

Derechos Humanos

DERECHOS HUMANOS Y LITIGACIÓN CLIMÁTICA: LA SENTENCIA DEL TEDH EN EL ASUNTO *VEREIN KLIMASENIORINNEN SCHWEIZ C. SUIZA*

Iñigo Ormaeche Lendínez y Diego Sánchez Borjas*

*Abogados del Área de Derecho Público y Medioambiente de Uría Menéndez
(oficinas de Madrid y de Barcelona)*

Derechos humanos y litigación climática: la sentencia del TEDH en el asunto *Verein Klimaseniorinnen Schweiz c. Suiza*

El TEDH ha condenado a Suiza por vulneración del CEDH. Entiende el TEDH que la inacción del Estado ha puesto en riesgo el derecho a la vida privada y familiar de los miembros de la asociación demandante, incumpliendo así las obligaciones positivas que se derivan del referido derecho.

Además de esta novedosa interpretación del artículo 8 del CEDH, la sentencia contiene pronunciamientos y criterios procesales de gran relevancia para el futuro de la litigación climática.

PALABRAS CLAVE:

Medio ambiente, Derechos humanos, Responsabilidad de los Estados, Legitimación activa, Doctrina del margen de apreciación.

* Abogados del Área de Derecho Público y Medioambiente de Uría Menéndez (oficinas de Madrid y de Barcelona).

Human rights and climate litigation: ECtHR judgment in *Verein Klimaseniorinnen Schweiz v. Switzerland*

The ECtHR has condemned Switzerland for violating the ECHR. The ECtHR has considered that Switzerland's inaction on climate change has put the right to respect for private and family life of the members of the claimant's association at risk and thus has failed to fulfil the positive obligations arising from that right.

In addition to this innovative interpretation of Article 8 of the ECHR, the judgment contains statements and procedural criteria of great significance for the future of climate litigation.

KEYWORDS:

Environment, human rights, State liability, locus standi, margin of appreciation doctrine.

FECHA DE RECEPCIÓN: 14-11-2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 29-11-2024

Ormaeche Lendínez, Iñigo; Sánchez Borjas, Diego (2024). Derechos humanos y litigación climática: la sentencia del TEDH en el asunto *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Suiza*. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 66, pp. 302-316 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar brevemente el impacto de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el "TEDH"), de 9 de abril de 2024, dictada en el asunto *Verein Klimaseniorinnen Schweiz c. Suiza* (la "Sentencia") en la configuración del contenido esencial de los derechos consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (el "CEDH" o el "Convenio") en el contexto del cambio climático.

En primer lugar, se expondrá la novedosa interpretación que la Sentencia realiza del derecho al respeto a la vida personal y familiar, recogido en el artículo 8 CEDH; en concreto, que el CEDH protege a los particulares que, como consecuencia de la inacción del Estado parte por cumplir con su obligación de luchar contra el cambio climático, sufran o tengan el riesgo de sufrir daños derivados de los efectos adversos del cambio climático. Las consideraciones de la Sentencia respecto de la vulneración del artículo 6 del CEDH (derecho a un proceso equitativo) exceden del objeto del presente artículo. En la segunda parte de este trabajo se abordarán los aspectos más relevantes y los retos que la Sentencia ha planteado para la litigación climática. Naturalmente, las consideraciones del TEDH recogidas en la Sentencia juegan un papel clave en el desarrollo de la litigación climática ante los tribunales nacionales.

A diferencia de otros tratados internacionales, el CEDH no reconoce expresamente el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado, de forma que no existe, en principio, una obligación específica de los Estados parte del CEDH de garantizar o proteger, de forma autónoma, el medio ambiente. Lo que sí existe —según declara ahora el TEDH— es la obligación de mitigar o reducir los efectos adversos del cambio climático sobre las personas y el medio ambiente.

En este contexto, la Sentencia ha supuesto una relevante innovación de la jurisprudencia consolidada del TEDH en materia medioambiental, toda vez que es la primera vez que se condena a un Estado por su inacción en la lucha contra los efectos del cambio climático, en la medida que

tal inacción constituye un incumplimiento de su obligación de proteger a su población de efectos del cambio climático. En particular, esta Sentencia tiene la vocación de establecer criterios jurisprudenciales que regirán la admisibilidad de futuras demandas o quejas, así como el alcance del examen del cumplimiento por el Estado parte de sus obligaciones positivas bajo el CEDH en el contexto del cambio climático.

Estos nuevos criterios, dado el carácter vinculante de las resoluciones del TEDH, constituirán el estándar que deberá satisfacer el marco legal, regulatorio y administrativo de cada Estado parte para cumplir con las obligaciones que en materia de cambio climático se derivan del CEDH. En principio, parece que de esta forma la Sentencia estaría abriendo la puerta a una mayor litigiosidad en contra de las medidas ya implementadas (o que están implementándose) por cada Estado parte en materia de cambio climático.

Sin embargo, según se expone en este artículo, este efecto incentivador de la legitimación climática es aparente, toda vez que la Sentencia establece unos umbrales exigentes en cuanto a la legitimación necesaria para reclamar la vulneración de derechos protegidos por el CEDH en el contexto del cambio climático. Asimismo, en caso de superar los referidos umbrales de admisibilidad, la Sentencia perfila los contornos a los que deberá ajustarse la verificación del cumplimiento por parte del Estado de su margen de apreciación para adoptar las medidas necesarias para proteger a la población.

Por último, el presente artículo se pronuncia sobre los problemas que plantea la ejecución de la Sentencia en el marco del sistema diseñado por el CEDH.

2. Breve referencia a los antecedentes fácticos de la Sentencia

La Sentencia resuelve la demanda planteada contra Suiza por la asociación *Verein Klimaseniorinnen Schweiz*, una asociación compuesta por mujeres de edad avanzada y cuyo objeto es la promoción y aplicación de una protección climática eficaz (la "Asociación"), y cuatro personas físicas miembros de la Asociación (los "Miembros" y junto con la Asociación, las "Demandantes").

Las Demandantes denunciaron que el citado Estado habría incurrido en una serie de omisiones relevantes al establecer el marco regulatorio en materia de mitigación del cambio climático y de sus efectos adversos. Estas omisiones habrían vulnerado, según las Demandantes, los derechos a la vida (artículo 2 del CEDH), a un proceso equitativo (artículo 6 del CEDH), al respeto a la vida privada y familiar (artículo 8 del CEDH) y a un recurso efectivo (artículo 13 del CEDH).

La demanda tiene su origen en la desestimación de la solicitud que las Demandantes presentaron ante varias Administraciones suizas con competencias en medio ambiente —entre otras, el Consejo Federal y el Departamento Federal de Medio Ambiente, Transporte, Energía y Comunicaciones— (la "Solicitud"). En la referida Solicitud se requería expresamente a los órganos administrativos federales competentes que adoptasen las medidas necesarias, bajo la Constitución federal suiza y el CEDH, para combatir el incremento de la temperatura global promedio con la finalidad

de proteger la vida y la salud de las Demandantes. Las mentadas administraciones desestimaron la Solicitud por motivos de legitimación y, además, sostuvieron que las Demandantes no habían acreditado que las supuestas omisiones relativas a la adopción de medidas en el contexto de cambio climático pudieran afectar sus derechos u obligaciones.

Esta desestimación fue confirmada en la vía judicial tanto por el Tribunal Administrativo Federal como por el Tribunal Supremo Federal. Ambos tribunales concluyeron, sin entrar a valorar el fondo de la Solicitud, que las Demandantes intentaban ejercitar una acción popular para reclamar la adopción de una medida general y abstracta en materia de cambio climático, lo que, bajo el derecho suizo, carecía de base legal para sustentar una reclamación a la Administración para que adopte una decisión formal. Con todo, el Tribunal Supremo decidió no pronunciarse sobre la legalidad de la desestimación de la Solicitud presentada por la Asociación.

Tras repasar prolijamente los antecedentes, la Sentencia revisa el complejo entramado normativo aplicable en materia de cambio climático. Este entramado está compuesto por una ingente cantidad de normas internacionales y europeas relativas al cambio climático (por ejemplo, la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992) y el acceso a la información pública ambiental (entre otras, la Convención sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente de 1998 —la “Convención de Aarhus”—), así como de los precedentes, legislativos y judiciales, existentes en los Estados parte del CEDH en esta materia.

3. El CEDH en el contexto del cambio climático: el derecho a la vida privada y familiar

La Sentencia analiza de forma pormenorizada e individual las distintas vulneraciones del CEDH denunciadas por las Demandantes, si bien solo resuelve en el fondo aquellas que conciernen a la Asociación (la demanda solo fue declarada admisible en relación con la Asociación). Como se ha adelantado, nos referiremos únicamente a la vulneración del artículo 8.1 CEDH, que recoge el derecho a la vida privada y familiar.

3.1. Sobre la protección del CEDH en materia de cambio climático

Con carácter preliminar, el TEDH subraya los efectos negativos del cambio climático antropogénico sobre los individuos y los ecosistemas. De acuerdo con la Sentencia, este fenómeno es uno de los problemas más acuciantes e importantes del presente. En este sentido, el TEDH reconoce que los esfuerzos de los Estados por atajar esta situación, de una apreciable gravedad y probablemente irreversible, han resultado infructuosos e insuficientes. Todo ello, unido a la copiosa evidencia científica, conduce a declarar que el cambio climático puede afectar, y de forma notable, al disfrute de los derechos humanos protegidos por el Convenio.

Como subraya la Sentencia, el cambio climático es un fenómeno policéntrico, es decir, la particularidad del cambio climático reside en que sus fuentes y consecuencias son difusas y de una notable

variedad. Aquí radica precisamente la diferencia principal entre el caso resuelto por la Sentencia y los casos medioambientales a los que tradicionalmente se ha enfrentado el TEDH. Estamos, además, ante un fenómeno de carácter global, que no se circunscribe a las fronteras de un determinado Estado. El cambio climático no tiene su origen exclusivamente en actividades puntuales o en una única fuente de emisiones, sino que emana de una multitud de fuentes de diversa índole —no solo de las actividades industriales—, a las que se suman las concentraciones históricas de emisiones de gases de efecto invernadero.

Tras realizar estas consideraciones, el TEDH recuerda que los Estados miembros del Consejo de Europa están obligados a garantizar el cumplimiento del CEDH, lo que significa que están obligados, entre otras cosas, a proteger los derechos en él recogidos. La decisión sobre la forma más adecuada y efectiva de garantizar los derechos del CEDH corresponde a los Estados, es decir, estos cuentan con cierto margen de apreciación a la hora de establecer las medidas concretas para el cumplimiento de dicha obligación. En definitiva, el CEDH exige que sus disposiciones se interpreten y apliquen de manera que garanticen que los derechos sean prácticos y efectivos, no teóricos e ilusorios, y de ello se deriva una obligación positiva para los Estados.

En este sentido, el TEDH considera que hay indicios y evidencias suficientes sobre la existencia del cambio climático, así como sobre la grave amenaza, presente y futura, que este supone para las personas y los ecosistemas. Por ello, el TEDH sostiene en la Sentencia que los efectos perniciosos del cambio climático tienen la capacidad de afectar a los derechos consagrados en el CEDH y de esta forma surge para los Estados parte la obligación positiva de establecer y aplicar de manera efectiva un marco normativo que incluya medidas concretas capaces de mitigar y limitar los efectos perniciosos y potencialmente irreversibles del cambio climático.

Para comprobar si el Estado parte cumple con esa obligación positiva debe examinarse si este ha adoptado las medidas necesarias para reducir, prevenir o mitigar la agravación de los efectos del cambio climático en su población¹. Ahora bien, como recuerda el TEDH, la mera afirmación de que el cambio climático tiene efectos negativos no permite invocar *per se* la vulneración del disfrute de un derecho protegido por el CEDH. Es necesario acreditar que, como consecuencia del incumplimiento por parte del Estado de su obligación de adoptar medidas adecuadas, los individuos se han visto expuestos a un riesgo o daño severo derivado de un efecto pernicioso del cambio climático que ha impedido el disfrute de sus derechos². Esta exposición sería suficiente para acreditar que el incumplimiento por los Estados parte de su obligación de combatir el cambio climático vulnera los derechos protegidos por el CEDH³.

3.2. Sobre el contenido del derecho al respeto a la vida privada y familiar en el contexto del cambio climático

En la actualidad, el CEDH no contiene un derecho que proteja expresamente el medio ambiente —pese a que en 2021 se propuso en el seno de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa modificar el CEDH para incorporar un derecho a un medio ambiente saludable, limpio, sostenible y seguro⁴—.

Aunque el artículo 8.1 del CEDH no protege el medio ambiente ni prevé la obligación del Estado parte de garantizar un cierto nivel de calidad del medio ambiente, el TEDH ha defendido en el pasado que el ámbito de protección del artículo 8.1 del CEDH comprende también los efectos negativos y los daños o riesgos ambientales que se proyecten sobre el desarrollo de la vida individual y familiar (por ejemplo, el asunto *López Ostra c. España*). Así, la ausencia de previsión expresa y concreta que proteja el medio ambiente no es óbice para que se examine la existencia de posibles vulneraciones de derechos protegidos por el Convenio a causa de daños o riesgos originados por factores ambientales.

La Sentencia traslada esta conclusión al contexto del cambio climático, de forma que la protección que se deriva del mentado artículo se proyecta también sobre los efectos del cambio climático sobre las personas. Ahora bien, el mecanismo de protección solamente opera cuando el Estado parte no haya adoptado las medidas a las que está obligado para combatir el cambio climático, de forma que esos efectos perniciosos solo tendrán relevancia cuando exista tal inacción o cumplimiento deficiente por parte del Estado.

Esta novedosa interpretación del artículo 8.1 del CEDH⁵ es resultado de la aplicación, por parte del TEDH, de la doctrina del “instrumento vivo”, por el que se considera que el CEDH debe ser interpretado a la luz del contexto fáctico-jurídico en el que se activa su mecanismo de protección (apdo. 434). El contexto en el que se dicta la Sentencia lleva a reconocer que existe un derecho individual a la protección de los individuos frente a las condiciones climáticas adversas⁶. Esta nueva construcción materializa la interacción que existe entre las obligaciones del Estado parte en materia del derecho internacional del clima⁷, y la obligación de protección de los particulares ante los efectos adversos del cambio climático⁸.

Bajo esta nueva configuración del artículo 8.1 del CEDH se deriva para los Estados parte la obligación de adoptar e implementar medidas legislativas o administrativas en las que se concreten y fijen objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero vinculantes para mitigar y limitar los efectos negativos, tanto presentes como futuros, del fenómeno del cambio climático (apdo. 545). Esta obligación es de medios y no de resultados.

Aplicando las consideraciones expuestas, el TEDH concluye que la Confederación Suiza había incurrido en lagunas relevantes al establecer el marco normativo y las medidas adecuadas para combatir el cambio climático. Según se señala en la Sentencia, los objetivos de reducción establecidos son insuficientes y, además, se habían incumplido, tal y como reconocieron las propias autoridades suizas. Si bien el TEDH reconoce los esfuerzos del Estado encaminados a construir y desarrollar el marco regulatorio pertinente —destacando la aprobación de la Ley de Cambio Climático—, estos esfuerzos se consideran insuficientes, entre otros motivos, porque la citada ley establece unos objetivos generales y no medidas concretas para alcanzar dichos objetivos. A la vista de la urgencia del cambio climático y de la ausencia de un marco normativo satisfactorio, el mero compromiso legislativo de adoptar medidas concretas no puede considerarse suficiente para satisfacer la obligación derivada del artículo 8.1 del CEDH.

A lo anterior ha de sumarse la ausencia de un presupuesto de carbono y otras políticas encaminadas a la neutralidad climática. Como subraya la Sentencia, los presupuestos de carbono han demostrado ser una herramienta eficaz y de suma relevancia para combatir el cambio climático, y

así lo han destacado organismos internacionales como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (“IPCC”). Si bien, como reconoce el TEDH, los Estados gozan de cierta libertad para determinar sus políticas y medidas contra el cambio climático, la ausencia de cualquier medida que obligue a realizar un cálculo del presupuesto de carbono del Estado suizo conduce al TEDH a concluir que no se está dando cumplimiento efectivo a las obligaciones positivas derivadas del artículo 8 del CEDH.

En suma, al no actuar en tiempo ni de forma adecuada y coherente en la aplicación y desarrollo de un marco legislativo y administrativo para combatir el cambio climático y sus efectos perniciosos sobre la población, el TEDH concluye que Suiza excedió su margen de apreciación e incumplió sus obligaciones positivas en materia de cambio climático.

3.3. Sobre la aplicación de la doctrina del margen de apreciación para examinar el cumplimiento del Estado parte de su obligación bajo el artículo 8.1 CEDH

Como se ha explicado, los Estados parte disfrutaban de cierto margen de apreciación en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del CEDH y, en particular, del artículo 8. El alcance del margen de apreciación varía en función de si se refiere a (i) los compromisos adoptados por el Estado en cuestión en relación con el cambio climático y la fijación de los fines y objetivos en esta materia, o (ii) la determinación de los medios y las medidas concretas para conseguir dichos fines y objetivos. Aunque el margen de apreciación en la adopción de esos compromisos y en la elección del método de fijación de tales objetivos es reducido, los Estados gozan de una mayor libertad para la elección de los medios y la forma con la cual cumplir con los referidos objetivos de reducción.

Persiguiendo una interpretación integradora con el contenido de las normas del derecho internacional del clima⁹, la Sentencia elabora un test de protección efectiva para examinar si el marco normativo, administrativo o judicial establecido por el Estado parte para combatir el cambio climático y alcanzar los objetivos vinculantes de reducción satisface el estándar del artículo 8.1 del CEDH¹⁰. El referido test está compuesto por los siguientes aspectos:

- i. Medidas de mitigación (apdo. 550): Estas medidas comprenden, entre otras, la adopción de medidas generales especificando un objetivo temporal para conseguir la neutralidad climática, la fijación de objetivos intermedios de reducción de emisiones, así como la actualización de los objetivos de reducción que son fijados a través de un ejercicio de diligencia debida.
- ii. Medidas de adaptación (apdo. 552): Con carácter particular, la Sentencia considera que es necesario, a partir de la evidencia científica disponible, adoptar medidas que *“alivien las consecuencias más severas e inminentes del cambio climático”*. En cualquier caso, se impone como condición necesaria para adoptar estas medidas que se realice, con carácter previo, un análisis sobre la existencia de necesidades especiales de protección.
- iii. Salvaguardas procedimentales (apdo. 554): El TEDH entiende que, en el proceso de adopción de las medidas de mitigación y adaptación, se debe promocionar la participación del

público a través de consultas públicas, garantizándose su acceso a la información correspondiente.

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa, el TEDH concluye que el Estado suizo ha incumplido con el test de protección efectiva bajo el artículo 8.1 del CEDH. Como se ha señalado ya, los objetivos de reducción de emisiones adoptados se consideran insuficientes; la adopción de una medida legislativa general, como la Ley de Cambio Climático, no satisface la obligación del Estado cuando solo se incluyen objetivos abstractos y generales. Es más, respecto a los objetivos de reducción de emisiones adoptados por Suiza que la Sentencia considera insuficientes, las autoridades suizas reconocieron incumplir los objetivos de reducción de emisiones que habían sido asumidos. Por si lo anterior fuera poco, la Sentencia destaca la ausencia de cualquier medida por parte del Estado suizo para calcular el presupuesto de carbono y otras políticas encaminadas a la neutralidad climática, herramientas que han demostrado ser eficaces para combatir el cambio climático.

4. *Locus standi* de las organizaciones no gubernamentales y de asociaciones

Como se ha adelantado, la Sentencia reconoció que la Asociación tiene legitimación activa para interponer una demanda ante el TEDH en nombre de sus miembros por posibles vulneraciones de derechos protegidos por el CEDH en el contexto del cambio climático. Esta decisión tuvo como resultado la admisión de la demanda por una posible vulneración del artículo 8.1 del CEDH. Las consideraciones y los requisitos establecidos por la Sentencia sobre la legitimación activa en el contexto del cambio climático resultan determinantes para el futuro de la litigación climática.

4.1. Sobre la condición de víctima bajo el CEDH en el contexto del cambio climático

Con carácter preliminar, cabe destacar que la Sentencia no declara que la Asociación tenga la condición de víctima a los efectos del artículo 34 del CEDH y tampoco reconoce que sus miembros, en nombre de los cuales interpuso la demanda, posean tal condición bajo el CEDH.

Las organizaciones no gubernamentales (“ONG”) y, en general, las asociaciones no pueden invocar vulneraciones del CEDH derivadas de efectos del cambio climático en su salud, integridad física o vida privada, dado que estos efectos solo pueden evidenciarse en la esfera de las personas físicas (apdo. 496). Son los miembros de estas ONG o asociaciones quienes sí podrían acreditar una condición de vulnerabilidad (médica, social, económica) que, en su caso, les permitiría el reconocimiento como víctimas bajo el artículo 34 del CEDH.

Por lo anterior, la Sentencia establece un estándar elevado para acreditar la condición de víctima por efectos perniciosos derivados de condiciones climáticas adversas derivados del incumplimiento del Estado de su obligación de combatir el cambio climático (apdos. 487-488).

Los criterios establecidos, que deberán ser verificados mediante las circunstancias particulares de cada caso individual, son (i) que el individuo haya sido sometido a una exposición de alta intensidad a los efectos adversos o perniciosos del cambio climático y (ii) la existencia de una necesidad imperante de garantizar la protección individual del individuo ante la ausencia o inadecuación de medidas razonables para reducir el daño.

En línea con este estándar elevado, la Sentencia avisa de que existe el riesgo de que se ejerciten acciones fundadas en la existencia de un posible daño o peligro abstracto o genérico derivado del cambio climático¹¹. Estas reclamaciones equivalen, a los efectos del artículo 34 del CEDH, a una *actio popularis* o acción popular, que no tiene encaje en el CEDH. Así, estaría proscrita la defensa de un interés general de protección del medio ambiente o contra los efectos negativos del cambio climático.

4.2. Sobre el límite de *actio popularis* y la legitimación activa de las ONG o asociaciones en el contexto del cambio climático

Pese a que el CEDH no reconoce el derecho a interponer una acción popular, la Sentencia, partiendo del contexto de la litigación climática¹², entiende que existe un interés colectivo en reconocer legitimación a las ONG o asociaciones, pues ello permitiría el acceso de grupos de individuos al mecanismo de protección del CEDH. Es posible que esto responda también a la necesidad de ofrecer una alternativa viable al exigente estándar de legitimación de individuos¹³.

Ahora bien, ello no se funda en la defensa de un interés público o general, sino en el carácter vehicular de las ONG o asociaciones para ejercitar acciones ante la vulneración de los derechos de sus miembros¹⁴ (apdo. 498). Se estaría justificando, pues, la defensa de un interés colectivo, no general ni público; en este caso, de un grupo social de especial vulnerabilidad ante los efectos perniciosos del cambio climático¹⁵.

Esta circunstancia, que es novedosa en la jurisprudencia del propio TEDH, es aceptada teniendo en cuenta (i) el interés común para la humanidad que supone la lucha contra el cambio climático, (ii) el rol de estas entidades para garantizar el acceso a la información pública ambiental —sobre todo en el régimen establecido por el Convenio de Aarhus—¹⁶ y (iii) la necesidad de promover el reparto intergeneracional de las cargas por las emisiones de gases de efecto invernadero.

De esta forma, desde la óptica del CEDH, se acepta que no se infringe la prohibición de la *actio popularis* en aquellos supuestos en los que los particulares —que están expuestos a padecer o al riesgo de padecer los efectos perniciosos del cambio climático ante la inacción del Estado— (i) se articulen mediante una ONG o asociación para presentar una demanda, o (ii) que sus derechos se vean defendidos por una ONG o asociación de la que no forman parte y que haya decidido presentar una demanda.

4.3. Sobre el estándar especial exigible a las ONG o asociaciones para tener legitimación activa en el contexto del cambio climático

Sin embargo, como no puede reclamar la condición de víctima, la Asociación debe acreditar que reúne los requisitos para poseer *locus standi* ante el TEDH. Estos requisitos, de acuerdo con la Sentencia, pretenden condicionar el acceso de las ONG o asociaciones al mecanismo de protección del CEDH y, con ello, no infringir la prohibición de *actio popularis*. Así, la ONG o asociación debe estar legalmente constituida en la jurisdicción en cuestión o poseer legitimación para actuar en ella, debe demostrar que persigue una finalidad, según sus objetivos estatutarios, de defensa de los derechos humanos de sus miembros u otros individuos afectados dentro de la jurisdicción en cuestión, y demostrar también que está genuinamente cualificada y es representativa para actuar en nombre de sus miembros o de otros individuos afectados dentro de la jurisdicción en cuestión.

Cabe destacar que, tal y como indica expresamente la Sentencia, no se exigirá que los miembros de la ONG o asociación acrediten la condición de víctima bajo el artículo 34 del CEDH (apdo. 502 *in fine*). De esta forma, la distinción entre *locus standi* y víctima es relevante a los efectos de flexibilizar los requisitos de admisibilidad para el ejercicio de acciones o reclamaciones en el contexto del cambio climático. Tanto es así que, de acuerdo con la Sentencia, el estándar especial podría permitir que una ONG o asociación que carezca de legitimación bajo el derecho nacional de la jurisdicción en cuestión pueda interponer de forma exitosa una demanda ante el TEDH, siempre y cuando así lo aconseje la buena administración de justicia¹⁷.

Eso sí, la Sentencia no se pronuncia sobre qué es la “buena administración de justicia”. No se está declarando que la admisión de la demanda será automática, puesto que, además de cumplir con el estándar especial, el TEDH deberá examinar si las circunstancias particulares del caso aconsejan entrar en el fondo. El margen discrecional que establece la Sentencia sobre tal noción podría suponer la creación de un estándar subjetivo adicional que deberá ser acreditado por aquellas ONG o asociaciones que actúen en Estados parte cuyo derecho nacional no les reconozca legitimación. Parece que la aplicación de esta noción responde al interés general que existe en la defensa del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. En los casos en los que se invoque satisfactoriamente este supuesto, será necesario establecer condiciones objetivas que podrían permitir revisar el marco normativo de los Estados parte para permitir que las ONG o asociaciones intervinieran.

Con todo, debe subrayarse el carácter indeterminado (y ambiguo) del segundo y tercer requisito antes citados. La Sentencia alude de forma genérica a factores como la naturaleza y alcance de las actividades de la ONG o asociación dentro de la jurisdicción en cuestión o la membresía y su carácter representativo (apdo. 502). Resolviendo esa duda interpretativa en el caso concreto de la Asociación, el TEDH entiende que se cumplen estos requisitos toda vez que sus miembros son representativos del sector de mujeres de avanzada edad y que la Asociación, de acuerdo con su programa y actividades, actúa también en el interés del público en general y de las generaciones futuras (apdos. 521 y 523).

Se concluye, así, que el estándar especial de legitimación aplicable a las ONG o asociaciones, el cual está sometido a un examen individualizado por el TEDH, permitiría su intervención en nom-

bre de miembros cuyos derechos estén siendo o puedan ser vulnerados por la inacción del Estado parte contra los efectos perniciosos del cambio climático.

5. Estándar probatorio aplicable en el contexto del cambio climático

Como se ha apuntado en los apartados precedentes, la relevancia de la Sentencia no deriva exclusivamente de la insólita condena a un Estado parte por su inacción para atajar el cambio climático o de la novedosa interpretación del derecho al respeto a la vida privada y familiar del artículo 8.1 del CEDH, sino también de los criterios procesales, en particular en materia probatoria, que recoge y aplica.

El derecho procesal cuenta con un gran número de materias de gran relevancia y trascendencia práctica. Entre estas materias, la prueba se yergue como piedra angular, elemento articulador del proceso, pues es lo único que puede garantizar *“el contacto del proceso con el mundo exterior que lo circunda, con el conjunto de verdades que de un modo u otro han de ser recogidas por el proceso para que éste desempeñe eficazmente su misión”*¹⁷.

La trascendencia de la prueba es especialmente manifiesta en casos como el que nos ocupa. Como señala la Sentencia, una de las notas características de los casos relacionados con el cambio climático es el hecho de que suelen involucrar, entre otras particularidades, pruebas científicas complejas. Por ello, con carácter previo a la resolución de las cuestiones sustantivas planteadas por las Demandantes, la Sentencia aborda la cuestión del estándar probatorio desde su jurisprudencia dictada en otros casos ambientales.

Como punto de partida, la Sentencia recuerda que el TEDH aplica como principio general el estándar probatorio de la duda razonable, si bien en la práctica permite cierta flexibilidad en la aplicación de este estándar a la vista del derecho sustantivo en juego y las dificultades probatorias en casos relacionados con el cambio climático. El TEDH entiende que en este tipo de casos no es posible aplicar de forma estricta el principio *affirmanti, non neganti, incumbit probatio*, por cuanto es habitual que solo el Estado tenga acceso a la información que permite comprobar o rebatir las alegaciones de los demandantes. Es decir, la carga de la prueba tiene en cuenta la asimetría en la información disponible.

En todo caso, para superar el estándar probatorio no son suficientes las alegaciones que simplemente argumenten que el Estado en cuestión habría incumplido normas internas o estándares ambientales o técnicos, sino que es necesario que se aporten elementos de los que el propio TEDH pueda inferir la concurrencia de los requisitos o del estándar exigido para acreditar la vulneración del derecho sustantivo. Tampoco es suficiente el mero incumplimiento de estándares técnicos, legales o ambientales del derecho nacional para acreditar la vulneración de un derecho del CEDH en el contexto del cambio climático. Aunque tales incumplimientos puedan ser relevantes, la práctica del TEDH descansa en la observancia de estándares internacionales en materia ambiental.

Asimismo, el TEDH destaca la relevancia que en materia de cambio climático tienen los estudios e informes elaborados por organismos internacionales especializados. Concretamente, la Sentencia remarca la fiabilidad (pero no vinculación) que tienen los informes elaborados por el IPCC, debido a su carácter especializado en cambio climático. Ello no excluye la consideración de otros informes o estudios elaborados por instituciones internacionales especializadas en esta materia.

Para terminar, el TEDH reitera su jurisprudencia por la cual, si bien en el establecimiento de las circunstancias fácticas del caso el protagonismo reside fundamentalmente en los tribunales nacionales, no está vinculado por los hechos y las conclusiones alcanzadas por estos cuando así lo requieran las circunstancias concretas del asunto. En cualquier caso, la Sentencia advierte que el razonamiento del tribunal nacional puede ser revisado para determinar si ha efectuado un equilibrio entre los intereses en juego.

6. El desafío para ejecutar resoluciones del TEDH en materia de cambio climático

Constatada la vulneración de los artículos 6.1 y 8.1 del CEDH por parte de la Confederación Suiza, los Demandantes solicitaron al TEDH la aplicación del artículo 46 del CEDH, en virtud del cual se puede indicar al Estado parte las medidas que debe adoptar para remediar la vulneración de los derechos protegidos por el CEDH. Recordemos que la Sentencia concluyó que los objetivos vinculantes fijados eran insuficientes y que no se habían adoptado medidas adecuadas para combatir el cambio climático.

Pues bien, el TEDH rehusó establecer las medidas que debía adoptar el Estado suizo para reparar la vulneración del artículo 8.1 del CEDH. Este rechazo a aplicar el citado artículo 46 del CEDH obedece, fundamentalmente, a la complejidad y naturaleza del caso —el TEDH considera que no podía ser detallado ni preceptivo en relación con las medidas que debía aplicar Suiza para cumplir con la Sentencia— y al margen de apreciación del Estado parte. En todo caso, para considerar que la Sentencia se cumple de forma efectiva, las medidas que se adopten, y que deberán remitirse al Comité de Ministros del Consejo de Europa (el “Comité”), se tendrán que ajustar a los requisitos que impone el CEDH (apdo. 657).

Este último extremo del razonamiento de la Sentencia es importante. El pronunciamiento del TEDH parece que está condicionando, de forma sutil, la ejecución de la Sentencia por parte de la Confederación Suiza y la supervisión de tal ejecución por el Comité¹⁸. Esto es así porque la Sentencia ha impuesto unos requisitos que deben ser satisfechos por cualquier medida que adopte el Estado parte. Tal y como se ha explicado, las medidas legislativas, administrativas o judiciales que se adopten deben cumplir con el test de protección efectiva, que es un requisito derivado del artículo 8.1 del CEDH.

Estos requisitos forman parte de las “*conclusiones y del espíritu*”¹⁹ de la Sentencia, ya que constituyen las razones utilizadas por el TEDH para concluir sobre la existencia de una conculcación del artículo 8.1 del CEDH²⁰. De esta forma se evita que el contenido meramente declarativo de la Sen-

tencia carezca de utilidad o relevancia a efectos prácticos en las medidas que deben ser implementadas por otros Estados parte para cumplir con el estándar de protección del artículo 8.1 del CEDH.

Cuando el Comité revise el informe del Estado suizo sobre el cumplimiento de la Sentencia, podrá concluir que no está cumpliendo con esta en el caso de que las medidas indicadas no se ajusten a los requisitos del test de protección efectiva. En el caso de que, habiendo sido publicado el informe²¹, la Asociación considere que no se está cumpliendo con la Sentencia, esta carece de vía procesal para instar la incoación de un mecanismo de infracción (*ex art. 46.4 del CEDH*). Es el Comité el que, en su caso, está legitimado —y no la Asociación— para instar ante el TEDH que se declare el incumplimiento de la Sentencia por no haber adoptado medidas que se ajusten al test de protección efectiva o que permitan una protección efectiva y práctica del derecho del CEDH que había sido vulnerado²².

En cualquier caso, lo anterior no impide que, bien en sede de supervisión de la ejecución de la Sentencia por parte del Comité, o bien ante el TEDH en el caso que se inicie el mecanismo de infracción, la Asociación pueda formular y presentar sus observaciones escritas a los efectos de justificar la existencia de un incumplimiento de la Sentencia²³. Estas observaciones adquieren relevancia desde el punto de vista del afectado —en este caso, la Asociación— en cuanto que existe la obligación, por parte del Comité, de tener en cuenta tales observaciones en sus deliberaciones con respecto a la ejecución de la Sentencia²⁴.

De esta forma, en el plano de una potencial infracción, es posible concluir que existe un margen, aunque reducido, por el que se permitiría a la Asociación —y otros potenciales afectados— de participar en la calificación jurídica de las medidas adoptadas para remediar potenciales vulneraciones del CEDH en el contexto del cambio climático.

7. Conclusiones

- i. La Sentencia reinterpreta el artículo 8 del CEDH para amparar aquellos supuestos en los que los particulares padezcan un daño o exista el riesgo de que lo padezcan como resultado de la inacción de los Estados parte por cumplir con la obligación de lucha contra el cambio climático. Esta interpretación pretende dar cabida a los supuestos de exposición a los efectos perniciosos del cambio climático en el ámbito de protección que se deriva del derecho a la vida privada y familiar.
- ii. El artículo 8 del CEDH comporta una obligación bicéfala del Estado parte en el contexto del cambio climático: la fijación de objetivos vinculantes de reducción de emisiones y la adopción de medidas para combatirlo. Aplicando la doctrina del margen de apreciación, la Sentencia concluye que en este primer contenido obligacional el margen apreciación es reducido. Respecto al segundo contenido obligacional, el margen de apreciación del Estado es amplio. Así, el TEDH entiende que el Estado parte cumple la obligación derivada del artículo 8 del CEDH cuando adopta medidas que superen los tres criterios del test de protección efectiva: deben consistir en medidas de mitigación del cambio climático, de

adaptación a los efectos más adversos de tal fenómeno, así como de garantía del acceso y participación del público en el proceso de toma de decisiones.

- iii. La Sentencia esclarece el régimen de atribución de responsabilidad a los Estados parte del CEDH por el impacto en los particulares de los efectos adversos del cambio climático. Esta responsabilidad deriva de la obligación de proteger a los particulares de la exposición a tales efectos, pues estos afectan al disfrute del derecho al respeto a la vida personal y familiar recogido en el artículo 8 del CEDH.
- iv. La Sentencia establece el estándar especial de legitimación y admisibilidad de las demandas que interpongan las ONG o asociaciones en nombre de sus miembros o de otros particulares expuestos a los efectos adversos del cambio climático. Este estándar permite admitir las demandas presentadas por las ONG o asociaciones en nombre de miembros cuyos derechos estén siendo o puedan ser vulnerados por la inacción del Estado parte contra los efectos perniciosos del cambio climático.
- v. La Sentencia modula la carga de la prueba de los demandantes en los litigios climáticos, debido a la asimetría en la información disponible. Como regla general, para acreditar que el Estado parte ha incumplido sus obligaciones en materia de cambio climático debe atenderse al incumplimiento de los estándares internacionales ambientales y no exclusivamente al incumplimiento de medidas o estándares bajo el derecho nacional. En esa línea, la Sentencia destaca la fiabilidad de los informes del IPCC y de otros organismos internacionales especializados.
- vi. La Sentencia decide no indicar las medidas concretas que deberá adoptar Suiza para dar cumplimiento a la Sentencia. En todo caso, cualquier medida que informe la Confederación Suiza debe ajustarse al test de protección efectiva. Esto permite que, en el caso de que las medidas que hayan sido implementadas no se ajusten a los requisitos del citado test, el Comité invoque el mecanismo de infracción del artículo 46 del CEDH y solicite al TEDH que declare que Suiza ha incumplido con su obligación de ejecutar la Sentencia. En este sentido, no existe un óbice procesal para que las Demandantes puedan dirigirse al Comité para informar de cualquier incumplimiento de la Sentencia y soliciten la activación del mecanismo de infracción.

Notas

- 1 ÁLVAREZ CUESTA, Henar (2024). La lucha contra el cambio climático en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024, asunto Verein Klimaseniorinnen Schweiz y otros contra Suiza. *Revista de Derecho Social*, 106, p. 136.
- 2 STOYANOVA, Vladislava (2024). KlimaSeniorinnen and the Question(s) of Causation. *Verfassungsblog*. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/klimaseniorinnen-and-the-questions-of-causation/>.
- 3 SICILIANOS, Linos-Alexander; DEFTOU, Maria-Louiza (2024). Breaking New Ground: Climate Change before the Strasbourg Court. *EJIL: Talk!*. Recuperado de <https://www.ejiltalk.org/breaking-new-ground-climate-change-before-the-strasbourg-court/>.
- 4 CONSEJO DE EUROPA (2021). The right to a healthy environment: PACE proposes draft of a new protocol to the European Convention on Human Rights. Recuperado de <https://pace.coe.int/en/news/8452/the-right-to-a-healthy-environment-pace-proposes-draft-of-a-new-protocol-to-the-european-convention-on-human-rights->.
- 5 No debe confundirse con la creación de un nuevo “derecho” bajo el CEDH. La Sentencia esclarece que no se pretende la protección contra el deterioro general del medio ambiente (apdo. 446). Vid. BLATTNER, Charlotte (2024). Separation of Powers and KlimaSeniorinnen. *Verfassungsblog*. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/separation-of-powers-and-klimaseniorinnen/>.
- 6 ÁLVAREZ CUESTA, *op. cit.*, p. 140.
- 7 A efectos ilustrativos, según la Sentencia, se tiene en cuenta la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992 y el Acuerdo de París de 2015.
- 8 BOUAZZA ARIÑO, Omar (2024). El desafío del cambio climático ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Administración Pública*, 224, p. 186; REICH, Johannes (2024). KlimaSeniorinnen and the Choice Between Imperfect Options. *Verfassungsblog*. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/klimaseniorinnen-and-the-choice-between-imperfect-options/>.
- 9 JAHN, Jannika (2024). The Paris Effect: Human Rights in Light of International Climate Goals and Commitments. *Verfassungsblog*. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/the-paris-effect/>; HIGHAM, Catherine; KEUSCHNIGG, Isabela; CHAN, Tiffaine; SETZER, Joana (2024). What Does the European Court of Human Rights’ First Climate Change Decision Mean for Climate Policy?. *Verfassungsblog*. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/what-does-the-european-court-of-human-rights-first-climate-change-decision-mean-for-climate-policy/>.
- 10 BOUAZZA, *op. cit.*, pp. 187-188; HIGHAM *et al.*, *op. cit.*
- 11 RAIBLE, Lea (2024). Priorities for Climate Litigation at the European Court of Human Rights. *EJIL:Talk!*. Recuperado de <https://www.ejiltalk.org/priorities-for-climate-litigation-at-the-european-court-of-human-rights/>.
- 12 En este punto, se hace especial énfasis en los costes de este tipo de acciones judiciales, las necesidades logísticas y la complejidad jurídica de los recursos o acciones a ejercitar (apdo. 497 de la Sentencia).
- 13 SICILIANOS *et al.*, *op. cit.*; RAIBLE, *op. cit.*
- 14 ÁLVAREZ CUESTA, *op. cit.*, p. 139.
- 15 BOUAZZA, *op. cit.*, pp. 183-184.
- 16 HOHNERLEIN, Jakob (2024). Who is afraid of actio popularis?: On Separating Rights and Remedies in the ECtHR’s Climate Judgment. *Verfassungsblog*. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/who-is-afraid-of-actio-popularis/>.
- 17 GUASP DELGADO, Jaime (1945). La prueba en el proceso civil español: principios fundamentales. *Revista de la Universidad de Oviedo*, VI, pp. 21 a 82.
- 18 Vid. REICH, *op. cit.*; HIGHAM *et al.*, *op. cit.*
- 19 Sentencia del TEDH de 29 de mayo de 2019, Ilgar Mammadov c. Azerbaiyán [Gran Sala], asunto núm. 15172/13, apdo. 186.
- 20 Sentencia del TEDH de 11 de julio de 2022, Kavala c. Turquía [Gran Sala], asunto núm. 28749/18, apdos. 141-143.
- 21 SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS (2024). “Communication from Switzerland concerning the case of Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (Application No. 53600/20) (French only)”, <https://rm.coe.int/0900001680b1ddd9>.
- 22 Ilgar Mammadov c. Azerbaiyán, apdo. 213.
- 23 Esta posibilidad está reconocida expresamente en los asuntos Ilgar Mammadov c. Azerbaiyán (apdos. 71, 204, 213) y Kavala c. Turquía (apdo. 176).
- 24 Vid. Regla 9(1) de las Reglas del Comité de Ministros del Consejo de Europa para la supervisión de la ejecución de las sentencias y las condiciones de soluciones amistosas, adoptadas por el Comité el 10 de mayo de 2006 y modificadas el 18 de enero de 2017.