

**LITIGIO CLIMÁTICO EN EL TRIBUNAL EUROPEO DE
DERECHOS HUMANOS: ¿DE LA PROTECCIÓN DE DERECHOS
AL CONTROL OBJETIVO DE LA LEY? (Comentario a la STEDH
KlimaSeniorinnen Schweiz y otras contra Suiza)**

**CLIMATE CHANGE LITIGATION IN THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS: FROM THE PROTECTION OF RIGHTS TO
THE OBJECTIVE REVIEW OF THE LAW? (Commentary on the
ECtHR judgment *Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*)**

MAR ANTONINO DE LA CÁMARA
Universidad Carlos III de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-2765-1199>

Cómo citar este trabajo: Antonino de la Cámara, M. (2026). Litigio climático en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: ¿de la protección de derechos al control objetivo de la ley? (Comentario a la STEDH *KlimaSeniorinnen Schweiz y otras contra Suiza*). *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 16 (1), 1–22. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.12821>

RESUMEN

La sentencia *KlimaSeniorinnen contra Suiza* consolida el litigio climático como un ámbito protegido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH). En el presente trabajo se examina si la sentencia supone un desplazamiento del papel que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desempeña como tribunal que enjuicia casos individuales al asumir funciones de control objetivo de las normas. Así, se exponen las particularidades que dificultan el encaje del litigio climático en el sistema de protección individual de los derechos y se analizan los tres elementos que podrían, eventualmente, alterar el papel del TEDH: en primer lugar, la ampliación de la legitimación activa, en segundo lugar, el control de las medidas adoptadas por el Estado en materia de cambio climático y, por último, la

obligación *ex art.* 6.1 CEDH por parte de los Tribunales nacionales de admitir a trámite las demandas en materia de cambio climático interpuestas por diferentes asociaciones.

PALABRAS CLAVE: Litigio climático, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Activismo judicial, locus standi, Obligaciones positivas

ABSTRACT

The *KlimaSeniorinnen v. Switzerland* judgment consolidates climate litigation as an area protected under the European Convention on Human Rights (hereinafter, ECHR). This paper examines whether the judgment entails a shift in the role traditionally played by the European Court of Human Rights, from adjudicating individual cases to assuming functions akin to objective review of norms. To this end, it outlines the particular features that make it difficult to fit climate litigation within the system of individual rights protection, and it analyses three elements that could potentially alter the ECtHR's role: first, the expansion of standing; second, the review of climate-change measures under Article 8 ECHR; and finally, the obligation under Article 6.1 ECHR for national courts to admit climate-related claims lodged by various associations.

KEYWORDS: Climate litigation, European Court of Human Rights, Judicial activism, locus standi, positive obligations

SUMARIO

- I. *Introducción*
- II. *El litigio climático: un ámbito de difícil encaje en el sistema de protección de los derechos humanos*
- III. *La legitimación activa: de la noción de víctima a la de afectado*
- IV. *Determinación de las obligaciones positivas derivadas del art. 8 CEDH: la diferencia entre objetivos y medidas*
- V. *La obligación de los tribunales nacionales de conocer el fondo de las demandas en litigio climático ex. art. 6 CEDH*
- VI. *El recurso a la ponderación como herramienta para salvaguardar el papel del TEDH como tribunal de protección de derechos individuales*
- VII. *Bibliografía*

1. Introducción

El punto de partida del litigio climático en Europa puede fijarse en 2019 con la sentencia del caso *Fundación Urgenda contra Los Países Bajos*¹. Desde entonces ha dejado de ser un fenómeno aislado, ampliándose a otros pronunciamientos como la sentencia *Neubauer y otros contra Alemania*², *VZW Klimaatzaak contra Bélgica y otros*³ o el conocido como *L’Affaire du Siècle* en Francia⁴. También en España se ha producido una tentativa (infructuosa hasta el momento) mediante la interposición de una denuncia por parte varias asociaciones contra el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El Tribunal Supremo desestimó la demanda, cuya impugnación está pendiente de sentencia frente al Tribunal Constitucional⁵.

Todos estos procesos judiciales, impulsados por asociaciones ecologistas, deben entenderse como parte del litigio estratégico que busca tanto la visibilidad mediática como el control judicial de la acción (o inacción) de los poderes públicos⁶. La repuesta de los tribunales no ha sido idéntica en todos los Estados. Faltaba, entonces, por pronunciarse el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que tenía pendientes tres demandas climáticas: *Duarte Agostinho y otros contra Portugal y otros 32 Estados*⁷, *Carême contra Francia*⁸ y, finalmente, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otras contra*

¹ Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de diciembre de 2019. Sobre esta importante sentencia se han realizado diferentes estudios: SCHYFF, G., “The Urgenda Case in the Netherlands on Climate Change and the Problems of Multilevel Constitutionalism”, *Constitutional Review*, 2020, nº 6.

² Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán (BVerfG), de 24 de marzo de 2021. Para un análisis del caso, consultar GELINSKY, K., “¿El Tribunal Constitucional Federal como creador de tendencias internacionales? Protección del clima Made in Karlsruhe”, *Sostenibilidad*, 2021, nº 4 y DE ARMENTERAS CABOT, M., “¿Es posible la protección «intertemporal» de la libertad? La expansión del concepto de libertad en la sentencia del Tribunal Constitucional alemán en el caso Neubauer”, *Revista de Estudios Políticos*, 2023, nº 200, 187-215. En RUIZ PRIETO, M., “Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la Sentencia alemana del Cambio climático y su doctrina”, *REALA*, 2022, nº 17 puede consultarse la virtualidad de esta doctrina en el ordenamiento español.

³ Sentencia del 30 de noviembre de 2023 de la Corte de Apelación de Bruselas. Un breve análisis de la misma puede encontrarse en: BRIEGLEB, A., DE SPIEGELEIR, A., “From Urgenda to Klimaatzaak : a new chapter in climate litigation *Verfassungsblatt*”, 2023, nº 12, 1962-1964 y en GRECO, D. (6 de junio de 2024). “‘Climate change litigation’ y derecho internacional: reflexiones a partir del caso Klimaatzaak”, Blog del CEPC <https://www.cepc.gob.es/blog/climate-change-litigation-y-derecho-internacional-reflexiones-partir-del-caso-klimaatzaak>.

⁴ Sentencia del 3 de febrero de 2021, del Tribunal Administrativo de París. Un estudio de los principales casos en litigio climático y de sus principales características puede encontrarse en DE VILCHEZ MORAGUES, P., “Panorama de Litigios climáticos en el mundo”, en *La litigación Climática y la vinculación del cambio climático con los derechos fundamentales*, AFDUAM, 2022, nº 26.

⁵ Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del 24 de julio de 2023. (Rec. 1079/2023). HERNÁNDEZ PERIBÁÑEZ, M. E. “La Sentencia del TEDH en el caso *KlimaSeniorinnen* y su potencial recepción por el Tribunal Constitucional español en el primer litigio por el clima”, *Revista de Derecho Político*, nº 122, pp.343 y ss.

⁶ Un estudio de los principales casos en litigio climático y de sus principales características puede encontrarse en DE VILCHEZ MORAGUES, P., “Panorama de Litigios climáticos en el mundo”, en *La litigación Climática y la vinculación del cambio climático con los derechos fundamentales*, AFDUAM, 2022, nº 26.

⁷ STEDH de 9 de abril de 2024, nº 39371/20.

⁸ STEDH de 9 de abril de 2024, nº 7189/21.

*Suiza*⁹, el único que, finalmente, ha prosperado. Esta sentencia amplía el alcance del art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) que protege el medio ambiente, incluyendo una obligación de los Estados de establecer medidas suficientes de protección contra el cambio climático y confirmando la obligación de los tribunales nacionales de controlar las medidas adoptadas en esta materia¹⁰. *Klimaseniorinnen* fija, así, la posición del TEDH y da respuesta al debate abierto, pues establece un estándar de obligado cumplimiento para los Estados del Consejo de Europa y consolida los principios del litigio climático.

Ahora bien, la inclusión del cambio climático como un ámbito protegido por el art. 8 CEDH no solo no se ajusta al modelo del derecho al medio ambiente, sino que, por decirlo de manera clara donde el Tribunal no quiere ser tan explícito, tampoco se adecúa al modelo de protección de los derechos fundamentales¹¹. Precisamente, debido a su naturaleza ajena al esquema tradicional de los derechos, se ha tildado al cambio climático como un sector “disruptivo”¹². En *KlimaSeniorinnen* se establece el litigio climático como un ámbito autónomo diferenciado del derecho ambiental clásico¹³.

Los derechos se introducen, por tanto, como un mecanismo efectivo de protección del medio ambiente en contra del cambio climático¹⁴ y no al revés. Este trabajo no está

⁹ STEDH, de 9 de abril de 2024, *Verein Klimaseniorinnen Schweiz y otros contra Suiza*, n.º 53600/20. Para un somero resumen de la sentencia, consultar DORESTE HERNÁNDEZ, J., “Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y Otros c. Switzerland (Application 53600/20)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2024, n.º 147, pp. 139-144.

¹⁰ Savaresi y Setzser ya señalaron como parte del problema del litigio climático la ausencia de un modelo claro sobre los derechos invocables. SAVARESI, A., SETZER, J., “Rights-base litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers”, *Journal of Human Rights and the Environment*, 2022, n.º 13 (1), p. 11.

¹¹ Andrea Acosta Massó ha elaborado un comentario crítico de la sentencia por cuanto la creación de un nuevo derecho a la protección frente al cambio climático entra en conflicto con el Protocolo núm. 15 CEDH. En ACOSTA MASSÓ, A., “¿Está realmente el tribunal de Estrasburgo en la “era de la subsidiariedad” tras la entrada en vigor del Protocolo núm. 15? A propósito de STEDH, *Caso Verein Klimaseniorinnen Schweiz y Otros contra Suiza*, de 9 de abril de 2024”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 42, 2025, de 9 de abril de 2024.

¹² FISHER, E., SCOTTFORD, W., BARRITT, E., “The Legally Disruptive Nature of Climate Change”, *The Modern Law Review*, n.º 80, 2, 2017.

¹³ Debe resaltarse que también se ha iniciado el litigio climático en la Unión Europea. El siguiente trabajo ofrece una aproximación en este ámbito: HERNÁNDEZ MENDIBLE, V.R., “El litigio por el cambio climático. Una nueva revolución por los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2022, n.º 219.

¹⁴ Algunos autores señalaron ya hace más de una década la necesidad de que el TEDH siguiera profundizando en este camino tutitivo de la protección del medioambiente a través de los derechos. LOZANO CUTANDA, B., “La ecologización de los derechos fundamentales: la doctrina López Ostra c. España, Guerra y otros c. Italia y Hatton y otros c. Reino Unido del TEDH y su recepción por nuestro TC”, *Revista española de Derecho Europeo*, 2002, n.º 1 y MARISCAL AGUILAR, C.M., “La protección del medio ambiente en la jurisprudencia de Tribunal Europeo de Derechos Humanos a través de la consolidación del derecho al medio ambiente adecuado como parte del interés general en una sociedad democrática”, *Revista electrónica de derecho ambiental*, 2013, n.º 24. Otros autores han señalado que esta conexión se debe a una vis expansiva de los derechos criticable. A este respecto, Arruego Rodríguez señala lo forzado del vínculo entre la protección del medioambiente y el derecho a la vida. ARRUEGO, G., “¿(Des)protección frente al cambio climático a través de los derechos fundamentales? El caso del efecto

enfocado exclusivamente en el estándar de protección de un supuesto derecho al cambio climático¹⁵, sino en si esta protección supone y hasta qué punto un desplazamiento del papel del TEDH (y, por ende, de los tribunales nacionales)¹⁶, entendido como un tribunal de derechos individuales hacia el de un tribunal que ejerce el control de la ley, excediendo las facultades que le confiere el CEDH. Esta es la preocupación que subyace en el voto parcialmente disidente del juez Eicke cuando señala que, a pesar de compartir la preocupación por el cambio climático, el Tribunal intentó correr antes de aprender a caminar¹⁷.

En las páginas que siguen se analiza esta cuestión. En primer lugar, se realiza un examen de la naturaleza diferenciada del ámbito climático y las particularidades que dificultan su encaje en el sistema de protección individual de los derechos. A partir de ahí, en los siguientes epígrafes se analizan los tres elementos que podrían, eventualmente, alterar el papel del TEDH: en primer lugar, la ampliación de la legitimación activa, en segundo lugar, el control sobre la suficiencia de las medidas que el Estado adopta en materia de cambio climático *ex art. 8 CEDH* y, por último, la obligación de los Tribunales nacionales de admitir a trámite las demandas en materia de cambio climático interpuestas por diferentes asociaciones a partir del derecho a un proceso equitativo del art. 6 CEDH.

2. El litigio climático: un ámbito de difícil encaje en el sistema de protección de los derechos humanos

El litigio estratégico se entiende como el uso deliberado de la vía judicial no solo para resolver un conflicto concreto, sino para generar un impacto más amplio en la sociedad, la legislación o la política pública. En el ámbito climático, este tipo de litigios busca, de forma consciente, presionar a los Estados para que adopten medidas más ambiciosas de mitigación y adaptación. El PNUMA considera como parte del cambio climático “aquellos casos que han sido llevados ante instancias administrativas, judiciales o investigativas, que presentan cuestiones de hecho o de derecho de aspectos científicos del cambio climático o esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático”¹⁸.

globo del derecho fundamental a la vida”, en SALINAS ALCEGA, S., (Dir.); et al., *La lucha contra el Cambio Climático. Una aproximación desde la perspectiva del derecho*, Tirant lo Blanch, 2020, p. 204.

¹⁵ ZABALLOS ZURILLA, M., “¿Un nuevo derecho fundamental a la protección efectiva contra el cambio climático?”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 2024, p. 213.

¹⁶ Este fenómeno no ha ocurrido solo respecto de los derechos humanos. El litigio climático también se ha valido del *tort law* y ha utilizado sus nociones básicas, en ocasiones forzándolas. GIABARBO, C.V., “Climate Change Litigation and Tort Law: Regulation Through Litigation?”, *Diritto e Processo*, 2020

¹⁷ En sus palabras, “However, in my view, the majority clearly ‘tried to run before it could walk’ and, thereby, went beyond what was legitimate for this Court, as the court charged with ensuring ‘the observance of the engagements by the High Contracting Parties in the Convention’ (Article 19) by means of ‘interpretation and application of the Convention’ (Article 32), to do”, p. 257.

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas. El estado del litigio en materia de cambio climático. Una revisión global. Columbia Law School, 2017, p. 10. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://cl.boell.org/sites/default/files/the_status_of_climate_change_litigation_-_a_global_review_-_un_environment_-_may_2017_-_es_1.pdf

Así, *a priori*, este resultaría un ámbito material concreto de la más amplia litigación estratégica. La importancia del litigio estratégico reside no tanto en la decisión judicial concreta como en la capacidad de catalizar cambios normativos, generar debate público y visibilizar la insuficiencia de la acción gubernamental. Y formula un llamamiento expreso al activismo judicial, lo que contribuye a cuestionar la delimitación de los poderes como han sido definidos hasta el momento (cuestión, todo hay que decirlo, que nunca ha sido absolutamente pacífica).

Aunque su aparición obedece a la convergencia de muchos factores, el litigio estratégico climático debe mucho al Derecho internacional. De hecho, si buscamos la fórmula de su éxito, encontraremos que las dos fuentes principales de las que se nutre son: (i) el reconocimiento progresivo de un genérico derecho humano al medio ambiente y (ii) los compromisos internacionales en materia de cambio climático. Ambos elementos, presentes desde *Urgenda*, han actuado de manera complementaria, pues, si en general puede afirmarse que el anclaje jurídico es el art. 8 CEDH, sus características particulares impiden emplear la doctrina de la protección del medio ambiente tal y como se ha venido aplicando, lo que se ha solventado con el recurso al Derecho internacional del medio ambiente. Efectivamente, varios años antes de que el litigio climático llegase al TEDH, se recurrió en *Urgenda* a la protección del medio ambiente *ex art. 8 CEDH* para justificar la obligación del Estado de adoptar medidas para mitigar el cambio climático y la intervención de los tribunales nacionales¹⁹. Pero deducir esta obligación positiva no elimina la dificultad de determinar cuáles son las medidas que han de entenderse suficientes. Aquí entran en acción los compromisos internacionales que los Estados han asumido en esta materia, decisivos, sin duda, para determinar las obligaciones. En este sentido, los Acuerdos de París son “la base actual de la litigación climática”²⁰ mediante el que los países “desarrollados” se comprometieron a reducir la emisión de CO₂ en un 25% respecto de 1990 para 2020. Al establecer obligaciones más claras y concretas ha sido posible atribuirles carácter *self executing*. También debe tenerse en cuenta el Convenio de Aarhus (1998), que ha desempeñado un papel fundamental en cuanto a la legitimación activa y el contenido procedimental de los derechos medioambientales, como el derecho de acceso a la información y la participación pública, que favorecen la conexión entre la protección del medio ambiente y de los derechos humanos.

El propio TEDH ha insistido en las diferencias que impiden trasladar automáticamente el estándar del art. 8 CEDH al ámbito objetivo del cambio climático en el asunto *KlimaSeniorinnen*. Veamos las particularidades del caso:

En 2016 la asociación *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, compuesta mayoritariamente por mujeres de edad avanzada, así como cuatro de sus integrantes a título individual

¹⁹ En ANTONINO DE LA CÁMARA, M. “Urgenda Foundation v. State of the Netherlands: desafíos del constitucionalismo global”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2022, nº126, 299-330 realizo un comentario de sentencia atendiendo a la cuestión de si el litigio climático afecta a los principios de la justicia constitucional.

²⁰ SOZZO, G., “Luchar por el clima: las lecciones globales de la litigación climática para el espacio local”, *Revista de Derecho Ambiental*, 2021, núm. enero-marzo, p. 21.

interpusieron una reclamación frente a diferentes autoridades gubernativas. Alegaban que las medidas climáticas adoptadas por el Estado suizo eran insuficientes para garantizar los compromisos internacionales en materia de cambio climático. Los hechos sobre los que se apoyaba la denuncia consistían en, por un lado, el reconocimiento científico de que el cambio climático está provocando un aumento de las temperaturas medias globales y por otro, la evidencia de que Suiza experimenta un calentamiento más acelerado que la media mundial (aproximadamente el doble de la tasa global, según datos del IPCC y de la Oficina Federal de Meteorología y Climatología suiza). En 2017, interpusieron una demanda ante el Tribunal Administrativo Federal y, posteriormente, frente al Tribunal Federal Suizo que fueron desestimadas bajo la razón principal de que las demandantes no acreditaban un vínculo de afectación suficientemente directo ni un perjuicio individualizable y que, por tanto, carecían de legitimación activa. El Tribunal añadió que las obligaciones climáticas derivadas de los acuerdos internacionales carecían de efectos directos que pudieran hacerse valer en sede judicial por particulares.

Ese mismo año, interpusieron una demanda frente al TEDH invocando los artículos 2 (derecho a la vida), 6.1 (derecho a un proceso equitativo), 8 (derecho al respeto a la vida privada y familiar) y 13 (derecho a un recurso efectivo). Alegaron que Suiza, al no adoptar medidas climáticas adecuadas, había incumplido sus obligaciones positivas de protección frente a riesgos previsibles para su salud y bienestar. El Gobierno suizo cuestionó la legitimación activa tanto de la asociación como de las personas individuales. En 2021, la demanda fue admitida parcialmente: el TEDH mantuvo la de la asociación, pero descartó la de varias demandantes individuales por no acreditar la condición de “víctimas” según el artículo 34 del Convenio.

Finalmente, el 9 de abril de 2024, la Gran Sala del TEDH dictó sentencia. En ella concluyó que Suiza había vulnerado el artículo 8 CEDH, al no adoptar medidas adecuadas y suficientes para mitigar el cambio climático y proteger así la vida privada y familiar de las demandantes. También apreció una violación del artículo 6.1 CEDH, al considerar que los tribunales internos habían cerrado de manera excesivamente restrictiva el acceso a la justicia de la asociación. La sentencia incluye un Voto parcialmente disidente del juez Eicke.

La gran dificultad que el TEDH identifica en la sentencia para aplicar el modelo de protección de los derechos individuales es localizar el centro de imputación del daño. En primer lugar, no existe un único foco de contaminación, sino una multiplicidad de emisiones difusas de efecto invernadero derivadas de actividades básicas de toda sociedad moderna —industria, energía, transporte, vivienda o agricultura—. (parágrafo 416). En segundo lugar, son cantidades acumulativas de gases de efecto, por lo que el daño concreto no emana solo de lo que haga un Estado, pues es la acción conjunta de todos ellos lo que produce las cantidades que serán finalmente nocivas. Además, en tercer lugar, los efectos son cualitativamente distintos y también cuantitativamente (parágrafo 417). En cuarto lugar, las actividades que generan el cambio climático son lícitas en sí mismas y necesarias y, por tanto, las medidas de mitigación son medidas generales que afectan a

diferentes industrias (parágrafo 418). Por último, en quinto lugar, el cambio climático introduce un elemento de justicia intergeneracional que está ausente en la jurisprudencia ambiental clásica. Mientras que los daños ambientales tradicionales afectan de forma inmediata a comunidades identificables, el calentamiento global distribuye sus cargas de manera desigual en el tiempo: las omisiones actuales en la reducción de emisiones trasladan un peso creciente a las generaciones futuras, que sufrirán con mayor intensidad los efectos del calentamiento sin haber tenido capacidad de influir en las decisiones políticas que los generan (parágrafos 419 y 420). El propio Tribunal recuerda que esta dimensión intergeneracional está reconocida en compromisos internacionales como la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, lo que refuerza la necesidad de un marco jurídico específico para dar respuesta a esta problemática.

En resumen, este problema de individuación se desdobra en distintos obstáculos de cara a la tutela de los derechos frente al cambio climático en los tribunales. Dificultades para identificar la acción que ha causado el daño, dificultades para identificar a la víctima, dificultades en la determinación de las medidas suficientes que ha de adoptar el Estado. La contaminación proviene de fuentes específicas y determinadas, lo que permitía identificar tanto a las personas afectadas como el nexo causal entre el foco contaminante y los perjuicios sufridos. En ese esquema, las medidas de mitigación o reparación podían también definirse en relación con el origen concreto del daño. El cambio climático, sin embargo, presenta características completamente distintas²¹. Los efectos no son el resultado de un centro de imputación, sino que se producen a través de una compleja cadena causal que se manifiesta posteriormente en fenómenos meteorológicos extremos y peligrosos como olas de calor, sequías, inundaciones o incendios forestales. Por lo anterior no es fácil identificar la relación de causalidad entre el hecho y el daño, es decir, entre el cambio climático y las víctimas y tampoco es fácil identificar cuáles son las medidas concretas que pueden aplicarse a la fuente del daño para paliar sus consecuencias (par. 415). A diferencia de la clásica tutela ambiental, centrada en identificar un daño tangible y una medida reparadora, el cambio climático obliga a pensar en términos de transformación estructural de las economías y de adopción de medidas a medio o largo plazo de reducción de gases de efecto invernadero.

3. La legitimación activa: de la noción de víctima a la de afectado

²¹ Para un estudio sistemático de la protección del medio ambiente a partir de los derechos del CEDH consultar FERNÁNDEZ EGEA, R.M., “La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2015, nº 31, pp. 163-204. La autora concluyó que el TEDH apuntaba hacia el reconocimiento de un derecho al medioambiente sano, a pesar de que su configuración afronte dificultades (algunas de ellas compartidas por el ámbito del cambio climático, como los intereses difusos). A su juicio, y aquí compartimos esta idea, las garantías procedimentales son idóneas para dotar de contenido jurídico al derecho subjetivo al medioambiente. Un estudio más crítico con la posible configuración del medioambiente como un derecho subjetivo se encuentra en SIMON YARZA, F., “El llamado derecho al medioambiente: Un desafío a la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2012, nº 94.

La primera dificultad para hacer efectivo el litigio climático guarda relación con la ampliación de la legitimación activa. Una lectura excesivamente amplia del requisito de la condición de víctima acercaría el recurso individual a una *actio popularis*. La cuestión no es nueva para el TEDH que en siempre ha tenido en consideración este factor cuando se ha tratado de justificar el *locus standi*.

El artículo 34 CEDH reconoce el derecho de “cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares” a someter al Tribunal de Estrasburgo una queja por violación de los derechos garantizados en el Convenio. Sin embargo, este acceso está condicionado a que el demandante pueda alegar haber sido “víctima” de la violación denunciada. Este concepto no es meramente formal o procesal, sino que delimita el contenido sustantivo y el alcance del derecho. Tanto es así que no es extraño que el Tribunal realice el análisis de admisibilidad junto con la alegada vulneración del derecho. La jurisprudencia de Estrasburgo ha sostenido que el estatus de víctima no debe ser interpretado de manera rígida ni excesivamente formalista, sino conforme a la naturaleza evolutiva del Convenio y a los cambios sociales que condicionan su aplicación (así lo declaró el propio Tribunal en *Gorraiz Lizarraga y otros c. España*²²). El TEDH evita así que una lectura excesivamente restrictiva prive de eficacia al derecho de recurso, considerado por el propio Tribunal como la piedra angular del sistema de protección. Ahora bien, el TEDH ha reiterado de manera constante que el artículo 34 no ampara acciones populares ni permite impugnar en abstracto políticas públicas sin una conexión directa, personal e inmediata con los derechos afectados. Esta restricción persigue un doble objetivo. De un lado, preservar la función subsidiaria del Tribunal: la primera responsabilidad en la protección de los derechos recae sobre los sistemas nacionales, y Estrasburgo solo interviene cuando éstos fallan. De otro, evitar que el Tribunal se transforme en una suerte de jurisdicción constitucional europea con competencia para supervisar la totalidad de las políticas públicas de los Estados miembros.

En el ámbito medioambiental, la jurisprudencia previa había reforzado esta idea. El Tribunal había señalado que no bastaba con alegar un daño ambiental de carácter general para obtener el estatus de víctima. Se exigía, más bien, que el demandante demostrase un nivel mínimo de gravedad en la afectación, un impacto personal y concreto —no meramente abstracto—, y un nexo de proximidad geográfica con la fuente de contaminación o riesgo ambiental. Así, por ejemplo, en *Di Sarno y otros contra Italia*²³ en la que el TEDH reconoció la condición de víctima a quienes residían en las inmediaciones de una planta industrial altamente contaminante o a personas cuya salud se veía directamente comprometida por la falta de control estatal sobre residuos tóxicos. Este esquema resultaba coherente con la lógica de “riesgo localizado” propia de los litigios ambientales tradicionales.

Pero en lo tocante al cambio climático se ha modificado la doctrina anterior. A diferencia de la contaminación industrial o de los daños ambientales localizados, el cambio climático

²² STEDH del 10 de noviembre de 2004, n.º 62543/00.

²³ *Di Sarno y otros contra Italia*, SETDH de 10 de enero de 2012, n.º 30765/08, para. 80.

se caracteriza por su carácter global, complejo y colectivo. Sus consecuencias no se restringen a un territorio determinado, ni afectan únicamente a personas concretas en proximidad geográfica a una fuente emisora. Si el Tribunal aplicara estrictamente los criterios previos para reconocer la condición de víctima, el resultado sería necesariamente la inadmisión de las demandas, como ya había ocurrido ante instancias nacionales. Con ello, los derechos fundamentales potencialmente afectados —en particular, los artículos 2 y 8 CEDH, relativos al derecho a la vida y al respeto de la vida privada y familiar— quedarían sin tutela en un ámbito donde la amenaza es precisamente más severa.

En este punto es pertinente introducir la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En su sentencia de 25 de marzo de 2021, al aplicar de forma estricta los criterios del test Plaumann²⁴ que exige la afectación directa e individual, es decir, que el demandante se distinga del resto de destinatarios por cómo le afecta el acto, prácticamente desactivó la posibilidad de recurrir al TJUE en el ámbito climático²⁵. Frente a este planteamiento, la decisión del TEDH en *KlimaSeniorinnen* realiza una interpretación expansiva del art. 34 CEDH que amplía la legitimación a las entidades que representen los intereses de los afectados (que no víctimas) sin desbordar formalmente la prohibición de la *actio popularis*.

Lo hace introduciendo distinciones relevantes entre conceptos próximos, pero no idénticos: la víctima, el afectado y, en relación con ambos, quien goza de legitimación activa. La víctima sigue siendo aquella persona directamente y personalmente afectada por una violación del Convenio, ya sea por una medida concreta, una decisión estatal o una omisión imputable a las autoridades. Se mantienen, además, las categorías de víctimas indirectas (quienes sufren un efecto rebote por la violación de un derecho de un familiar cercano) y de víctimas potenciales (admitidas solo en circunstancias excepcionales, con base en pruebas convincentes de una amenaza futura personal y concreta). La sentencia estipula que para que una persona pueda ser considerada víctima de los efectos del cambio climático tiene que cumplir con dos requisitos: a) el demandante debe estar sometido a una alta intensidad de exposición a los efectos adversos del cambio climático; es decir, el nivel y la gravedad de las consecuencias adversas (o del riesgo de ellas) derivadas de la acción u omisión gubernamental que afectan al demandante deben ser significativos y b) debe existir una necesidad apremiante de garantizar la protección individual del demandante, debido a la inexistencia o insuficiencia de medidas razonables para reducir el daño (para. 487). Con base en este criterio el Tribunal rechaza la legitimación activa de las cuatro demandantes individuales (para. 527-535).

En cuanto a la noción de afectado es más amplia y flexible, de manera que permite reconocer que existen personas cuya situación se ve comprometida por los riesgos del

²⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, STJUE de 15 de julio de 1963. *Plaumann & Co. contra Comisión de la Comunidad Económica Europea*. Asunto C-25/62.

²⁵ Así lo ha señalado Bettina Steible que propone una relajación de esta doctrina para facilitar el acceso al TJUE. STEIBLE, B. Los criterios Plaumann frente a la emergencia climática: una perspectiva constitucional europea, *Revista Electrónica De Derecho Internacional Contemporáneo*, 2024, 7(7) <https://doi.org/10.24215/2618303Xe077>

cambio climático, aunque no cumplan estrictamente con los requisitos de víctima. Respecto de la legitimación activa se concibe como la capacidad procesal de una organización para representar los intereses de esas personas afectadas. Se diferencia, por tanto, entre la víctima o el afectado y la asociación que puede actuar como vehículo de representación colectiva. Esta distinción resulta crucial para abrir una vía de acceso a Estrasburgo en el contexto climático sin incurrir en la prohibida *actio popularis*. El TEDH desplaza, entonces, el acento desde la víctima individual hacia la figura del afectado y, a través de ella, habilita el *locus standi* de las asociaciones representativas.

La sentencia se apoya en la Convenio de Aarhus de 1998²⁶. Dicho tratado, ratificado de manera casi universal por los Estados del Consejo de Europa, reconoce expresamente la importancia de garantizar a las organizaciones no gubernamentales un acceso amplio a la justicia en asuntos relacionados con la protección del medio ambiente. Su Preámbulo y el artículo 9 reflejan esta filosofía participativa, al incorporar dentro de la categoría de “público interesado” a las asociaciones cuyo objeto estatutario sea la defensa del medio ambiente, siempre que cumplan los requisitos básicos del derecho interno.

El reconocimiento del *locus standi* a asociaciones en materia climática se apoya en varios elementos. En primer lugar, el Tribunal destaca la creciente relevancia de la sociedad civil y de las organizaciones colectivas en el litigio climático, dada la complejidad técnica y la magnitud de los recursos necesarios. En segundo lugar, resalta el carácter intergeneracional de la amenaza climática y la necesidad de garantizar la protección de las generaciones futuras²⁷, un argumento que acerca la jurisprudencia de Estrasburgo a las nociones emergentes del Derecho Internacional ambiental. En tercer lugar, subraya la urgencia de actuar frente a un riesgo grave e irreversible para la vida y la salud humanas.

Ahora bien, el Tribunal es plenamente consciente de nuevo de que esta ampliación podría acercarle peligrosamente a la lógica de una acción popular, incompatible con la estructura del artículo 34 CEDH y con su doctrina consolidada. De ahí que, aunque el TEDH se fundamente en Aarhus para reconocer el rol esencial de las organizaciones no gubernamentales en la defensa del interés colectivo frente al cambio climático, mantenga la exigencia de un test más estricto. La legitimación activa no se reconoce de manera automática a toda organización debidamente constituida y con fines ambientales en sus estatutos, como ocurre bajo Aarhus. En la sentencia se recogen los tres requisitos necesarios para reconocer el *locus standi*: (a) que esté establecida legalmente en la jurisdicción correspondiente; (b) que persiga un propósito específico de conformidad con sus objetivos estatutarios en

²⁶ Convenio 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, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. Ratificado por España el 15 de diciembre de 2004: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-2528

²⁷ Un estudio sobre el estándar de protección que se deriva del reconocimiento de las generaciones futuras, especialmente a partir de la sentencia *Neubauer*, se puede encontrar en DE ARMENTERAS CABOT, M., “El litigio climático ante la responsabilidad intergeneracional”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2021, nº 44.

la defensa de los derechos humanos de sus miembros u otras personas afectadas incluyendo la acción colectiva para la protección de esos derechos frente a las amenazas derivadas del cambio climático; y (c) que sea capaz de demostrar que está cualificada y que es representativa para actuar en nombre de los miembros u otras personas afectadas (para. 502).

En definitiva, el Tribunal, sin abandonar la prohibición de la *actio popularis*, deja una vía expedita para enjuiciar demandas climáticas a través de asociaciones representativas, introduciendo una diferenciación conceptual entre “víctima” y “afectado” que permite extender la protección del Convenio a un fenómeno global, sin vaciar de contenido el requisito del artículo 34. Se trata de evitar que los Estados puedan escudarse en la dificultad de individualizar los daños climáticos para eludir sus obligaciones positivas; por otro, mantener la coherencia del sistema de Estrasburgo como garante de derechos individuales y no como tribunal constitucional europeo de políticas pública.

4. Determinación de las obligaciones positivas derivadas del art. 8 CEDH: la diferencia entre objetivos y medidas

La cuestión más controvertida del litigio climático es si los tribunales están excediendo sus atribuciones jurisdiccionales al ejercer un control objetivo de la ley con base en un criterio de oportunidad política. Esta dificultad afecta al examen de fondo que se realiza en la sentencia y que exponemos a continuación.

Los artículos que los demandantes estiman vulnerados son el derecho a la vida (art. 2 CEDH) y el derecho a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH). En cuanto al art. 2, según la jurisprudencia consolidada del TEDH este precepto impone al Estado la obligación positiva de proteger la vida frente a riesgos identificable. El riesgo debe ser concreto, individualizable e inminente. En casos anteriores como el Tribunal declaró violaciones del artículo 2 cuando existía una amenaza directa y próxima (explosión de un vertedero, avalanchas de lodo) que podía vincularse con la falta de prevención estatal²⁸. Se rechaza en la sentencia la posible vulneración del art. 2 CEDH, pues no es posible hablar de un riesgo inmediato e individualizable (para. 513). Como ya se ha apuntado, los impactos del cambio climático son globales, acumulativos y se proyectan en el tiempo.

TEDH se centra, entonces en el art. 8 CEDH, cuyo bien jurídico protegido es la salud, el bienestar y la calidad de vida frente a riesgos ambientales. La insuficiencia de las políticas estatales de mitigación puede constituir una injerencia en el art. 8 al poner a la población —y en particular a grupos vulnerables— en una situación de exposición a riesgos graves y previsibles. El art. 8 se había aplicado a supuestos de contaminación industrial, residuos tóxicos o ruidos, donde se exigía que la injerencia alcanzara un umbral de “suficiencia”, es decir, que los efectos negativos fueran lo bastante graves como para perturbar la vida

²⁸ *Öneryildiz contra. Turquía*, STEDH de 30 de noviembre de 2004, nº 48939/99 o *Budayeva contra Rusia*, STEDH de 20 de marzo de 2008, nº 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02.

privada y familiar de la persona²⁹. Pero, una vez más, el TEDH diferencia explícitamente el litigio climático de la jurisprudencia ambiental clásica: mientras que en esta última la protección bajo el artículo 8 se vinculaba a contaminaciones localizadas y medibles, en el caso climático se trata de un riesgo sistémico, progresivo y de alcance global, pero igualmente capaz de afectar de manera sustancial la vida privada y familiar. En el contexto del cambio climático, esto significa que los individuos tienen derecho a que el Estado actúe para evitar efectos graves y potencialmente irreversibles sobre su vida y entorno vital.

El estándar de protección, por tanto, ya no se basa en la constatación de un daño inmediato o local, sino en la evaluación de la suficiencia de las medidas estatales frente a una amenaza estructural. Es decir, los Estados deben adoptar y aplicar regulaciones y medidas capaces de mitigar los efectos existentes y potencialmente irreversibles sobre la vida y la salud de las personas. Esto coloca al Tribunal en una posición delicada, pues “no puede prescindir de efectuar un juicio paralelo [...] que parece más de oportunidad que estrictamente jurídico”³⁰.

Efectivamente, para determinar el daño causado por el Estado se debe establecer una relación de causalidad entre el riesgo ambiental (aquí, emisiones de gases de efecto invernadero, fenómenos climáticos extremos) y el impacto sobre la vida, salud y bienestar de los individuos. En la sentencia se tiene en cuenta la intensidad y previsibilidad del daño, utilizando evidencia científica y mediciones fiables (informes del IPCC, estudios nacionales, datos epidemiológicos), así como la seriedad de la interferencia, considerando efectos acumulativos y futuros, no solo impactos presentes. Esta evidencia no tiene por qué ser absoluta, sino que las autoridades deben prever y evaluar los riesgos.

Ahora bien, una primera dificultad en la determinación de la responsabilidad del Estado guarda relación con la individuación del daño causado por la falta de medidas estatales. Dado que el cambio climático es un fenómeno global, ningún Estado puede garantizar por sí solo la mitigación del riesgo. Suiza argumentó que su contribución a las emisiones globales era relativamente pequeña y que no podía atribuírsele responsabilidad directa por los efectos del cambio climático. El TEDH, sin embargo, rechazó esta posición y afirmó que la obligación de protección de los derechos reconocidos en el CEDH se activa incluso cuando el daño proviene de un fenómeno global, siempre que el Estado tenga capacidad de adoptar medidas razonables y efectivas de mitigación.

El Tribunal recurre al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, reconocido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y al acuerdo de París, que reconoce que los Estados industrializados tienen obligaciones más estrictas de reducción de emisiones, lo que limita el margen de apreciación cuando se trata de objetivos de mitigación. Esta integración de compromisos

²⁹ *López Ostra contra España*, STEDH de 9 de diciembre de 1994, nº 16798/9 y *Fadeyeva contra Rusia*, STEDH de 9 de junio de 2005, nº 55723/00.

³⁰ RODRIGUEZ GARCÍA, N., “Responsabilidad del Estado y cambio climático: el caso Urgenda contra Países Bajos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2016, nº 7 (2), p 30.

internacionales permite al Tribunal evaluar la acción estatal en relación con la protección efectiva de derechos fundamentales dentro de un contexto global. Es decir, cada país debe cumplir con su contribución proporcionada según su capacidad y compromisos internacionales (para. 443). En este sentido, la vulneración del art. 8 CEDH puede declararse individualmente si un Estado no actúa de acuerdo con su parte en la acción conjunta necesaria, incluso si el riesgo global depende de múltiples actores. Esta solución permite al Tribunal reconocer la naturaleza colectiva del problema sin renunciar a su función de garantizar derechos fundamentales individuales.

En este análisis, los compromisos internacionales y el papel de los estudios científicos se constituyen de manera indirecta como estándar de protección. Por un lado, los informes del IPCC, las evaluaciones nacionales de emisiones y los estudios sobre el presupuesto de carbono son utilizados por el TEDH como criterios objetivos para determinar si las actuaciones del Estado en esta materia son suficientes. El Tribunal toma en consideración el Acuerdo de París y las directrices del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Estos instrumentos internacionales no solo establecen metas globales de reducción de emisiones, sino que también proporcionan estándares científicos y jurídicos que permiten evaluar la suficiencia de la acción nacional. Así, un elemento central en la argumentación del Tribunal es el concepto de presupuesto de carbono. El TEDH reconoce que, para cumplir objetivos de limitación del calentamiento a 1,5°C, cada Estado dispone de un límite cuantitativo de emisiones que debe respetar, ajustado por población y responsabilidades históricas. La evidencia científica muestra que, con los objetivos y medidas vigentes, Suiza podría agotar su presupuesto de carbono antes de 2035, lo que implicaría que sus políticas nacionales permitirían más emisiones de las compatibles con los compromisos internacionales.

La segunda dificultad pasa por justificar la intervención del Tribunal en lo que atañe a las políticas adoptadas por el legislador. La sentencia distingue a este respecto entre objetivos y medidas para determinar el margen de apreciación más amplio o más estricto que se concede a los países. Mientras que el margen de apreciación se reduce en los objetivos de reducción de emisiones, dada la gravedad de la amenaza y al consenso científico sobre la urgencia de limitar el calentamiento global, se preserva un mayor margen en lo que atañe a las medidas para alcanzar tales objetivos (para. 543).

La obligación no se limita a la declaración de objetivos generales ni a la adhesión formal a compromisos internacionales; requiere la existencia de un marco regulatorio coherente y operativo, con metas cuantificables y mecanismos de seguimiento que aseguren que los derechos fundamentales no sean meramente teóricos o ilusorios. Las autoridades nacionales, sean legislativas, ejecutivas o judiciales deben cumplir con los siguientes requisitos para mantenerse dentro de su margen de apreciación: i) adoptar medidas que incluyan un calendario y un presupuesto de emisiones, ii) establecer objetivos intermedios de reducción de GEI y mecanismos para su cumplimiento, iii) acreditar el cumplimiento de estos objetivos; iv) actualizar los objetivos y v) intervenir con antelación en el diseño

de las medidas. Con ello se evita la mera declaración de intenciones a largo plazo y se garantiza que los objetivos sean operativamente viables.

El Tribunal aclara que su evaluación se realiza en términos globales, de manera que un déficit aislado en alguno de estos criterios no implica necesariamente que el Estado haya excedido su margen de apreciación. En el caso suizo, la Ley CO2 de 2011 establecía una reducción del 20% para 2020, mientras que la evidencia científica y los compromisos internacionales señalaban que los países industrializados debían alcanzar reducciones superiores al 25-40% en ese mismo período. La revisión legislativa prevista para 2017, más ambiciosa, fue rechazada en referéndum, dejando un vacío regulatorio que afectaba a los años posteriores a 2020. La Climate Act de 2022 estableció objetivos generales hasta 2050 y metas intermedias para 2031-2050, pero dejó pendiente la definición concreta de las medidas por parte del Consejo Federal y el Parlamento, generando un vacío regulatorio crítico entre 2025 y 2030. Por lo anterior, el Tribunal identificó que los objetivos nacionales no garantizaban la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos, constituyendo un incumplimiento de la obligación positiva derivada del art. 8 CEDH.

En lo que se refiere a las medidas concretas para alcanzar dichos objetivos, el margen de apreciación es más amplio. El Tribunal reconoce la autonomía de los Estados para decidir los instrumentos legislativos, económicos o técnicos que consideren más adecuados. Es necesario que el Estado implemente medidas de mitigación para aliviar las consecuencias más nocivas o inmediatas del cambio climático (para. 552). Aunque el margen de apreciación sea más amplio en lo que refiere a las medidas dirigidas a cumplir con los objetivos y a las medidas de mitigación, no es ilimitado. Se requiere el cumplimiento de una serie de garantías procedimentales: i) que la información en poder de las autoridades públicas se ponga a disposición del público y ii) que se contemplen procedimientos que permitan tomar en consideración las opiniones del público y especialmente de aquellos que se vean afectados (para. 554).

5. La obligación de los tribunales nacionales de conocer el fondo de las demandas en litigio climático ex. art. 6 CEDH

En el caso suizo los tribunales nacionales inadmitieron la demanda de los solicitantes, con base en que la falta de afectación suficiente sobre los derechos de los demandantes, de manera que la admisión a trámite de la demanda habría supuesto reconocer una *actio popularis*. Según los demandantes esto vulneraba su derecho a un proceso equitativo, pues no contaban con vías alternativas para proteger sus intereses, ni pudieron obtener una motivación sobre el fondo de la cuestión. Para determinar la aplicabilidad del art. 6 CEDH, el Tribunal reitera que debe existir un derecho civil reconocido por el ordenamiento interno que pueda verse afectado por la acción u omisión del Estado.

Al igual que en los apartados previos, en lo que respecta al art. 6 CEDH una interpretación excesivamente expansiva podría llevar a la utilización de este derecho en los términos de un control abstracto de la ley o de las omisiones legislativas, en lugar de un control sobre

la protección de los derechos individuales. La jurisprudencia indica que el art. 6 CEDH no garantiza el derecho a que un tribunal invalide leyes ni obliga a los parlamentos a legislar, precisamente para preservar la separación de poderes.

De nuevo se introduce en la sentencia una diferenciación que permite distinguir las reclamaciones de carácter político o legislativo general y aquellas que se refieren a la implementación concreta de medidas ya previstas por la ley, que sí pueden constituir derechos civiles susceptibles de protección judicial. La mera expectativa de que el Parlamento pueda legislar en el futuro no sustituye el derecho a obtener una evaluación judicial inmediata sobre la ejecución de obligaciones legales ya en vigor. En el contexto del cambio climático, el art. 10 de la Constitución suiza, que reconoce el derecho a la vida y a la integridad física, puede verse comprometido por la insuficiente implementación de medidas de mitigación y adaptación frente a los riesgos climáticos (para. 617). Por eso debe tenerse en cuenta la naturaleza híbrida de la demanda, en la que distinguen exigencias que caen bajo la protección de derechos reconocidos a nivel nacional, que quedarían bajo la protección del art. 6 CEDH y las reclamaciones sobre políticas generales que quedarían fuera de su alcance. El Tribunal no exige que el daño sea inminente en términos estrictos, sino que se considere la probabilidad real y elevada de daños futuros, cuya mitigación depende de la actuación judicial, es decir que el resultado del fallo debe ser directamente decisivo para los derechos alegados.

La participación de asociaciones como las recurrentes se justifica por su papel en representar a individuos que podrían estar en desventaja ante la magnitud y complejidad del fenómeno climático, garantizando la protección colectiva de derechos que, de otro modo, serían difícilmente defendibles de forma individual. La ampliación de la legitimación activa permite que asociaciones y organizaciones no gubernamentales puedan actuar en defensa de los derechos de sus miembros o de colectivos vulnerables. En el caso estudiado, la acción de la asociación recurrente fue considerada directamente relevante para la protección de derechos civiles de sus miembros frente a los efectos adversos del cambio climático. Esta interpretación reconoce que la acción colectiva es un instrumento indispensable en contextos donde el daño individual es difuso o donde la capacidad de acción individual es limitada. El acceso efectivo a la justicia incluye que la actuación judicial no se limite a casos de daño inmediato, sino que abarque riesgos graves de carácter progresivo y colectivo. En contextos donde el daño individual es difuso o de largo plazo, limitar el acceso judicial únicamente a quienes sufren un impacto inmediato puede socavar la esencia de la tutela judicial. De esta manera, el Tribunal extiende la noción de víctima a aquellos colectivos que buscan garantizar la correcta implementación de medidas legales existentes, sin que ello suponga un control abstracto del legislador.

Una vez determinado el alcance del derecho, la sentencia procede a evaluar si la inadmisión a trámite supone una vulneración del derecho. La evaluación de la proporcionalidad de tales limitaciones debe considerar no solo la legitimidad del objetivo (preservar la separación de poderes y limitar el control judicial sobre el legislador), sino también que los medios empleados sean razonables y que no impidan el ejercicio efectivo

de derechos civiles concretos. El Tribunal constata que los tribunales suizos (y antes que ellos, las autoridades administrativas) rechazaron la demanda sin entrar en el fondo de la cuestión y el ordenamiento suizo tampoco ofrecía alternativas de tutela para las demandantes individuales (para. 636, 637). Además, la negativa a admitir la demanda bajo la justificación de que comporta una acción popular es, a juicio del TEDH, insuficiente. No se puede trasladar la doctrina de la prohibición de la acción popular sin tener en cuenta la naturaleza específica del cambio climático y la dificultad para individuar el daño. Ignorar las características específicas del cambio climático y no adaptar nociones como las de “daño” impediría tutelar de manera adecuada los derechos del CEDH. Merece la pena en este punto transcribir el párrafo final de la sentencia.

«En este sentido, el Tribunal considera esencial subrayar el papel clave que los tribunales nacionales han desempeñado y seguirán desempeñando en el litigio climático, hecho reflejado en la jurisprudencia adoptada hasta la fecha en ciertos Estados miembros del Consejo de Europa, lo que pone de relieve la importancia del acceso a la justicia en este ámbito. Además, habida cuenta de los principios de responsabilidad compartida y de subsidiariedad, corresponde en primer lugar a las autoridades nacionales, incluidos los tribunales, garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio» (para. 639).

6. El recurso a la ponderación como herramienta para salvaguardar el papel del TEDH como tribunal de protección de derechos individuales

El pronunciamiento del TEDH no solo adapta las categorías clásicas a la especificidad del cambio climático —como litigio estratégico, colectivo y prospectivo—, sino que desplaza la protección del cambio climático del plano meramente político a la esfera jurídica. La irrupción del litigio climático en el sistema de protección del CEDH ha sido polémica, pues, como se ha mostrado en este trabajo, su encaje plantea varias dificultades dogmáticas y contrarias a su jurisprudencia consolidada y que atañen a la legitimación y al papel atribuido al TEDH por los Estados que forman parte del Consejo de Europa.

Debe apuntarse que esta sentencia no implica necesariamente una apertura en su doctrina general, pues el TEDH se preocupa en varias ocasiones de subrayar que el estándar que sienta en *KlimaSeniorinnen* se debe a la especial urgencia y necesidad de actuar en el ámbito climático. De hecho, en la sentencia se recurre a menudo a la técnica de la ponderación introduciendo distinciones doctrinales que permitan sacrificar lo menos posible su jurisprudencia previa y el papel que corresponde a los tribunales sin renunciar a establecer un estándar de mínimos en litigio climático; y lo hace a pesar de que esto genera ciertas incoherencias en la sentencia, pues estas distinciones no siempre son acertadas.

Es el caso de la doctrina vertida al hilo de la cuestión de la legitimación activa. En la sentencia se quiere evitar el riesgo de habilitar una suerte de *actio popularis*, a la vez que

se reconoce la necesidad de la representación colectiva en contextos en que el daño individual resulta difuso o difícil de determinar. Establece, entonces, una distinción relevante entre *locus standi*, la noción de víctima en sentido estricto y la genérica idea de personas afectadas, de manera que basta que la organización represente los intereses de personas afectadas, aunque estas no cumplan con la condición de víctima, para que se le reconozca la legitimación activa. Se genera así la paradoja de reconocer el *locus standi* a las asociaciones que cumplen con determinados requisitos, aunque las personas que se constituyen como socias no quepan bajo la definición de víctima del TEDH, debilitando la relación causal entre el daño experimentado y la acción procesal. A pesar de lo anterior, la distinción funciona, ya que al reconocer a las ONGs el *locus standi* evita conceder o ampliar con carácter general la noción de víctima. En este sentido, cabe recordar que en la mencionada sentencia *Carême contra Francia* —una de las tres demandas climáticas— se inadmitió la demanda por falta de legitimación activa. Además, la ampliación de la legitimación activa a las ONGs es puntual y su alcance se limita al ámbito climático.

Respecto de los aspectos sustantivos relativos a la vulneración del art. 8 CEDH también se dan elementos cuestionables. En cuanto a las evidencias científicas, el Tribunal acepta la suficiencia de demostrar la existencia de riesgos graves y previsibles acreditados mediante consensos científicos como los informes del IPCC para hacer frente a la imposibilidad de probar un perjuicio concreto e inmediato. La ciencia opera como estándar probatorio para demostrar la relación causal entre la ausencia de medidas de protección frente al cambio climático y la lesión del art. 8 CEDH. De esta conexión se deduce un derecho a la protección efectiva frente a los efectos adversos graves y los riesgos en la vida, bienestar y calidad de vida causados por el cambio climático.

También es discutible el papel decisivo que se atribuye a los compromisos internacionales en la determinación de la responsabilidad del Estado que se articula en términos de concurrencia y proporcionalidad. El TEDH rechaza la objeción del *drop in the ocean* —según la cual la contribución de un solo Estado es insignificante frente al fenómeno global— y, en su lugar, afirma que cada Estado tiene obligaciones diferenciadas pero ineludibles en función de sus capacidades y compromisos internacionales. La responsabilidad se fracciona, pero no desaparece. Este razonamiento, además de estar en consonancia con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas del derecho internacional ambiental, refleja una asimilación del criterio de incremento de riesgo: lo que activa la responsabilidad no es ser la causa exclusiva del daño, sino contribuir de manera significativa a agravarlo. Ahora bien, esto supone, en cierta medida, el control de las obligaciones asumidas por los Estados en convenios internacionales en los que el Tribunal no es competente, así como como la aplicación heterárquica de las normas internacionales³¹.

³¹ Sobre la aplicación heterárquica de las normas internacionales en litigio climático consultar ANTONINO DE LA CÁMARA, M. “Urgenda Foundation v. State of the Netherlands: desafíos del constitucionalismo global”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2022, n.º126.

Pero tal vez lo más polémico de la sentencia es la concreción de las obligaciones positivas del Estado, pues ¿hasta qué punto los tribunales pueden controlar la adopción de políticas públicas? Aquí el Tribunal pondera la debida deferencia de las políticas adoptadas por los Estados parte del CEDH y la urgencia de la intervención en materia climática. En este caso introduce un estándar de mínimos diferenciado para lo que denomina objetivos asumidos previamente por los Estados a través de compromisos internacionales y para las medidas concretas que el Estado adopta para cumplir con tales objetivos. El margen de apreciación disminuye cuando se trata de establecer los objetivos, dado el consenso científico sobre la urgencia climática y la existencia de compromisos internacionales vinculantes. El Estado ha de establecer un marco administrativo y legislativo que garantice la protección efectiva de la salud y de la vida. Para determinar si este marco es suficiente, la sentencia confiere a los consensos científicos internacionales una función casi normativa dentro del razonamiento judicial, en la medida en que se utilizan como parámetro objetivo de suficiencia de la acción estatal. En cambio, en lo que respecta a las medidas específicas para alcanzar esos objetivos, el margen de los Estados es mayor, aunque no ilimitado.

Al introducir esta distinción se da respuesta a los tribunales nacionales que han rehusado a controlar las acciones del Gobierno y del Parlamento. En el caso español, por ejemplo, el Tribunal Supremo consideró que obligar a “la Administración a reformular dicha política [...] desde el punto de vista de las potestades de la que es titular, comportaría una invasión excesiva”³² del debido margen de discrecionalidad del que goza la Administración Pública. En *KlimaSeniorinnen* el margen de discrecionalidad se preserva en lo que se refiere a las medidas, pero sin poder ampararse en él para eludir las obligaciones previamente asumidas por el Estado en cuanto a las emisiones de gases de efecto invernadero.

Por último, la sentencia establece la obligación de los tribunales nacionales de ejercer el control sobre la actuación de los poderes públicos en materia climática sin que puedan recurrir a la falta de legitimación activa de los demandantes. Al declarar la vulneración del derecho a un proceso equitativo, el TEDH se asegura de que los tribunales nacionales controlen las políticas públicas en materia de cambio climático y no evadan la aplicación del estándar fijado en *KlimaSeniorinnen*. La sentencia reconoce la estrecha cercanía que hay entre la admisión a trámite de las demandas de diferentes organizaciones y asociaciones en defensa del cambio climático y el reconocimiento de una acción popular, pero ofrece un nuevo criterio para justificar la acción de los tribunales nacionales: si la inacción del Estado genera un daño en los términos definidos por el TEDH para el cambio climático y este hubiera asumido previamente compromisos internacionales, los tribunales no podrán alegar la acción popular para desconocer el derecho de los demandantes a obtener una sentencia sobre el fondo. Con ello el TEDH se dirige a los tribunales nacionales para que tomen el relevo como garantes de la protección climática, asegurando que el carácter subsidiario del TEDH quede preservado. De este modo

³² Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del 24 de julio de 2023. (Rec. 1079/2023), FJ 6.

salvaguarda su papel, si bien es cierto de que lo hace a costa de que sean los tribunales nacionales quienes asuman la función de control objetivo de la ley (y de su omisión).

A modo de conclusión, puede afirmarse que la sentencia fuerza las costuras de la jurisprudencia previa y del papel que los Estados han concedido al TEDH. Pero también debe tenerse en cuenta el esfuerzo de ponderación que ha realizado el Tribunal en un ámbito en el que su intervención era más que recomendable. El litigio climático constituye un fenómeno de enorme alcance tanto por su incidencia en la lucha contra el cambio climático como porque cuestiona algunos principios basales de la justicia constitucional. Se trata de una práctica en plena expansión entre los Estados europeos y respecto de la cual no existe consenso. La falta de acuerdo, lejos de desaconsejar la intervención del TEDH, la refuerza: si el Tribunal se inhibe en este ámbito ¿no estaría, en última instancia, proclamando su propia irrelevancia como garante europeo de los derechos? En este sentido, *KlimaSeniorinnen* establece un estándar europeo y refuerza la posición del Tribunal en un ámbito clave en Europa. Al mismo tiempo que el TEDH articula como obligación los compromisos ya asumidos por los Estados en materia de reducción de gases de efecto invernadero, la técnica de la ponderación tal y como ha sido expuesta le ha permitido también establecer límites al control objetivo de la ley.

Bibliografía

ACOSTA MASSÓ, A. “¿Está realmente el tribunal de estrasburgo en la “era de la subsidiariedad” tras la entrada en vigor del Protocolo núm.15? A propósito de STEDH, Caso Verein Klimaseniorinnen Schweiz y Otros contra Suiza, de 9 de abril de 2024”, *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 42, 2025.

ANTONINO DE LA CÁMARA, M. “Urgenda Foundation v. State of the Netherlands: desafíos del constitucionalismo global”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2022, n.º126, 299-330. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.126.09>

ARRUEGO, G., “¿(Des)protección frente al cambio climático a través de los derechos fundamentales? El caso del efecto globo del derecho fundamental a la vida”, en SALINAS ALCEGA, S., (Dir.); et al., *La lucha contra el Cambio Climático. Una aproximación desde la perspectiva del derecho*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 203-225.

BRIEGLEB, A., DE SPIEGELEIR, A. “From Urgenda to Klimaatzaak : a new chapter in climate litigation *Verfassungsblatt*”, 2023, nº 12, 1962-1964. <https://doi.org/10.17176/20231205-104328-0>

DE ARMENTERAS CABOT, M., “El litigio climático ante la responsabilidad intergeneracional”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2021, nº 44, pp. 1-22. <https://doi.org/10.7203/CEFD.44.19409>

DE ARMENTERAS CABOT, M. “¿Es posible la protección «intertemporal» de la libertad? La expansión del concepto de libertad en la sentencia del Tribunal Constitucional alemán en el caso Neubauer”, *Revista de Estudios Políticos*, 2023, nº 200, 187-215. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.200.07>

DE VILCHEZ MORAGUES, P., “Panorama de Litigios climáticos en el mundo”, en *La litigación Climática y la vinculación del cambio climático con los derechos fundamentales*, AFDUAM, 2022, nº 26, pp. 349-381.

DORESTE HERNÁNDEZ, J., “Sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y Otros c. Switzerland (Application 53600/20)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2024, nº 147, pp. 139-144.

FERNÁNDEZ EGEA, R.M., “La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: últimos avances jurisprudenciales”, *RJUAM*, 2015, nº 31, pp. 163-204.

FISHER, E., SCOTTFORD, W., BARRITT E., The Legally Disruptive Nature of Climate Change, *The Modern Law Review*, n.º 80, 2, 2017, pp. 173-202. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12251>

GIABARBO, C.V., “Climate Change Litigation and Tort Law: Regulation Through Litigation?”, *Diritto e Processo*, 2020, pp. 361-382. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3858956>

GRECO, D. (6 de junio de 2024). “‘Climate change litigation’ y derecho internacional: reflexiones a partir del caso Klimaatzaak”, Blog del CEPC , <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.200.07>

HERNÁNDEZ MENDIBLE, V.R., “El litigio por el cambio climático. Una nueva revolución por los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2022, nº 219, pp. 99-126.

HERNÁNDEZ PERIBÁÑEZ, M. E. “La Sentencia del TEDH en el caso *KlimaSeniorinnen* y su potencial recepción por el Tribunal Constitucional español en el primer litigio por el clima”, *Revista de Derecho Político*, n.º 122, pp. 327–351. <https://doi.org/10.5944/rdp.122.2025.44752>

LOZANO CUTANDA, B., “La ecologización de los derechos fundamentales: la doctrina López Ostra c. España, Guerra y otros c. Italia y Hatton y otros c. Reino Unido del TEDH y su recepción por nuestro TC”, *Revista española de Derecho Europeo*, 2002, nº 1, pp. 175-205.

MARISCAL AGUILAR, C.M., “La protección del medio ambiente en la jurisprudencia de Tribunal Europeo de Derechos Humanos a través de la consolidación del derecho al medio ambiente adecuado como parte del interés general en una sociedad democrática”, *Revista electrónica de derecho ambiental*, 2013, nº 24.

RODRIGUEZ GARCÍA, N., “Responsabilidad del Estado y cambio climático: el caso Urgenda contra Países Bajos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2016, nº 7(2), pp. 1-38.

SCHYFF, G., “The Urgenda Case in the Netherlands on Climate Change and the Problems of Multilevel Constitutionalism”, *Constitutional Review*, 2020, nº 6. DOI; <https://doi.org/10.31078/consrev622>

RUIZ PRIETO, M., “Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la Sentencia alemana del Cambio climático y su doctrina”, *REALA*, 2022, nº 17, pp. 78-93. <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11063>

SIMON YARZA, F., “El llamado derecho al medioambiente: Un desafío a la teoría de los derechos fundamentales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2012, nº 94, pp. 153-179.

SAVARESI, A., SETZER, J., “Rights-base litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers”, *Journal of Human Rights and the Environment*, 2022, nº 13(1), pp. 7-34. <https://doi.org/10.4337/jhre.2022.01.01>

SOZZO, G., “Luchar por el clima: las lecciones globales de la litigación climática para el espacio local”, *Revista de Derecho Ambiental*, 2021, núm. enero-marzo.

ZABALLOS ZURILLA, M., “¿Un nuevo derecho fundamental a la protección efectiva contra el cambio climático?”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 2024, pp. 202-215.