denuncia de la

asociación demandante y puede considerarse que tiene la condición de víctima en virtud de esa disposición en lo que respecta a su denuncia de falta de acceso a un tribunal (§ 593). En su virtud, se desestima la excepción preliminar del Gobierno a este respecto. En consecuencia, la reclamación de las demandantes individuales es considerada inadmisibles por el Tribunal, por ser incompatible *ratione materiae* con las disposiciones de la Convención y debe ser rechazada de conformidad con el artículo 35 § 3 y 4 de la Convención.

En cuanto al fondo de la cuestión, el Tribunal concluye que, en la medida en que las reclamaciones de la asociación demandante estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 6 § 1, su derecho de acceso a un tribunal fue restringido de tal manera y en tal medida que se vio afectada la esencia misma de ese derecho. En el presente caso, el Tribunal considera que se ha violado el artículo 6 § 1 del Convenio.

Previamente, el Tribunal, con toda la significación y proyección que ello puede implicar, «considera esencial destacar el papel clave que los tribunales nacionales han desempeñado y desempeñarán en los litigios sobre cambio climático, un hecho reflejado en la jurisprudencia adoptada hasta la fecha en algunos Estados miembros del Consejo de Europa, que destaca la importancia del acceso a la Justicia en este ámbito. Además, habida cuenta de los principios de responsabilidad compartida y subsidiariedad, corresponde en primer lugar a las autoridades nacionales, incluidos los tribunales, garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Convenio».

Voto particular

El juez Eicke comparte, con el conjunto de la Gran Sala, el sentido de la responsabilidad ante el contexto de los desafíos singulares y sin precedentes que plantea el cambio climático antropogénico a la humanidad y ante la necesidad ineludible de adoptar medidas con urgencia que ayuden a frenarlo. Pero no comparte ni la metodología que se ha seguido ni las conclusiones a las que se ha llegado, tanto en relación con la cuestión de la condición de «víctima», como con el fondo. En cuanto a voto a favor de estimar la vulneración del artículo 6 del Convenio, matiza que «su conclusión se basó en un enfoque muy diferente (y, posiblemente, más ortodoxo) de la Convención y

de la jurisprudencia que la sustenta». Fundamenta su posición en una visión más restrictiva y menos optimista de la función del Tribunal en relación con la legislación y las autoridades nacionales en el contexto del cambio climático, y mantiene una mayor cautela en el ejercicio de la interpretación evolutiva; específicamente cuestiona la admisibilidad de «riesgos futuros», más aún referidos a «generaciones futuras».

III. COMENTARIO

Al ser la primera sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos acerca de los impactos del cambio climático sobre los derechos humanos protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos, muchos han entendido que el caso *KlimaSeniorinnen* aporta guías y pautas sobre qué tipo de argumentos, tanto de corte procesal como sustantivo, podrán tener éxito en futuros casos climáticos que lleguen al Tribunal. En este sentido, hay que subrayar el hecho, de importancia esencial, de que el pasado 9 de abril de 2024 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictara tres sentencias resolviendo sendos casos climáticos, el de *Duarte Agostinho y otros c. Portugal y otros* 32 Estados, el de *Carême c. Francia* y el de *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Suiza*. Esta última ha sido la única de las tres sentencias que ha entrado a resolver sobre el fondo del asunto. En los dos otros casos se desestimaron las demandas, pero ello dio oportunidad al Tribunal para abordar aspectos del incipiente régimen jurídico de matriz jurisprudencial de los litigios climáticos. Sabemos que al Tribunal había llegado una docena de casos relacionados con el cambio climático, y quiso resolver sobre tres de ellos, que aportaban suficiente masa crítica para construir la necesaria estructura sustantiva y procesal al respecto, dejando el resto de los casos en suspenso.

Se han hecho valoraciones, entusiastas y escépticas, acerca del carácter supuestamente de «activismo judicial» de esta sentencia, aplaudiéndolo o cuestionándolo, según. Creemos que ni una ni otra mirada se corresponden con la naturaleza del fallo, y que el mismo articula con suficiente equilibrio la necesidad de dar el paso valiente, pero responsable y ponderado, de abordar los efectos del cambio climático en relación con los derechos reconocidos en el artículo 8 CEDH, y ello en necesaria coherencia con la línea jurisprudencial desarrollada en torno a cuestiones ambientales, a partir de la célebre

sentencia, de conexión española, del caso López Ostra contra España, de 1994; así, algún medio de comunicación local del municipio en que se originó este caso, llevado de orgullo territorial, aunque no del todo desencaminado, ha titulado la noticia del siguiente modo: «La lucha de las dos mil mujeres de Suiza comenzó en Lorca». Decimos que la sentencia articula un suficiente equilibrio en la apertura de interpretaciones evolutivas, como la que se refiere, por ejemplo, a la legitimación como víctima de las asociaciones de medio ambiente, porque, en todo caso, hay una construcción madura y una experiencia aplicativa sedimentada de principios generales respecto al alcance del «margen de apreciación» de los procesos democráticos de toma de decisiones políticas en los Estados, y es en este paradigma, en esta suerte de estándar de *debida diligencia*, en el que va a residir la clave de la funcionalidad de la vía jurisprudencial abierta. Sólo de esta manera se introducirá rigor en el ámbito de lo jurídico, respecto al desafío del cambio climático, pero es más, sólo desde esa misma jurisprudencia se introducirá el rigor –no menos necesario– en el ámbito de lo político aplicado a los retos del cambio climático. El Estado de Derecho es el elemento consustancial, complementario, que acompaña y rige a las democracias políticas efectivas; sobre ello el TEDH se ha extendido a lo largo de la sentencia, como hemos reseñado en nuestra crónica, basándose siempre en previos y numerosos casos precedentes. Todo ello nos hace recordar el reto de nuestro sistema normativo y político constitucional en torno a «los principios rectores de la política social y económica», y, en este sentido, traemos aquí la perspectiva de autores como García Roca¹⁴, que hacen notar su funcionalidad «informativa, impeditiva e impositiva», porque el margen de apreciación del legislador, elegido y actuante democráticamente, respecto a ellos, no es ilimitado; no cabe la inacción, no cabe cualquier actuación; y sí cabe encontrar parámetros jurídicos para evaluar la *debida diligencia* concediendo, a su vez una enorme libertad de opciones políticas y de elección de medios. La sentencia que comentamos era una asignatura pendiente, de reciedumbre jurídica y política.

¹⁴ García Roca, J. (2023). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Civitas. P. 636. Que refiera jurisprudencia constitucional, en este sentido: Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 19/1982 y 45/1989.