

## LITIGACIÓN CLIMÁTICA Y COMPETENCIAS JUDICIALES

### ***CLIMATE CHANGE AND JUDICIAL POWERS***

*CARLOS DE MIGUEL PERALES*

*Abogado. Profesor de la Facultad de Derecho*

*ICADE – Universidad Pontificia Comillas*

<https://orcid.org/0000-0002-6544-9111>

**Cómo citar este trabajo:** De Miguel Perales, C. (2026). Litigación climática y competencias judiciales. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 16 (1), 1–24. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.128817>

#### **RESUMEN**

Este trabajo pretende dar criterios para determinar cuándo los tribunales tienen competencia para someter a su juicio decisiones gubernamentales sobre cómo combatir el cambio climático. Para ello se identifican los intereses presentes en la litigación climática y las obligaciones de los Estados bajo el Derecho Internacional (tanto con carácter general como especial en relación con el cambio climático), para luego analizar los límites de las competencias de los tribunales cuando se trata de evaluar si las medidas adoptadas por un gobierno para combatir el cambio climático son o no suficientes. Este trabajo termina con unas conclusiones de carácter práctico.

**PALABRAS CLAVE:** medio ambiente, cambio climático, competencias judiciales, estado de derecho, separación de poderes.

#### **ABSTRACT**

This article intends to provide criteria to determine when courts have powers to render under their judgement governmental decisions on how to fight against climate change. To this end, existing interests in climate litigation, as well as obligations of the States under

International Law (both generally and especially in relation to climate change), are identified. The limits of the powers of courts when assessing whether the measures taken by a government to fight against climate change are or not sufficient, are then analyzed. This article ends with some practical conclusions.

**KEYWORDS:** environment, climate change, judicial powers, rule of law, separation of powers.

## *SUMARIO*

*I. Introducción.*

*II. Cuáles son los intereses en juego cuando hablamos de litigación climática.*

*III. Obligaciones de los Estados en Derecho Internacional.*

*3.1. La norma pacta sunt servanda.*

*3.2. Dos obligaciones básicas de los Estados en relación con derechos humanos y cambio climático.*

*3.2.1. Obligación de tener disponible un recurso efectivo para reclamar la defensa de los derechos humanos. Acatamiento de las decisiones judiciales.*

*3.2.2. Obligación de conseguir que los derechos humanos sean efectivos.*

*3.2.3. Obligaciones concretas en materia de medio ambiente y en especial de cambio climático.*

*3.2.4. Obligación de garantizar y respetar la independencia del poder judicial.*

*IV. Competencias de los tribunales en materia de cambio climático.*

*4.1. Los Estados quedan sujetos al escrutinio judicial, pero con respeto a la separación de poderes.*

*4.2. Dos cuestiones adicionales: sobre la elección de los tribunales y sobre sus conocimientos técnicos.*

*V. Conclusiones.*

*Bibliografía*

## **I. Introducción**

El propósito de este trabajo es analizar la competencia de los tribunales en lo que se refiere a las decisiones gubernamentales sobre cómo combatir el cambio climático.

Cada vez es más frecuente la litigación, tanto a nivel internacional como nacional, sobre cambio climático, y en especial sobre si los gobiernos están haciendo lo que les resulta

exigible en este ámbito. Véanse así, a título de ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de los Países Bajos de 20 de diciembre de 2019<sup>1</sup> (en lo sucesivo, la “Sentencia Urgenda”); la orden del Primer Senado del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 24 de marzo de 2021<sup>2</sup> (en lo sucesivo, la “Orden del TCFA”); la sentencia de 9 de abril de 2024 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (“TEDH”) en el asunto Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y Otras c. Suiza<sup>3</sup> (en lo sucesivo, la “Sentencia KlimaSeniorinnen”); o la sentencia del Tribunal Supremo del Estado de Montana (EE. UU.) de 18 de diciembre de 2024 Rikki Held y otros c. el Estado de Montana y otros<sup>4</sup> (en lo sucesivo, la “Sentencia Rikki Held”)<sup>5</sup>. Aunque no se trata de una sentencia, en este trabajo se tendrá también en cuenta la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (en lo sucesivo, “CIJ”) de 23 de julio de 2025 en materia de cambio climático (en lo sucesivo, la “Opinión consultiva de la CIJ”)<sup>6</sup>.

No es infrecuente que en estos casos que se dirimen ante los tribunales aparezca, como defensa del gobierno o estado demandado, el argumento de que el objeto del pleito es una cuestión política, no jurídica, y que por tanto la cuestión debatida queda fuera del ámbito de competencias del tribunal en cuestión.

La lucha contra el cambio climático y el control judicial de los actos de un gobierno son cuestiones, por sí solas y por razones distintas, de extrema importancia. Tanto más si se combinan. Este trabajo pretende dar criterios para centrar la cuestión con fundamento en cierta normativa internacional básica, asumiendo que el Estado demandado es democrático y de Derecho y con división de poderes, todos ellos sujetos al imperio de la ley.

Este trabajo se centra exclusivamente en la cuestión indicada, esto es, hasta qué punto los tribunales tienen competencia, con carácter general, para someter a su juicio decisiones gubernamentales sobre cómo combatir el cambio climático. Esta cuestión está ligada con otras también muy importantes, pero que aquí no se van a tratar porque suponen una casuística cuyo análisis no cabe en un trabajo como el presente. Me refiero, por ejemplo, a la legitimación activa (de personas físicas, de asociaciones, de otro tipo de particulares, de Estados distintos del demandado), lo que a su vez se relaciona con el tipo de juez o tribunal (nacional o internacional) que deba enjuiciar el caso concreto; la valoración de

---

<sup>1</sup> ECLI:NL:HR:2019:2007.

<sup>2</sup> ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618.

<sup>3</sup> Solicitud núm. 53600/20. El texto en inglés de esta sentencia puede encontrarse en [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%22itemid%22:\[%22001-233206%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%22itemid%22:[%22001-233206%22]). Última consulta: 25.6.25.

<sup>4</sup> Esta sentencia puede encontrarse en <https://juddocumentservice.mt.gov/getDocByCTrackId?DocId=500483>. Última consulta: 25.6.25.

<sup>5</sup> El ámbito geográfico de este trabajo es fundamentalmente Europa. A pesar de ello, se cita esta sentencia estadounidense para dar evidencia de que la cuestión aquí analizada no es solo europea sino mundial. De forma similar, este trabajo se centra solo en los casos donde el demandado es un gobierno o un Estado, pero hay otros no menos interesantes en materia de cambio climático contra particulares, que quedan fuera del ámbito de este trabajo.

<sup>6</sup> El texto en inglés de esta sentencia puede encontrarse en <https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>. Última consulta: 12.8.25.

la prueba en general, y de la prueba de la causa en particular; la irretroactividad de las normas que en un caso concreto pudieran aplicarse; o el contenido concreto de las obligaciones de los Estados en materia de cambio climático.

Como se ha apuntado, estas son cuestiones relacionadas con la competencia de los tribunales, pero su análisis requiere aclarar previamente en qué medida los tribunales tienen competencia siquiera para plantearse someter a su control las acciones u omisiones de los Estados en lo referente a la lucha contra el cambio climático. Es este punto básico el que constituye el objeto de este trabajo.

La estructura de este trabajo es la siguiente: se identifican en primer lugar cuáles son los intereses en juego cuando hablamos de litigación climática; en segundo lugar, se identificarán cuáles son las obligaciones de los Estados bajo el Derecho Internacional, con carácter general y en especial en relación con el cambio climático; con base en lo anterior, se analizará en tercer lugar hasta dónde pueden llegar las competencias de los tribunales cuando se trata de evaluar si las medidas adoptadas por un gobierno para combatir el cambio climático son o no suficientes.

Este trabajo termina con unas conclusiones de carácter práctico.

## **II. Cuáles son los intereses en juego cuando hablamos de litigación climática**

Para poder afrontar debidamente la cuestión objeto de este trabajo es imprescindible saber cuáles son los intereses que hay en juego cuando se está hablando de litigación climática si el demandado es un gobierno<sup>7</sup>.

Lo que se ha venido discutiendo hasta el momento ha sido el impacto que la acción o inacción de un gobierno en la lucha contra el cambio climático puede tener sobre toda o parte de la población del país de que se trate, y en concreto sobre ciertos derechos fundamentales o humanos. Esto obliga a conocer qué efectos genera el cambio climático y a qué derechos humanos puede afectar.

El punto de partida es la aceptación de que el calentamiento global tiene un origen antropogénico. Así, la Sentencia Urgenda (por ejemplo, apartado 2.1); la Orden del TCFA (por ejemplo, apartados 18, 19, 29, 32, 108 y 198); la Sentencia KlimaSeniorinnen (por ejemplo, apartados 64, 65, 104, 105, 112, 114, 436, 478, 510); la Sentencia Rikki Held (por ejemplo, p. 6, apartado 3); y la Opinión consultiva de la CIJ (por ejemplo, párrafos 72, 79 y 421).

Con base en este dato, la concatenación de sucesos puede resumirse, siguiendo la Sentencia KlimaSeniorinnen (apartado 417), así: los niveles agregados de CO<sub>2</sub> dan lugar al calentamiento global y al cambio climático, que a su vez causan incidentes o períodos de clima extremo; estos a su vez causan distintos fenómenos dañinos tales como olas de

---

<sup>7</sup> Estos intereses pueden ser los mismos que existen cuando el demandado es distinto de un gobierno, pero como se ha adelantado, esta es una cuestión que no forma parte del objeto de este trabajo.

calor extremo, sequías, lluvias extremas, fuertes vientos y tormentas, que a su vez dan lugar a desastres como incendios, inundaciones, corrimientos de tierra y avalanchas. El daño inmediato a las personas surge de estas consecuencias en las condiciones climáticas dadas. A largo plazo, algunas de estas consecuencias suponen el riesgo de destruir la base de los medios de vida y subsistencia humanas en las áreas más afectadas. Poblaciones completas se ven o pueden verse afectadas, ahora y en el futuro, en diferentes formas y grados, y con consecuencias distintas en su gravedad e inminencia.

Esta misma idea de afección al medio ambiente se recoge en otras decisiones judiciales. Así, la Sentencia Urgenda (por ejemplo, apartados 2.1, 4.2 y 4.7), la Orden del TCFA (por ejemplo, apartado 20), y la Sentencia Rikki Held (por ejemplo, apartados 4 y 29). También pueden encontrarse ejemplos en la Opinión consultiva de la CIJ (por ejemplo, párrafo 77).

Yendo al detalle en cuanto a los efectos negativos sobre las personas, la Sentencia Urgenda (apartado 2.1) habla de estrés por calor, enfermedades respiratorias, aumento de las enfermedades infecciosas, además de perturbaciones en la producción de alimentos y el suministro de agua potable; también se refiere en general al peligro para la salud y al coste de vidas humanas (apartado 4.2).

Por su parte, la Orden del TCFA, tras mencionar efectos de fenómenos extremos relacionados con el clima tales como olas de calor, sequías, lluvias torrenciales, inundaciones, huracanes e incendios forestales, habla de efectos sobre las personas tales como desplazamientos humanos y migración (párrafos 23 y 28).

La Sentencia KlimaSeniorinnen se refiere a un incremento de la mortalidad, mala salud y muertes prematuras (apartado 65); deshidratación, deterioro de las funciones cardíacas y de los pulmones, hipertermia, fatiga, pérdida de conciencia, golpes de calor, empeoramiento de las condiciones cardiovasculares, respiratorias y renales (apartado 66); afección a la vida, salud, bienestar y calidad de vida de las personas (apartados 433 y 544); incremento de mortalidad, particularmente en grupos vulnerables (apartados 509 y 510); y daños físicos y mentales (apartado 530).

La Sentencia Rikki Held hace referencia a impactos adversos sobre la economía, incluyendo el ocio, la agricultura y el turismo causados por una variedad de factores que incluye un menor nivel de nieve y de agua en verano y otoño, eventos de inundaciones de manantiales, y un incremento en las sequías, incendios, temperaturas del agua y olas de calor (p. 7, apartado 4).

Y la Opinión consultiva de la CIJ se refiere, por ejemplo, al aumento de enfermedades relacionadas con el calor y propagación de enfermedades relacionadas con el clima (cf. párrafo 73). También se refiere a los gastos incurridos por Estados perjudicados como consecuencia de daños ambientales de los que otros Estados son responsables (párrafo 453).

En resumen: el cambio climático afecta a la vida, la salud y el bienestar de las personas en un sentido amplio, así como al medio ambiente. Esta afección incide en diversos derechos fundamentales o humanos. El impacto se amplifica si se tiene en cuenta que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí<sup>8</sup>, por lo que la afección a uno implica normalmente la afección a otros.

Tal como se deriva de las decisiones judiciales a las que se ha hecho referencia arriba, los derechos en los que inmediatamente se puede pensar como más afectados son los derechos a la vida (arts. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos – “DUDH” -, 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos – “CEDH” -, y 2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea - “CDFUE” -) y a la salud, bienestar y un nivel de vida adecuado (arts. 25 DUDH; 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – “PIDESC” -; y 35 CDFUE).

Pero otros derechos humanos pueden verse también afectados por el cambio climático. Así, por ejemplo:

- El derecho a la igualdad y a la no discriminación (arts. 1, 2 y 7 DUDH; 3 PIDESC; 14 CEDH; 1 del Protocolo nº 12 al CEDH; y 20, 21 y 23 CDFUE): el cambio climático afecta más a unas personas que a otras, por ejemplo por razones geográficas, económicas, o de circunstancias personales (piénsese en especial en grupos vulnerables tales como discapacitados, niños, mayores, mujeres, comunidades locales o migrantes)<sup>9</sup>.

- El derecho a la privacidad, entendido como derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, familia, domicilio o correspondencia (arts. 12 DUDH, 8 CEDH y 7 CDFUE). En concreto, el art. 8 CEDH es una de las bases fundamentales para estimar las demandas presentadas en litigios climáticos, según consolidada jurisprudencia del TEDH, que ha servido además como base para sentencias de tribunales nacionales<sup>10</sup>.

- El derecho a no tener que soportar desplazamientos forzados (art. 13 DUDH): el cambio climático, al provocar fenómenos meteorológicos extremos, puede provocar desplazamientos no queridos<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf. Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 28 de julio de 2022, por la que se reconoce el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible (segundo “reafirmando” y apartado 2). Véase también el párrafo 389 de la Opinión consultiva de la CIJ.

<sup>9</sup> Sobre esta cuestión, véase en especial el párrafo 382 de la Opinión consultiva de la CIJ, y la antes citada Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 28 de julio de 2022 (“reconociendos” tercero y cuarto).

<sup>10</sup> Sobre esta cuestión, véase también en especial el apunte recogido en el párrafo 381 de la Opinión consultiva de la CIJ.

<sup>11</sup> Sobre esta cuestión, véase en especial el párrafo 378 de la Opinión consultiva de la CIJ.

- El derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, reconocido por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 28 de julio de 2022 (en lo sucesivo, la “Resolución de 2022”).

La conclusión que se debe sacar de lo explicado en este apartado es clara: en los casos de litigación climática los intereses en juego son tan relevantes como la vida, la salud y el bienestar de las personas, además del medio ambiente y de otros derechos humanos que, por serlo, son también dignos de la mayor protección. Pocas cosas puede haber más importantes que estos intereses. Por tanto, cuando se habla de litigación climática en el sentido que se hace en este trabajo no se habla de cuestiones teóricas, o que preocupen solo a un grupo de personas reducido o que se dedican a esto porque no tienen otra cosa que hacer. Se trata de cuestiones esenciales que nos afectan a todos, de forma real, tanto hoy como de cara a futuro.

Este dato debe tenerse en cuenta para decidir cuándo la actuación de un gobierno está sometida, o no, a la jurisdicción de los tribunales.

### **III. Obligaciones de los Estados en Derecho Internacional**

#### **3.1. La norma *pacta sunt servanda*.**

A los efectos que interesan en este trabajo, la idea básica que debe destacarse es que los Estados quedan vinculados por los tratados internacionales de los que son parte, una vez cumplidas todas las formalidades que sean precisas para ello. Se trata de la norma universalmente reconocida *pacta sunt servanda*, a la que se refiere en su exposición de motivos (párrafo tercero) la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969. El art. 26 recoge de forma positiva esta norma como sigue: *todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por [ellas] de buena fe*.

Con términos muy propios de la teoría civil general de obligaciones y contratos (ideas de consentimiento y de obligación), este Convenio recoge en otros artículos esta norma de *pacta sunt servanda*. Así, por ejemplo y entre otros:

- En el art. 18, que impone la *obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor*. De acuerdo con este artículo, *un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado: / a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado: o / b) si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el periodo que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que esta no se retarde indebidamente*.

- En el art. 24, que cuando regula la entrada en vigor de los tratados, hace mención al *consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado* (apartado

2), al *consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado* (apartado 3), y a la *constancia del consentimiento de los Estados en obligarse por el tratado* (apartado 4).

- En el art. 34, según el cual *un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento*.

Los arts. 39 y 40 resaltan otra idea esencial de la norma *pacta sunt servanda*, a saber, que lo pactado no se puede modificar *ex post* sin el consentimiento de los interesados: *un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes* (art. 39); *el acuerdo en virtud del cual se enmiende el tratado no obligará a ningún Estado que sea ya parte en el tratado que no llegue a serlo en ese acuerdo* (art. 40.4). En sentido similar, el art. 37 para el caso de la revocación o modificación de obligaciones o de derechos de terceros Estados, y el art. 54 para la terminación de un tratado.

Por tanto, con base en la norma *pacta sunt servanda*, los Estados están obligados a cumplir los términos de los tratados internacionales de los que son parte. Y se trata de una obligación jurídica, no meramente moral, natural o política, como se deduce *a contrario sensu* del art. 69: *las disposiciones de un tratado nulo carecen de fuerza jurídica*, y por tanto las disposiciones de un tratado válido tienen fuerza jurídica.<sup>12</sup>

Esto puede parecer obvio. Pero quizás no lo sea tanto si, como he adelantado, no son pocas las ocasiones en que un gobierno utiliza como argumento de defensa el no estar obligado a tomar determinadas acciones de lucha contra el cambio climático. De hecho, más en el plano mediático que en el jurídico, no es extraño oír o leer opiniones que hablan de “activismo judicial”, falta de legitimidad democrática de los jueces, e incluso de “tiranía judicial”, así como de falta de competencia técnica para tratar sobre cuestiones tan complejas como el cambio climático. Sobre algunas de estas cuestiones volveré en la sección IV de este trabajo.

Baste decir por el momento que estos argumentos, que no por carentes de fundamento pueden ser menos eficaces de cara a la opinión pública, deben ser contestados con rigor. Y la forma primera rigurosa es la indicada: un Estado queda obligado en los términos en que ha prestado su consentimiento para ello. Tomando las palabras del Informe sobre el Estado de Derecho Adoptado por la Comisión de Venecia en su 86<sup>a</sup> sesión plenaria (Venecia, 25-26 de marzo de 2011)<sup>13</sup>: *La importancia del principio de legalidad fue subrayada por Dicey. En primer lugar implica que la ley debe obedecerse. Este requisito se aplica no solo a las personas, sino también a las autoridades, públicas y privadas [...]*

---

<sup>12</sup> En la misma línea, según el art. 70.1.a, *salvo que el tratado disponga o las partes convengan otra cosa al respecto, la terminación de un tratado en virtud de sus disposiciones o conforme a la presente Convención: /a) eximirá a las partes de la obligación de seguir cumpliendo el tratado.*

<sup>13</sup> *Report on the Rule of Law Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011)*. Disponible en <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2011-003rev-e>. Última consulta: 11.7.25.

(apartado 42). Y [...] *el principio pacta sunt servanda es el modo en que el derecho internacional expresa el principio de legalidad* (apartado 43)<sup>14</sup>.

Puede también citarse en este sentido de la Opinión consultiva de la CIJ: las personas tendrán o no legitimación para invocar la responsabilidad jurídica de los Estados, o para presentar una demanda en una circunstancia concreta que implique daños o perjuicios derivados del cambio climático, en función de las obligaciones primarias pertinentes de los Estados contenidas en los tratados específicos y otros instrumentos jurídicos (cf. párrafo 111).

Debe entonces analizarse a qué obligan los tratados internacionales sobre cambio climático, o que puedan estar relacionados con él cuando se trata de la protección de los derechos humanos. A ello se dedican los dos apartados siguientes.

### **3.2. Dos obligaciones básicas de los Estados en relación con derechos humanos y cambio climático**

Al identificar las obligaciones de los Estados en el ámbito internacional en relación con derechos humanos y cambio climático, hay que tener en cuenta los intereses en juego identificados en la sección II anterior. A tal efecto, me centraré fundamentalmente en los siguientes tratados e instrumentos internacionales (aunque ocasionalmente cite otros), señalando algunos ejemplos que contienen de obligaciones impuestas a los Estados<sup>15</sup>:

- La DUDH.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”).
- El PIDESC.
- La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 (“CMNUCC”).
- El Acuerdo de París de 2015 (el “Acuerdo de París”).
- La Resolución de 2022.

---

<sup>14</sup> En coherencia con lo anterior, no me parece correcto que un tribunal base su decisión en el llamado *soft law*. Sin entrar ahora en detalles que exceden con mucho el propósito de este trabajo, debe considerarse que hay un acuerdo mínimo, al menos, en que las normas de *soft law* no son vinculantes. Si no lo son, no tiene sentido analizar si un Estado cumple o no esas normas, porque no está vinculado por ellas; no tiene obligación bajo ellas. Cosa distinta es que una norma de *soft law* se utilice por un tribunal como criterio interpretativo de una norma que sí es vinculante. Esto es admisible, siempre que el uso sea verdaderamente interpretativo y no fundamento esencial de la decisión.

<sup>15</sup> Nótese que de acuerdo con la Opinión consultiva de la CIJ, no puede sostenerse el argumento según el cual los tratados sobre el cambio climático constituyen la única legislación aplicable pertinente; la CIJ considera que el principio de *lex specialis* no conduce a una exclusión general, por parte de los tratados sobre el cambio climático, de otras normas del Derecho internacional (cf. párrafo 171).

- El CEDH.
- La Recomendación CM/Rec(2010)12 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 17 de noviembre de 2010 y memorándum explicativo, “Jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades”<sup>16</sup> (la “Recomendación del Consejo de Europa”).
- El Tratado de la Unión Europea (“TUE”). Y,
- La CDFUE.

De estos tratados e instrumentos puede extraerse que existen en principio dos obligaciones básicas de los estados: tener disponible un recurso efectivo para reclamar la defensa de los derechos humanos y acatar las decisiones judiciales; y conseguir que los derechos humanos sean efectivos. A estas dos obligaciones básicas se añaden otras específicas en materia de medio ambiente y cambio climático. Por último, he añadido otra obligación que me parece esencial para que las anteriores obligaciones puedan cumplirse debidamente: la de garantizar y respetar la independencia del poder judicial.

A continuación se explican cada una de estas obligaciones con base en los tratados e instrumentos internacionales citados.

### **3.2.1. Obligación de tener disponible un recurso efectivo para reclamar la defensa de los derechos humanos. Acatamiento de las decisiones judiciales**

La DUDH expresa esta obligación como derecho de las personas: *Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley* (art. 8). Es obvio que este derecho se corresponde con la obligación de quien puede hacerlo efectivo, esto es, el Estado. Máxime si se tiene en cuenta, como se verá en el apartado (ii) siguiente, que los derechos humanos deben ser efectivos.

El PIDCP contiene ya de forma expresa la obligación de los Estados de que debe existir un recurso efectivo para reclamar la defensa de los derechos humanos, y añade otras dos, relevantes a nuestros efectos: ese recurso debe existir cuando la vulneración del derecho ha sido causada por una autoridad pública; y las autoridades están obligadas a cumplir la decisión que resuelva el recurso.

En concreto, dice el art. 2.3 PIDCP: *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: / a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en*

---

<sup>16</sup> *Judges: independence, efficiency and responsibilities, Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum.* Disponible en inglés en <https://rm.coe.int/16807096c1>. Última consulta: 11.7.25.

*ejercicio de sus funciones oficiales; / [...] / c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

En el mismo sentido que todo lo anterior, en el ámbito europeo puede destacarse lo siguiente:

- Por el CEDH se establece que *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* (art. 13).

- La Recomendación del Consejo de Europa se fija en las competencias de los jueces: *Los jueces deben tener poderes suficientes y poder ejercerlos para cumplir con sus obligaciones y mantener su autoridad y la dignidad del tribunal. Todas las personas relacionadas con un caso, incluidos los organismos públicos o sus representantes, deben estar sujetos a la autoridad del juez* (apartado 6 de la Recomendación).

- En el marco de la Unión Europea (“UE”), debe citarse la CDFUE: *Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo. / Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley [...] (art. 47).*

Finalmente, el CEDH da un paso más todavía: ya no se trata solo de tener disponible un recurso efectivo para reclamar la defensa de los derechos humanos, ni de que se deban acatar las decisiones judiciales: además, se crea el TEDH *con el fin de asegurar el respeto de los compromisos que resultan para las Altas Partes Contratantes del presente Convenio y sus Protocolos [...] (art. 19)*, de tal forma que *las Altas Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes* (art. 46.1). *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* (art. 34).

Como decía TRUYOL Y SERRA, A. hace ya años<sup>17</sup>, *mediante este sistema, para los Estados que han aceptado [...] la jurisdicción obligatoria del [TEDH], el Estado deja de ser la instancia suprema para sus súbditos en materia tan importante como los derechos fundamentales del individuo.*

En el ámbito de la UE existe el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (“TJUE”), al que se refiere el art. 19 TUE. El TJUE debe garantizar *el respeto del Derecho en la*

---

<sup>17</sup> *La sociedad internacional*, Alianza Universidad, Madrid, 1974, p. 168.

*interpretación y aplicación de los Tratados, a cuyo efecto Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión (apartado 1). En este sentido, no debe olvidarse que la CDFUE reafirma en su preámbulo los derechos que emanan, en particular, de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales [...] así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos [...]. Y en coherencia con esta reafirmación, dice el art. 52.3 que en la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.*

Como puede apreciarse, en el ámbito europeo, que es el que interesa en este trabajo, se cierra el círculo: los Estados reconocen derechos, se obligan a tener disponible un recurso efectivo para reclamar su defensa, y crean un tribunal cuyas decisiones deben acatar.

### **3.2.2. Obligación de conseguir que los derechos humanos sean efectivos.**

La exposición de motivos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados (1969), habla de la *efectividad* de los derechos humanos y las libertades fundamentales (párrafo sexto) como uno de los *principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas*.

La DUDH expresa esta idea de efectividad como derecho de las personas, lo que lógicamente debe llevar la correspondiente obligación de los Estados: *Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos* (art. 28). Esta previsión se complementa con otra, dirigida expresamente a los Estados (entre otros destinatarios): *Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración* (art. 30).

El art. 2.2 PIDESC establece una obligación especial de los Estados para esforzarse en lograr esa efectividad: *Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*. De forma similar se expresa la CDFUE, art. 51.1: *Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones*,

*órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión.*

Esta obligación de conseguir que los derechos humanos sean efectivos se complementa con otras, que restringen la capacidad de los Estados para limitar estos derechos. Con carácter general, la Convención de Viena establece en su art. 27, bajo el rótulo *El derecho interno y la observancia de los tratados*, que *una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado [...]*.

Refiriéndonos aún a la restricción de la capacidad de los Estados para limitar los derechos humanos, cabe citar otros dos preceptos de ámbito general, en la medida en que se refieren a otros instrumentos distintos de aquel en que se encuentran:

- Por un lado, el art. 5.2 PIDESC: *No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.*

- Por otro lado, el art. 53 CDFUE: *Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.*

Y, por último, no es infrecuente encontrar este tipo de restricciones referidas en concreto al instrumento internacional de que se trate:

- En relación con los derechos reconocidos en el propio PIDESC, su artículo 4 establece: *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, solo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.*

- En sentido similar, dice el art. 17 CEDH que *ninguna de las disposiciones del presente Convenio podrá ser interpretada en el sentido de implicar para un Estado, grupo o individuo, un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo.*

- Y por su lado, la CDFUE también establece que *cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás* (art. 52.1).

Las decisiones judiciales tienen en cuenta, como no puede ser de otro modo, esta obligación de los Estados. También en relación con el medio ambiente y el cambio climático. Cito, solo a modo de ejemplo, la Sentencia Klimaseniorinnen y la Opinión consultiva de la CIJ:

- En la Sentencia Klimaseniorinnen, el TEDH se refiere, por ejemplo (cf. párrafo 538), a *la obligación positiva [de los Estados] de establecer el marco legislativo y administrativo pertinente diseñado para proporcionar una protección eficaz de la salud y la vida humanas*; y a que los Estados deben *obligar a todos los interesados a adoptar medidas prácticas para garantizar la protección efectiva de los ciudadanos cuyas vidas puedan verse amenazadas*. Y resalta: *de hecho, las normas destinadas a proteger los derechos garantizados sirven de poco si no se aplican debidamente, y el Convenio pretende proteger derechos efectivos, no ilusorios. Las medidas pertinentes deben aplicarse de manera oportuna y efectiva*.

- De la Opinión consultiva de la CIJ destaco una frase a los efectos de este trabajo, también a modo de ejemplo: *en la medida en que los Estados partes en los tratados de derechos humanos están obligados a garantizar el disfrute efectivo de esos derechos, es difícil ver cómo pueden cumplir esas obligaciones sin asegurar al mismo tiempo la protección del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como derecho humano* (párrafo 393).

Hasta este punto se han identificado dos obligaciones básicas de los Estados: tener disponible un recurso efectivo para reclamar la defensa de los derechos humanos y acatar las decisiones judiciales; y conseguir que los derechos humanos sean efectivos. A continuación se van a identificar obligaciones específicas de los Estados en materia de medio ambiente y cambio climático, que completan el sentido de este trabajo.

### **3.2.3. Obligaciones concretas en materia de medio ambiente y en especial de cambio climático**

En lo que se refiere a las obligaciones concretas de los Estados en materia de medio ambiente y en especial de cambio climático, hay que citar la Opinión consultiva de la CIJ. Esta Opinión tiene por objeto responder a dos preguntas planteadas por la Asamblea General de Naciones Unidas: por un lado, precisamente, cuáles son las obligaciones de los Estados bajo Derecho Internacional para asegurar la protección del sistema climático y otras partes del medio ambiente de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero (“GEI”) frente a los Estados y las generaciones presentes y futuras; por otro

lado, cuáles son las consecuencias legales bajo esas obligaciones para los Estados cuando estos, por sus actos y omisiones, han causado daños significativos al sistema climático y a otras partes del medio ambiente, en relación con Estados, pueblos y personas de las generaciones presentes y futuras afectados por los efectos adversos del cambio climático (cf. párrafo 1).

La CIJ responde a estas dos preguntas a lo largo de 457 párrafos repartidos en 127 páginas, de las que 71 páginas (de la 45 a la 115) y 293 párrafos (del 112 al 404) se dedican a responder a la primera pregunta, y 14 páginas (de la 116 a la 129) y 52 párrafos (del 405 al 456) a responder a la segunda pregunta. Como puede verse, la mayor parte del razonamiento se encuentra en la primera pregunta, ya que la respuesta a la segunda depende de aquella. Y es precisamente la primera pregunta la que más interesa a los efectos de este trabajo. Dadas las limitaciones de espacio, me referiré solo a la decisión final de la CIJ en lo que se refiere a la primera pregunta, haciendo antes una breve referencia a las normas principales que la CIJ tuvo en cuenta para responderla.

Para responder a la primera pregunta que se le plantea, la CIJ considera que la legislación aplicable más directamente relevante está compuesta por la Carta de las Naciones Unidas, la CMNUCC, el Protocolo de Kioto, el Acuerdo de París, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ciertos tratados sobre la capa de ozono, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención sobre la Desertificación, el deber consuetudinario de prevenir daños significativos al medio ambiente y el deber de cooperar para la protección del medio ambiente, y el Derecho internacional de los derechos humanos, así como ciertos principios rectores para la interpretación de diversas normas y principios (cf. párrafo 172). Pero la CIJ destaca que esta relación de normas y deberes no prejuzga otras normas de Derecho internacional que también puedan ser pertinentes en diversas circunstancias en el contexto del cambio climático (cf. párrafo 173); es decir, que pueden existir otras normas o deberes relevantes adicionales en cada caso concreto.

Con esta base, y de forma unánime, la CIJ responde a la primera pregunta afirmando que los Estados tienen diversas obligaciones en relación con la lucha contra el cambio climático (cf. párrafo 457). Destaco los siguientes tres extremos:

(i) Los Estados partes en los tratados sobre el cambio climático (esto es, la CMNUCC, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París) tienen obligaciones vinculantes (y “estrictas” – cf. párrafo 268) de garantizar la protección del sistema climático y otras partes del medio ambiente frente a las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero.

En concreto, los Estados partes en la CMNUCC tienen la obligación de adoptar medidas para contribuir a la mitigación y a la adaptación al cambio climático y de cooperar entre sí para alcanzar el objetivo fundamental de la Convención. Los Estados partes enumerados en su anexo I tienen la obligación adicional de tomar la iniciativa en la lucha contra el cambio climático, limitando sus emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero.

Por su lado, los Estados partes en el Acuerdo de París tienen varias obligaciones:

- Actuar con la debida diligencia al adoptar medidas de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades, capaces de contribuir adecuadamente al logro del objetivo de temperatura establecido en el Acuerdo.
- Preparar, comunicar y mantener contribuciones sucesivas y progresivas determinadas a nivel nacional que, entre otras cosas, en su conjunto, sean capaces de alcanzar el objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales.
- Adoptar medidas que sean capaces de alcanzar los objetivos establecidos en sus contribuciones sucesivas determinadas a nivel nacional. Y,
- Obligaciones de adaptación y cooperación, incluso mediante transferencias tecnológicas y financieras, que deben cumplirse de buena fe.

(ii) Los Estados tienen obligaciones bajo el Derecho internacional consuetudinario y el Derecho internacional de los derechos humanos.

Otros dos elementos de la Opinión consultiva de la CIJ son al menos tan importantes como el anterior. Por un lado, la CIJ considera que el Derecho internacional consuetudinario establece la obligación de los Estados de garantizar la protección del sistema climático y otras partes del medio ambiente frente a las emisiones antropogénicas de GEI. La CIJ se refiere en concreto a dos deberes:

- El deber de prevenir daños significativos al medio ambiente actuando con la debida diligencia y de utilizar todos los medios a su alcance para evitar que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o control causen daños significativos al sistema climático y otras partes del medio ambiente, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. Y,
- El deber de cooperar entre sí de buena fe para prevenir daños significativos al sistema climático y otras partes del medio ambiente, lo que requiere formas sostenidas y continuas de cooperación entre los Estados al adoptar medidas para prevenir tales daños.

Por otro lado, la CIJ considera que los Estados tienen la obligación, en virtud del Derecho internacional de los derechos humanos, de respetar y garantizar el disfrute efectivo de los derechos humanos adoptando las medidas necesarias para proteger el sistema climático y otras partes del medio ambiente. Como se dice en el párrafo 373, *la protección del medio ambiente es una condición previa para el disfrute de los derechos humanos*.

(iii) Los Estados tienen obligaciones bajo otros instrumentos internacionales.

Además de todo lo anterior, la CIJ considera que los Estados están obligados, en relación al cambio climático, por otros instrumentos internacionales que ha tomado en

consideración: el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; el Protocolo de Montreal y su Enmienda de Kigali; el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África; y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Como puede verse, la Opinión consultiva de la CIJ es contundente y no deja lugar a dudas sobre las obligaciones de los Estados en materia de cambio climático. Aunque no vinculante, tiene fuerza moral, y servirá de apoyo para reclamaciones que se planteen ante otros tribunales.

### **3.2.4. Obligación de garantizar y respetar la independencia del poder judicial**

Nada de lo anterior tiene valor si el poder judicial no es independiente. Bien conocido es lo que decía MONTESQUIEU<sup>18</sup>: *es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él [...] / Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder. [...] / Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil. / [...] Llamaremos al [tercero de estos poderes] poder judicial [...] / [No] hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor*<sup>19</sup>.

Parece que se olvidan estas ideas, y quizás en especial la referida a la independencia del poder judicial. Los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de Naciones Unidas de 6 de septiembre de 1985<sup>20</sup> lo dejan claro, como obligación de los Estados: *La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura* (apartado 1). Consecuencia de ello, destacable a los efectos de este trabajo, es que *la judicatura será competente en todas las cuestiones de índole judicial y tendrá autoridad exclusiva para*

---

<sup>18</sup> *Del espíritu de las leyes*, vol. I, ed. R. B. A., Madrid, 1984, pp. 168-169.

<sup>19</sup> Merece también la pena reproducir algunas palabras de SMITH, A. en este mismo sentido, aunque sea a pie de página: *Cuando el poder judicial va unido al poder ejecutivo, es muy difícil que la justicia no se vea muchas veces sacrificada a lo que se llama vulgarmente la política [...] la libertad de cada individuo, el sentimiento que tiene de su propia seguridad, depende de la administración imparcial de la justicia. Para que cada individuo se sienta perfectamente seguro de la posesión de todos los derechos que le pertenecen, no solo es necesario que los poderes judicial y ejecutivo estén separados, sino que sea el judicial todo lo independiente que pueda ser del ejecutivo* (*La riqueza de las naciones*, ed. Aguilar, Madrid, 1961, p. 631). Sobre la relevancia del sistema de partidos en la separación de poderes, vid. *Los partidos políticos*, DUVERGER, M., Fondo de Cultura Económica, México D. F., 3<sup>a</sup> reimpr., 1969, pp. 419 ss.

<sup>20</sup> <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>. Última consulta: 2.9.25.

*decidir si una cuestión que le haya sido sometida está dentro de la competencia que le haya atribuido la ley (apartado 3).*

Otros documentos internacionales contienen de forma igualmente clara la necesidad de la independencia del poder judicial. Así, por ejemplo:

- El art. 6.1 CEDH, de acuerdo con el cual *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 [...]*

- Art. 19.2 TUE, cuando regula el TJUE: *Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia [...]*

- El Informe nº10(2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad: [...] *Dentro del Estado de derecho, la existencia de un poder judicial independiente e imparcial es una exigencia estructural del Estado* (apartado 8). Repárese en la intensidad del adjetivo “estructural”.

- La Recomendación del Consejo de Europa: *la separación de poderes es una garantía fundamental de la independencia del poder judicial sean cuales sean las tradiciones legales de los Estados miembros* (apartado 13 del memorándum). Repárese en este caso, en especial, en la idea de que la separación de poderes es esencial con independencia del sistema legal de que se trate. Debe existir siempre.

#### **IV. Competencias de los tribunales en materia de cambio climático**

##### **4.1. Los Estados quedan sujetos al escrutinio judicial, pero con respeto a la separación de poderes**

Como se ha visto, todos tenemos una serie de derechos humanos, y debe existir un recurso efectivo ante los tribunales para reclamar la defensa de estos derechos. No se puede poner en duda la competencia de los tribunales para garantizar la defensa de esos derechos humanos, incluyendo los supuestos en que la vulneración pueda traer causa de la acción u omisión de un Estado en la lucha contra el cambio climático, cuando dicho Estado haya asumido obligaciones – por ejemplo, bajo alguno de los tratados o instrumentos señalados en los subapartados 1.2.3 o 1.2.4 de la sección III anterior.

Cosa distinta será que esas obligaciones sean más o menos concretas o ambiciosas, de medios o de resultado. Si se trata de obligaciones, la actuación del Estado debe quedar sometida al control de los tribunales. Las competencias de estos para realizar ese control se determinarán por el contenido de la obligación de que se trate, pero el control existirá.

Las tres decisiones judiciales europeas identificadas al principio de este trabajo confirman el principio de que si hay una obligación asumida por el Estado, este queda sujeto al

scrutinio judicial para determinar si esa obligación se ha cumplido o no. Así, por ejemplo, dice la Sentencia Klimaseniorinnen que la *labor del poder judicial es asegurar la necesaria supervisión del cumplimiento de los requisitos legales* [...] (apartado 412). [...] *el margen de apreciación de las autoridades nacionales no es ilimitado y conlleva un control europeo por parte del Tribunal [TEDH], que debe verificar que los efectos producidos por las medidas nacionales impugnadas sean compatibles con el Convenio* (apartado 450). *De acuerdo con el principio de subsidiariedad, las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primera de asegurar los derechos y libertades definidos en la Convención, y al hacerlo así tienen un margen de apreciación, sujeto a la jurisdicción supervisora del Tribunal* [...] (apartado 541 de la Sentencia Klimaseniorinnen).

En el mismo sentido, dice la Sentencia Urgenda que *si el gobierno está obligado a hacer algo, puede ser ordenado para hacerlo por los tribunales, como puede serlo cualquiera, a requerimiento de la parte legitimada* [...] (apartado 8.2.1); los *tribunales no están impedidos para emitir una decisión declaratoria en el sentido de que la omisión del legislador es ilegal* [...] (apartado 8.2.6).

Es destacable cómo se expresa el apartado 8.2.1 de la Sentencia Urgenda: el ejecutivo tiene poderes, pero no está por encima de la ley. Debe cumplirla, como cualquiera. En especial, se continúa en este apartado 8.2.1, por *lo que se refiere a los derechos y libertades contenidos en el CEDH, esta regla es consistente con el derecho a la protección legal efectiva contenido en el artículo 13 CEDH* [...].

La Orden del TCFA se expresa en el mismo sentido: [...] *El contenido normativo abierto del Art. 20a GG [se refiere al artículo de la Constitución alemana sobre la protección de los fundamentos naturales de la vida y los animales] y su referencia formulada explícitamente a la legislación no impide al Tribunal Constitucional Federal revisar el cumplimiento de la obligación de adoptar acción climática; el Art. 20a GG es una provisión legal que puede someterse a la acción de los tribunales de justicia, diseñada para comprometer el proceso político a favor de los intereses ecológicos, en parte con vistas a las generaciones futuras que se verán particularmente afectadas* [...] (apartado 197). Más adelante, en los apartados 205 y 207, se confirma esta idea: [...] *El Art. 20a GG es una provisión legal que puede someterse a la acción de los tribunales de justicia. Lo mismo se puede decir de la obligación de tomar acción climática que se contiene allí* [...] (apartado 205); *no hay nada que indique que el Art. 20a GG – como excepción singular entre las provisiones de la Ley Básica – queda fuera del ámbito de la revisión judicial en relación a cómo su contenido regulatorio se interpreta y aplica* (apartado 207).

Por último, la Opinión consultiva de la CIJ apunta en la misma línea. Durante el procedimiento, un participante suscitó la cuestión de si, por el hecho de responder a las dos preguntas planteadas, la Corte estaría excediendo su función judicial y asumiendo un rol legislativo. La Corte recuerda que “determina la ley existente y no legisla”. Esto es así

incluso si, al determinar y aplicar la ley, la Corte necesariamente debe especificar su ámbito y en ocasiones dar cuenta de su tendencia general (cf. párrafo 48).

Además de este principio de sujeción del Estado al escrutinio judicial, hay otra idea sobre la competencia de los tribunales que debe resaltarse. Me refiero al límite de esa competencia. En aras de respetar la división de poderes, los tribunales no pueden sustituir al legislativo ni al ejecutivo. Como dice la Sentencia Klimaseniorinnen, *la intervención judicial, incluida la de este Tribunal [TEDH], no puede reemplazar ni sustituir la acción que deben llevar a cabo los poderes legislativo y ejecutivo [...] (apartado 412)*.

En la misma Sentencia Klimaseniorinnen, el TEDH dice expresamente que *no es competencia del Tribunal determinar qué debiera haberse hecho exactamente, si bien puede evaluar si las autoridades abordaron la cuestión con la diligencia debida y consideraron todos los intereses en conflicto [...] (apartado 538(e))*.

Y continúa refiriéndose como punto de partida al *principio de que los Estados deben tener un cierto margen de apreciación en este ámbito*, y así distingue dos ámbitos de actuación: por un lado, el *compromiso del Estado sobre la necesidad de luchar contra el cambio climático y sus efectos adversos, y el establecimiento de los fines y objetivos requeridos en este sentido*, y, por otro lado, la *elección de los medios designados para conseguir esos objetivos*. Por lo que se refiere al primer aspecto, la *naturaleza y gravedad de la amenaza y el consenso general sobre lo que está en juego para asegurar el objetivo general de la protección efectiva del clima mediante objetivos de reducción de GEI globales de acuerdo con los compromisos aceptados de las Partes Contratantes para alcanzar la neutralidad en carbono, apelan a un margen reducido de apreciación de los Estados*. Por lo que se refiere al último aspecto, esto es, su *elección de los medios, incluyendo elecciones operativas y políticas adoptadas para cumplir los objetivos impuestos internacionalmente y los compromisos a la luz de las prioridades y los recursos, los Estados deben tener un amplio margen de apreciación* (apartado 543).

Tal como se expresa la sentencia, el Estado siempre tiene un ámbito de apreciación (de discrecionalidad, si se quiere), si bien en lo referente a la necesidad de luchar contra el cambio climático y sus efectos adversos, y al establecimiento de los fines y objetivos, la discrecionalidad, aun existiendo, es menor que en lo que se refiere a los medios que deben emplearse para esa lucha.

Tomando la Sentencia Urgenda, esto debe traducirse en que *los tribunales no pueden ordenar al legislador la creación de legislación con un contenido particular* (apartado 8.2.4). [...] a los tribunales les está impedido solo el no emitir una orden para crear legislación con un contenido particular, específico [...] También pueden ordenar al órgano público en cuestión que adopte medidas para alcanzar un determinado objetivo, siempre que dicha orden no suponga una orden para crear legislación con un contenido particular [...] (apartado 8.2.6).

En esta misma línea se expresa la Orden del TCFA, que añade algunos criterios que pueden ser utilizados en casos concretos: *Es el legislador quien debe decidir cómo encarar los riesgos, quien debe diseñar las estrategias de protección y ejecutar esas estrategias mediante legislación. Incluso cuando el legislador está obligado a tomar medidas para proteger un interés legal, retiene, en principio, un margen de apreciación y evaluación, así como flexibilidad en términos de diseño [...] Sin embargo, esto no significa que la cuestión sobre la efectividad de las medidas de protección estatales esté más allá del ámbito de revisión por el Tribunal Constitucional Federal cuando existe un deber de protección. El Tribunal Constitucional Federal entenderá que hay una vulneración del deber de protección si no se ha adoptado ninguna medida de precaución, o si las provisiones y medidas adoptadas son manifiestamente inapropiadas o completamente inadecuadas para alcanzar el objetivo de protección requerido [...] (apartado 156).*

En el caso concreto del cambio climático, *dada la considerable incertidumbre que el propio IPCC ha documentado al establecer rangos y niveles de confianza, el legislador actualmente retiene una flexibilidad significativa de tomar decisiones para cumplir con su deber de protección que surge de los derechos fundamentales [...], especialmente si se tiene en cuenta que debe reconciliar los requerimientos de la protección de la salud con los intereses en conflicto [...] (apartado 162).*

Y lo que parece claro es que, *en principio, no son los tribunales los que deben traducir la redacción abierta del Art. 20a GG en límites de calentamiento global cuantificables y las correspondientes cantidades de emisiones u objetivos de reducción. Al mismo tiempo, sin embargo, el Art. 20a GG no puede quedar privado de sustancia como una obligación para tomar acción climática. En este sentido, también, puede el Tribunal Constitucional Federal revisar si los límites del Art. 20a GG se respetan [...] (apartado 207).*

En resumen: los tribunales tienen competencia para enjuiciar las actuaciones de un Estado, y determinar si ese Estado ha cumplido o no con las obligaciones que ha asumido, pero no hasta el punto de que sustituyan las competencias propias del legislativo o del ejecutivo. Como siempre en Derecho, se trata de una conclusión general, que deberá adaptarse a cada caso concreto. Pero queda claro que no por tratarse de una cuestión de cambio climático, o de normas internacionales, o de demandantes que sean personas físicas o asociaciones, la actuación del Estado queda fuera del control de los tribunales.

#### **4.2. Dos cuestiones adicionales: sobre la elección de los tribunales y sobre sus conocimientos técnicos**

Para terminar esta sección, es conveniente dedicar unas líneas a otros dos argumentos que pueden plantearse para defender la no competencia de los tribunales en cuestiones de cambio climático: el hecho de que no están elegidos democráticamente (debe entenderse, no están elegidos mediante elecciones de forma similar a como lo están los miembros del poder legislativo y al menos algunos miembros del poder ejecutivo); y su falta de

conocimiento técnico sobre materias tan complejas como el cambio climático y sus consecuencias.

Sobre el hecho de que los jueces no están elegidos democráticamente: debe entenderse como una garantía de su profesionalidad e independencia, esencial como ya se ha visto (cf. sección III anterior, apartado 1.2.4). Solo por dar una cita bibliográfica: según la Recomendación del Consejo de Europa (apartado 44), *las decisiones relativas a la selección y carrera de los jueces deben basarse en criterios objetivos pre establecidos por la ley o por las autoridades competentes. Dichas decisiones deben basarse en el mérito, teniendo en cuenta las cualificaciones, aptitudes y capacidad necesarias para juzgar casos aplicando la ley y respetando al mismo tiempo la dignidad humana*<sup>21</sup>.

Además: el no ser elegidos democráticamente no significa que no formen parte del Estado democrático de Derecho. Al contrario. Es uno de los tres poderes de todo estado democrático. Como dice la Sentencia Klimaseniorinnen (apartado 412), *la democracia no se puede reducir a la voluntad de la mayoría del electorado y de los representantes elegidos, haciendo caso omiso de las exigencias del Estado de Derecho*; y en el mismo sentido cabe citar la Sentencia Urgenda (apartado 8.2.1) cuando se refiere a la sujeción del Estado a los tribunales como *una regla fundamental de la democracia constitucional*.

Sobre el argumento de que los tribunales no tienen conocimiento técnico sobre materias tan complejas como el cambio climático, pueden darse al menos dos respuestas. En primer lugar, esa falta de conocimiento se da en relación con el cambio climático y prácticamente en relación con todas las demás cuestiones que deben juzgar los jueces, desde la capacidad de las personas (deberían tener conocimientos al menos en psiquiatría y psicología), hasta cuestiones médicas (piénsese por ejemplo en la responsabilidad por amianto, tremadamente compleja desde el punto de vista causal), sobre productos químicos (cualquiera que haya leído el Reglamento REACH<sup>22</sup> sabrá de su extrema complejidad

<sup>21</sup> En el mismo sentido se expresa el apartado 15 del Informe nº 18 (2015) del CCJE, "La posición del Poder Judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna": *El CCJE ha elaborado una lista de los distintos métodos de nombramiento de jueces en los Estados miembros del Consejo de Europa. Entre ellos figura, por ejemplo, el nombramiento por el consejo del poder judicial o por otro órgano independiente, la elección por el parlamento o el nombramiento por el poder ejecutivo. Como ha señalado el CCJE, cada sistema tiene ventajas e inconvenientes. Puede afirmarse que el nombramiento por el parlamento y, en menor medida, por el poder ejecutivo puede otorgar una mayor legitimidad democrática, si bien esos métodos de nombramiento conllevan un riesgo de politización y de dependencia de esos otros poderes. Para evitar esos riesgos, el CCJE ha recomendado que toda decisión vinculada al nombramiento o a la carrera profesional de los jueces se base en criterios objetivos y proceda de una autoridad independiente o cuente con garantías de que no se tome con ningún otro criterio. El CCJE ha recomendado asimismo la participación de una instancia independiente con una representación sustancial elegida democráticamente por otros jueces en decisiones relativas al nombramiento o la promoción de los jueces. La legitimidad constitucional de los jueces individuales de carrera no debe verse menoscabada por medidas legislativas o ejecutivas derivadas de cambios en el poder político.*

<sup>22</sup> Reglamento 1907/2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento 793/93 y el Reglamento 1488/94 así como la Directiva 76/769/CEE y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE.

técnica), o sobre construcción (habría que ser arquitecto), por no hablar de las complejas operaciones societarias que requieren profundos conocimientos económicos, financieros y contables, entre otras muchas cuestiones de toda índole sobre las que los tribunales deciden cada día en todo el mundo. Y a nadie se le ocurre decir que esas cuestiones deben quedar fuera de la competencia de los tribunales. Lo que ocurre, sea con el cambio climático o con cualquier otra cuestión, es que los jueces deben contar con el debido asesoramiento técnico independiente que corresponda (además de las alegaciones técnicas que puedan hacer las partes, obviamente). Eso es lo que se ha hecho siempre, y lo que se debe seguir haciendo, también en materia de cambio climático.

En segundo lugar, relacionado con lo anterior: la formación técnica que los jueces no tienen tampoco la tienen quienes hacen las normas, sean sobre cambio climático o sobre cualquier otra cuestión técnica. El legislador, igual que el juez, busca (o al menos debería buscar) asesoramiento técnico competente para redactar las normas debidamente. Es el legislador, no el técnico, quien debe legislar. Como es el juez, y no el técnico, quien debe enjuiciar. Incluso el poder ejecutivo, en muchos de sus estratos (lógicamente, los de nivel más alto), no tienen siempre esa capacidad técnica.<sup>23</sup>

## V. Conclusiones

El cambio climático afecta a la vida, la salud y el bienestar de las personas en un sentido amplio, así como al medio ambiente. Esta afección incide en diversos derechos fundamentales o humanos de los que todos somos titulares. Los Estados tienen, entre otras obligaciones, las de tener disponible un recurso efectivo para reclamar la defensa de estos derechos; acatar las decisiones judiciales que versen sobre ellos; conseguir que esos derechos humanos sean efectivos; y garantizar y respetar la independencia del poder judicial.

La obligación de que los derechos humanos sean efectivos es especialmente relevante. Los derechos humanos no pueden quedarse en el papel de las normas, y en especial en el papel de los tratados internacionales. Las palabras que los expresan tienen un contenido concreto, que debe llevarse a la práctica.

Por ello, y en relación con el objeto de este trabajo, los Estados tienen obligaciones concretas en materia de medio ambiente y en especial de cambio climático, tal como ha dejado muy claro la Opinión consultiva de la CIJ.

Una vez que una persona presenta una demanda ante un tribunal, y basa su demanda sobre una norma jurídica (sean los arts. 2 y 8 CEDH, el Acuerdo de París, la CMNUCC o

---

<sup>23</sup> Por si acaso le queda al lector alguna duda: lo anterior no debe interpretarse en absoluto como una defensa de que las normas las deben dictar los técnicos. Si a quien dicta las normas pueden faltarle competencias técnicas, a los técnicos pueden faltarles, lógicamente, competencias jurídicas. Una buena norma sobre una materia compleja debe prepararse por una persona con competencia jurídica debidamente asesorada por una persona con competencias en la materia de que se trate. Lamentablemente, no son pocos los casos reales en los que esto no se hace así.

cualquier otra), el tribunal tiene competencia y obligación de entender sobre el asunto. El resultado puede ser que el tribunal decida que no es competente, o que estime o desestime la demanda, total o parcialmente. No hay que confundir los conceptos: una cosa es que una acción u omisión de un Estado esté sujeto o no a control judicial, y otra que, estando sujeto, el tribunal dé o no la razón al demandante.

La competencia para entender de un asunto es innegable cuando el Estado en cuestión ha asumido una obligación. Desde el momento en que la demanda se base en una norma vinculante para el Estado, no cabrá alegar, en esa medida, que su actuación es un acto político no sujeto al escrutinio judicial. El Estado, como cualquier otra persona (pero quizás más, por sus obligaciones, responsabilidades y medios para hacer frente a ellas), debe estar sujeto a la revisión de la legalidad de sus acciones y omisiones.

Cosa distinta será que la norma vincule más o menos, que imponga una obligación de resultado o de medios, que imponga objetivos cuantificables o no. El escrutinio judicial vendrá limitado por el contenido de la norma invocada, pero existirá en todo caso. El Estado de Derecho hace ineludible el control judicial respecto de la norma aplicable. Y siempre deberán respetarse las competencias de los otros dos poderes (el legislativo y el ejecutivo), que los tribunales no pueden invadir.

## BIBLIOGRAFÍA

DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, ed. Tecnos, Madrid, 18<sup>a</sup> ed., reimpresión, 2013.

DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 3<sup>a</sup> reimp., 1969.

MALIKS, R.; BAIASU, S.; TIMMONS, M., *The separation of powers and the legitimacy of international courts: A Kantian view*, en *Kantian Citizenship*, vol.1, pp.161-174, Routledge, 2025.

MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, vol. I, ed. R. B. A., Madrid, 1984.

PÉREZ DE LAS HERAS, B., «*Los litigios climáticos en la Unión Europea: un instrumento asimétrico de gobernanza climática*», Revista General de Derecho Europeo 64 (2024), pp. 70-101.

SETZER, J.; HIGHAM, C., *Global trends in climate change litigation: 2024 snapshot*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, London, June 2024.

SMITH, A., *La riqueza de las naciones*, ed. Aguilar, Madrid, 1961.

TRUYOL Y SERRA, A., *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza Universidad, 1974.