

# RLF<sup>P</sup>

Revista  
Latinoamericana de  
Filosofía  
Política

Centro de Investigaciones Filosóficas

ISSN 2250-8619 • 2023 • Buenos Aires • Argentina

---

**LA MITIGACIÓN Y LA ADAPTACIÓN AL  
CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS TRIBUNALES:  
UN OBJETIVO A MEDIO CAMINO**

**María Concepción Gimeno Presa**

## LA MITIGACIÓN Y LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS TRIBUNALES: UN OBJETIVO A MEDIO CAMINO<sup>1</sup>

MARÍA CONCEPCIÓN GIMENO PRESA

*Universidad de León (España)*

*mcgimp@unileon.es*

### RESUMEN

La falta de respuesta de los Estados a los problemas derivados del calentamiento global propició la aparición de los denominados litigios climáticos a finales del siglo pasado. Si bien la mayoría de ellos no prosperaron, en los últimos años han aumentado considerablemente. Este trabajo analiza la evolución de estos procesos, y cómo una interpretación más laxa de la doctrina de la cuestión política por parte de los tribunales, facilitó ese incremento. También aborda la relevancia que los litigios climáticos están teniendo, en el desarrollo de las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático. El estudio mostrará que la vía judicial ha resultado efectiva solo a la hora de exigir a los gobiernos medidas encaminadas a la mitigación. Por último, se analizan algunos factores que están obstaculizando acudir a la justicia para exigir la toma de medidas capaces de afrontar los impactos del cambio climático y como algunas de esas razones están directamente relacionadas con los argumentos que han justificado la doctrina de la cuestión política.

**Palabras clave:** litigio climático, mitigación, adaptación, cuestión política, calentamiento global.

---

1. Esta publicación es parte del Proyecto de I+D+i TED2021-129152B-C44 financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033 y por la Unión Europea NextGenerationEU/ PRTR.

## ABSTRACT

The failure of governments to respond to the problems arising from global warming led to the emergence of so-called climate litigation at the end of the last century. Although most of the climate disputes did not prosper, they have increased considerably in recent years. This paper analyses the evolution of these lawsuits and how a more flexible interpretation of the political question doctrine by the courts has facilitated this growth. It also addresses the relevance of climate litigation in developing climate change mitigation and adaptation strategies. The study will show that the courts have been effective only in demanding government mitigation measures. Finally, it analyses some of the reasons hindering the use of the courts to demand the adoption of measures capable of dealing with the impacts of climate change and how some of these reasons are directly related to the arguments that have justified the doctrine of political issue.

**Keywords:** climate change litigation, mitigation, adaptation, policy issue, global warming

## Introducción

El calentamiento de la tierra provocado, en una gran parte, por las emisiones de gases efecto invernadero constituye un problema mundial de grandes dimensiones y de difícil solución. Indudable es la intervención humana en este fenómeno. Las sospechas habidas a principios de los años 90 sobre sus fuentes, se han convertido en certezas científicas a partir de los informes del IPCC. Pese a ello, las respuestas de los gobiernos a los problemas derivados del cambio climático han ido por detrás de los hallazgos científicos, aunque su inacción se haya justificado, recurrentemente, en la falta de evidencia de los resultados emitidos por los expertos (Tai,2008). Las réplicas, aunque lentas, van aumentando de forma paulatina, mostrando la dificultad que entraña adoptar medidas que sean eficaces (Esteve, 2006: 202-203).

Ante la falta de actuación de los gobiernos, a finales del siglo XX se iniciaron los primeros litigios climáticos, que, aunque en su mayoría fueron desestimados, se convirtieron en una vía de presión importante para acelerar la reacción tanto en el ámbito nacional como internacional. Los primeros procesos se incoaron en EE.UU. y en Australia. A partir del año 2015, el número de litigios climáticos creció exponencialmente y, desde el año 2016 se han extendido a lo largo de todo el mundo afectando no solo a los Gobiernos, sino también a compañías eléctricas, de hidrocarburos e incluso sociedades financieras. A pesar de su proliferación, conseguir una sentencia favorable sigue siendo una tarea complicada que choca con grandes inconvenientes. El primero de ellos, es convencer a los órganos jurisdiccionales que deben juzgar el caso que se les presenta. Han sido numerosas las ocasiones en las que éstos se abstienen de hacerlo justificando su posición en la idea de que el cambio climático forma parte de las denominadas “cuestiones políticas” (Vilaseca, Sierra, 2018).

El objetivo del artículo es analizar en qué medida una aplicación laxa de la doctrina de la cuestión política ha sido un factor relevante a la hora de incoar esos litigios y cómo éstos están teniendo cada vez más relevancia en la lucha contra el cambio climático. Para ello, el trabajo se divide en cuatro partes. En el primer epígrafe, se define la expresión “litigio climático” y se efectúa una clasificación de los diferentes tipos que se han presentado. Si bien son numerosos los criterios clasificatorios que se pueden usar (partes litigantes, pretensiones, base jurídica, jurisdicción ante la que se presenta etc...), nos interesa organizar los procesos judiciales teniendo en cuenta su repercusión en las dos principales estrategias empleadas para hacer frente al calentamiento de la tierra: la mitigación de sus causas y la adaptación a sus impactos<sup>2</sup>. En el segundo

---

2. Quedan fuera de este análisis los litigios en los que se solicitan indemnizaciones y/o compensaciones por los daños generados por el cambio climático.

apartado, se explica cómo ha ido evolucionando la posición de los tribunales a la hora de enfrentar los casos donde el cambio climático es el objeto de la *litis* y cuál ha sido el principal inconveniente para el surgimiento de este tipo de litigios. Este análisis pondrá en evidencia cómo una interpretación más laxa de la doctrina de la cuestión política fue esencial para enjuiciar los conflictos derivados del cambio climático. En los dos últimos apartados, se analizan algunos de los litigios más significativos y se evalúa la importancia que sus fallos han tenido para mitigar el calentamiento global o para adaptarnos a sus impactos<sup>3</sup>.

Las hipótesis que se sustentan son dos: 1.- los litigios están siendo un instrumento cada vez más usado en la lucha contra el cambio climático. La consideración en sede nacional, de la obligatoriedad de los compromisos internacionales asumidos por los Estados, la promulgación de leyes específicas en algunos de ellos y, sobre todo, el debilitamiento de la doctrina de la cuestión política, han propiciado que la vía judicial entre a juzgar los problemas derivados del calentamiento. 2.- En la medida en que se ha ido debilitando la aplicación de la doctrina de la cuestión política, los litigios están siendo una vía cada vez más efectiva para exigir medidas y actuaciones encaminadas a mitigar las causas del cambio climático; aunque siguen sin ser usados, con la misma importancia, para exigir medidas encaminadas a su adaptación.

Combatir el cambio climático requiere de los dos tipos de medidas. Esta investigación pretende visibilizar la importancia de buscar alternativas argumentativas que faciliten iniciar litigios donde se exijan a las entidades responsables actuaciones encaminadas a la adaptación a los impactos del clima.

---

3. Para la elección de los casos se ha tenido en cuenta: el impacto que tuvieron y siguen teniendo en la comunidad científica y su uso como argumento por tribunales ajenos incluso a la jurisdicción donde se iniciaron los procesos.

## 1. Los litigios climáticos: concepto y clasificación

La expresión litigio climático puede tener varias acepciones. En un sentido muy amplio, todo proceso cuyo fallo tenga repercusiones en el calentamiento global podría ser entendido como un litigio de esa naturaleza. Desde esta posición, la mayoría de los procesos medio-ambientales podrían ser calificados como climáticos; pero también entrarían dentro del concepto otras causas judiciales relativas a ámbitos diferentes, como, por ejemplo, la salud. Una acepción más restringida incluiría dentro del ámbito de significado de esa expresión, solo los procesos donde las causas y efectos del cambio climático forman parte del procedimiento. Dentro de este grupo, se pueden distinguir a su vez dos tipos de litigios diferentes atendiendo al papel o función que ese fenómeno natural juega en el proceso judicial. En ocasiones, las causas que originan el calentamiento o sus consecuencias son dirimidas como argumentos por alguna de las partes litigantes, para defender una pretensión que no está relacionada directamente con la lucha contra el calentamiento. Estos litigios climáticos, deben diferenciarse de aquellos en los que lo que se discute, o sea el objeto de la *litis*, está directamente relacionado con las fuentes que lo originan o los efectos que genera<sup>4</sup>.

Un ejemplo del primer tipo de litigios sería el denominado caso San Glorio, que llegó hasta el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en España. En dicho caso, se cuestionaba la validez de un decreto dictado por la Junta de Castilla y León, en virtud del cual, se habilitaba la construcción de una pista de esquí en un lugar de la montaña leonesa-palentina que estaba catalogado como paraje protegido. El objeto de la *litis* era la nulidad de la norma dictada por el órgano gestor de la Comunidad Autónoma; sin embargo, se trata de un litigio

---

4. Un estudio sobre la diferencia entre estas dos vías judiciales se puede ver en Gimeno (2016).

climático en el sentido descrito, porque en la fundamentación de los diversos fallos a que dio lugar ese proceso, se usaron los efectos del cambio climático como argumento para demostrar que las razones alegadas por la Junta para justificar la norma, no eran sólidas. Ese órgano afirmaba que se habían producido cambios socioeconómicos en la zona donde se iba a instalar la pista y que esto, permitía modificar el Plan de Ordenación del Territorio que estaba en vigor, lo que hacía válida la norma emitida y la construcción de la pista, la cual beneficiaría económicamente a los habitantes de ese lugar. Para rebatir ese argumento, la parte contraria alegó que, debido a los efectos del cambio climático, en la zona donde se pretendía llevar a cabo la actividad no iba a haber nieve suficiente para que la pista de esquí fuera rentable. A través de informes de varios expertos se justificó ese hecho, lo que derivó en una sentencia favorable a la parte demandante. Este litigio podría ser calificado como climático de acuerdo con la concepción amplia, puesto que evitar la construcción de la pista y lo que supondría la puesta en marcha de la misma como zona turística, tendría efectos en la lucha contra el calentamiento global ya que, entre otros factores, evitaría la emisión de GEI; pero sobre todo, es un litigio climático de acuerdo con la definición más estrecha porque los efectos de ese fenómeno natural forman parte del procedimiento y son usados como apoyo en la motivación del fallo<sup>5</sup>.

Este tipo de casos deben diferenciarse de los denominados litigios *stricto sensu*. Éstos, formarían parte también de una definición restringida de litigio climático pero, en ellos, se solicita la resolución de un conflicto que versa directamente sobre

---

5. El caso *Mark McVeigh contra Superannuation Pty Ltd de empleados minoristas (REST)*, es otro ejemplo de este tipo de litigios. En él el cambio climático es usado para exigir responsabilidades a un fondo de pensión por haber ocultado a sus accionistas los riesgos que sus operaciones e inversiones podían sufrir derivados del cambio climático. El cambio climático es un argumento para justificar la responsabilidad en las pérdidas del valor de las acciones.

las causas y/o efectos del cambio climático. En ellos se discute cuestiones directamente relacionadas con la producción del calentamiento global y/o con sus consecuencias<sup>6</sup>. Las demandas a los Gobiernos por su inacción para combatir el cambio climático o para que dejen de facilitar o promover las actividades que lo causan serían litigios climáticos desde esta perspectiva pero también lo serían, aquellos en los que se ponen en cuestión la validez, eficacia o suficiencia de las medidas adoptadas por los Gobiernos para conseguir esa finalidad o los procedimientos donde se exige al ejecutivo indemnizaciones o compensaciones por los daños que sus políticas climáticas hayan podido provocar. Asimismo, serían también litigios climáticos *stricto sensu*, aquellos donde la parte demandada no es el poder ejecutivo sino otras entidades tanto públicas como privadas a las que se las exige de igual forma que a los Gobiernos, minimizar sus emisiones o tomar medidas de adaptación o de compensación<sup>7</sup>. La entrada del cambio climático en la vía judicial de esta forma, es la que ha presentado más inconvenientes a los Tribunales. Sin embargo, al mismo tiempo, los fallos emitidos en estos procedimientos han sido relevantes para incentivar la promulgación de normas jurídicas dirigidas a enfrentar los problemas del calentamiento global (Markell, 2012:76-82), (Osofsky, 2012), como para influir en la aprobación de planes o en la toma de decisiones destinados a evitar los efectos del cambio climático.

---

6. Este es el concepto de litigio climático en el que se centran la mayoría de las investigaciones. Annalisa, por ejemplo, distingue entre litigios en los que se solicitan reparaciones por los impactos generados por el cambio climático de aquellos procedimientos en los que se presiona a los Gobiernos y otras entidades no estatales para que adopten medidas más ambiciosas a la hora de abordar el cambio climático (Annalisa, 2019).

7. Los litigios *stricto sensu* son muy variados, dependiendo de quienes son las partes litigantes, el ámbito jurisdiccional ante el que se incoan, las pretensiones del demandante y la base jurídica usada para justificar el fallo. Un análisis detallado de las diferentes modalidades que se han incoado puede consultarse en Setzer, Vanhala (2019).



Por último, en relación a las diferentes acepciones que se pueden dar a la expresión litigio climático, también se podrían incluir dentro de esta terminología, como una tercera forma de ser identificados, aquellos procedimientos donde se impugnan acciones o decisiones alegando la violación directa de las normas climáticas emitidas en un Estado. No es lo mismo incoar un procedimiento por la inacción de los Gobiernos para mitigar las causas del calentamiento global o por la insuficiencia de las medidas adoptadas en materia de política climática, que acudir a la vía judicial para sostener que el Poder Ejecutivo de un país ha incumplido una ley climática en vigor. En España, se promulgó en el año 2021 la ley del cambio climático y transición energética. En ella se establecen obligaciones concretas al Gobierno, a las instituciones administrativas y a las empresas. En el supuesto de que alguno de esos deberes no se cumpliera, se podrían incoar procesos judiciales alegando la vulneración de los preceptos concretos incluidos en esa norma. Las diferencias entre este tipo de litigio con los *stricto sensu*, afectan no solo a la base jurídica en la que se sustentan las demandas, sino también a la forma de probar los hechos que se imputan y por ende, a la construcción del hilo argumental. Cuestiones como la responsabilidad, la legitimación activa y pasiva y la valoración de la prueba científica para determinar los daños, entre otros extremos, adquieren diferentes grados de complicación e importancia según el tipo de litigio incoado.

En este trabajo, usaremos la expresión *litigio climático* para referirnos a los litigios *stricto sensu*. Dada la variedad de procesos que conforman el ámbito de significado de esa expresión, es posible clasificar los mismos usando criterios diversos<sup>8</sup>. En

---

8. Ante la jurisdicción internacional se han iniciado, hasta ahora, cuatro modalidades o subtipos de litigios climáticos *stricto sensu*; pero solo dos de ellos están directamente relacionados con las estrategias de mitigación o adaptación, razón por la cual únicamente nos vamos a referir a ellos dado el objetivo de este trabajo. El primero de esos dos tipos de litigios, lo conforma las reclamaciones donde se exige a uno o varios Estados que minimicen sus

esta oportunidad tendremos en cuenta tres extremos: a quien se demanda, lo que se solicita en ellos y el impacto que pueden tener en las estrategias para combatir al cambio climático: mitigación y adaptación. Los criterios de selección obedecen a los objetivos que se persiguen en este trabajo. Los litigios climáticos más relevantes incoados hasta este momento, se presentan ante los Gobiernos de los Estados, exigiéndoles medidas de mitigación y adaptación. Es en ese tipo de litigios donde se ha planteado si el poder judicial es apto para entrar a juzgar el fondo del asunto o si, por el contrario, se debe aplicar la doctrina de la cuestión política. Por último, los fallos que se han emitido en esos procesos, cuando los tribunales han entrado a tratar el tema, son los que mayor importancia han tenido para combatir las causas del cambio climático, aunque tal y como se muestra en el trabajo, no están siendo igual de relevantes a la hora de impulsar la adaptación a sus efectos<sup>9</sup>.

---

emisiones de gases efecto invernadero. El segundo estaría integrado por la solicitud, individual o colectiva frente a un Estado, de asilo como refugiados climáticos. Los otros dos tipos de litigios resuelven solicitudes de indemnizaciones y/o reparaciones. Son demandas presentadas por un Estado frente a otro alegando violación de los Derechos Humanos, o por particulares en contra de los Estados por los daños que sus emisiones les provocan.

Los procesos climáticos en sede nacional, son muy variados. Versan sobre pretensiones dispares y afectan a diferentes jurisdicciones: administrativa, penal, civil, mercantil etc. Los más importantes, habidos hasta el momento, se han presentado contra los gobiernos o grandes compañías eléctricas, automovilísticas, industrias del carbón. La base jurídica en la que se han fundamentado depende en gran medida, del ordenamiento jurídico del Estado donde se desarrolla el proceso. Los demandantes pueden ser ONGS, Estados, Municipios, ciudades y particulares. En EE.UU., por ejemplo, se han planteado procedimientos alegando vulneración de la Ley Federal, otros alegan violaciones a las Leyes estatales civiles (molestias), negligencia (penal), violación de derechos humanos, daños en el patrimonio (civil) o daños ambientales, interés público o alteración del orden público (admón.) etc.

9. Wilensky realizó varias clasificaciones posibles de litigios climáticos, teniendo en cuenta las partes litigantes y el objeto de la reclamación (2015: 142-151).

Prevenir los impactos del calentamiento global requiere tomar dos tipos de medidas: las de mitigación y las de adaptación. Las primeras, tienen como objetivo frenar las fuentes que lo originan. Consisten básicamente, en reducir el calentamiento del planeta evitando o reduciendo los niveles de emisión de gases de efecto invernadero. Conseguir este objetivo, requiere prevenir los posibles impactos que pueden originar en el futuro las fuentes que intervienen en la subida de la temperatura terrestre. Las segundas, tienen como finalidad amortiguar los efectos que se han producido o se sabe que inevitablemente se van a producir en el futuro derivados del cambio climático<sup>10</sup>. La adaptación tiene por objeto fortalecer la capacidad de las sociedades y los ecosistemas para hacer frente a los riesgos y efectos del cambio climático. Serían medidas de adaptación, por ejemplo, la construcción de infraestructuras más seguras, que sean capaces de soportar inundaciones, la reforestación de bosques, la promoción de cultivos variados, la investigación sobre la evolución del clima o la toma de medidas preventivas ante los riesgos climáticos como puede ser la planificación de planes de evacuación.

## **2. La posición del poder judicial ante el cambio climático: de la abstención a la acción.**

Los primeros litigios climáticos se presentaron a finales del siglo XX. La mayoría de ellos fueron desestimados sin que los Tribunales entraran a juzgar el fondo del asunto. El argumento principal para justificar esta postura fue que el cambio climático era una cuestión política y que, por lo tan-

---

10. Según el IPCC, la adaptación al cambio climático es el proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos.

to, los órganos jurisdiccionales no eran competentes para resolver esos conflictos. Únicamente se admitieron, en sede internacional, las causas donde se alegaba la violación de derechos fundamentales, al ser esta materia considerada como justiciable. Sin embargo, estos litigios, en los que se solicitaban indemnizaciones, no dieron lugar a sentencias favorables para la parte actora. Salvo en esos supuestos, la postura del poder judicial en todos los Estados donde se incoaron litigios climáticos fue la abstención. Hubo de esperar al año 2005 para que la Corte Suprema de los EE.UU. cambiara parcialmente su postura en el caso *Massachusetts v EPA* que vamos a analizar a continuación, marcando una nueva hoja de ruta que afectaría indirectamente al resto de Estados (Percival, 2008).

Las razones con las que, tanto la doctrina como los tribunales, han venido considerando que una cuestión forma parte del ámbito político son plurales. Las más recurrentes han sido: 1.- que son actuaciones tomadas por el ejecutivo dentro de su ámbito competencial y en virtud del margen de discrecionalidad que le otorga el ordenamiento jurídico, 2.- que se trata de decisiones tomadas sobre materias especialmente complejas, que repercuten en la vida económica y política del Estado<sup>11</sup>, 3.- que se trata de decisiones que requieren de juicios de valor sobre su oportunidad o conveniencia teniendo el ejecutivo que ponderar varios intereses todos ellos legítimos y contrapuestos entre sí, 4.- que se trata de actuaciones movidas por un fin político, 5.- que son decisiones en relación a situaciones fácticas que trascienden al ámbito nacional y que implican de una política internacional, o 6.- que la cuestión presentada

---

11. Este criterio ha sido ampliamente criticado por la doctrina para quienes la complejidad del asunto no merma la responsabilidad de quienes están obligados por ley a administrar el Estado y resolver los problemas que afectan a la sociedad (Subirats, 2021). Hacer política pública significa exactamente eso: “dar soluciones a cuestiones socialmente problematizadas” (Colleda, 2011: 979).

en sede judicial, no constituye un problema jurídico porque no hay instrumentos jurídicos que lo regulen.

El empleo de varios criterios para justificar el carácter no justiciable de una cuestión ha llevado, a una parte de la doctrina, a considerar que la discrecionalidad y el arbitrio propio de los actos estatales es el elemento definitorio principal y que este no es otra cosa:

*“que un margen o ámbito de libre disposición, dentro del marco jurídico y según pautas axiológicas que hacen a la necesidad, oportunidad, conveniencia y eficacia de la decisión que se vaya a tomar. La valoración de estas pautas –esto lo consideramos muy importante– constituyen una zona de reserva política en la cual, el gobernante buscará prudentemente, la mejor solución entre muchas alternativas. Esta libre disposición dentro del marco normativo, es lo no justiciable, porque es el aspecto realmente político en la actuación del órgano” (Haro, 2015:64).*

El argumento con el que los tribunales evitaron entrar a juzgar los casos climáticos consistió en invocar la denominada doctrina de la cuestión política<sup>12</sup>. De acuerdo con la misma, hay decisiones del poder ejecutivo que no deben ser fiscalizadas por el poder judicial, se trata de cuestiones no justiciables. Todos los criterios que se estaban usando para justificar la aplicación de esa doctrina, podían ser aplicados a los temas planteados en los litigios climáticos. Si la complejidad del tema

---

12. La doctrina de la cuestión política (en inglés: “political question doctrine”), ha obtenido diferentes nomenclaturas en los países cuyo sistema jurídico es continental. Algunos se refieren a ella como *actos políticos*, otros como *actos de gobierno* y también es habitual el uso de la *doctrina de la separación de poderes*. En este trabajo, sin embargo, usaremos la traducción de la expresión anglosajona por dos motivos: 1.- ha sido en EE.UU. donde más litigios climáticos stricto sensu se han presentado y 2.- han sido los tribunales de ese país, los primeros que entraron a juzgar el fondo de los asuntos climáticos. Sus fallos son relevantes a la hora de justificar porqué las cuestiones climáticas son cuestiones justiciables.

a tratar fue una razón justificativa de la no justiciabilidad del caso, el cambio climático forma parte de ese grupo de materias que generan problemas para la sociedad, sumamente difíciles de resolver. Lo es tanto por las fuentes que lo producen como por el tipo de efectos que provoca. En relación a su origen, hay que señalar que no existe una única fuente capaz por sí sola de generarlo. Se requiere de una acumulación de fuentes diversas, algunas de las cuales son fenómenos naturales mientras que otras son originadas por el ser humano. Para que una subida de temperatura terrestre provoque consecuencias nocivas se necesita que esas fuentes actúen de forma prolongada y que las emisiones de GEI se vayan sumando unas a otras. Debemos tener en cuenta, además, que las fuentes que intervienen para provocar el calentamiento, tanto las naturales como las antropogénicas, están distribuidas a lo largo de todo el globo terráqueo; a veces influyen de forma directa, pero otras lo hacen indirectamente puesto que, sin provocar una subida de temperatura, agravan las consecuencias o daños que ese fenómeno provoca<sup>13</sup>.

---

13. Podemos distinguir dos conceptos diferentes de “cambio climático”. Uno es el aportado por el IPCC. De acuerdo con ese informe, el “cambio climático” es un cambio significativo y duradero de los patrones locales o globales del clima, las causas pueden ser naturales o antrópicas (por las actividades humanas). La Convención Marco de las Naciones Unidas en su artículo 1.2, sin embargo, define el “cambio climático” de forma más estricta, como un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que viene a sumarse a la variabilidad climática natural observada en periodos de tiempo comparables. El término “calentamiento global” es definido como al aumento gradual de las temperaturas de la atmósfera y océanos de la tierra detectado en los dos últimos siglos y atribuible a la actividad humana. Este fenómeno aumenta progresivamente y es una de las evidencias que avalan la existencia de un cambio climático antropogénico.

Los dos conceptos de cambio climático guardan una íntima relación con el de calentamiento global puesto que en ambos casos la variación del clima consiste en un aumento desproporcionado de la temperatura terrestre. Sin embargo, en el documento científico se incluyen como factores que operan

Si nos fijamos en sus efectos, el calentamiento global tampoco es un asunto fácil de resolver. De acuerdo con la mayoría de los expertos, algunos daños que en la actualidad ya estamos sufriendo han sido provocados por la subida de temperatura de la tierra, aunque no solo haya intervenido este fenómeno en su producción<sup>14</sup>. Otras consecuencias solo se pueden prever, con mayor o menor grado de certidumbre, puesto que dependen de numerosos factores, entre los que se encuentran las medidas que los Gobiernos adopten para regular las emisiones de gases efecto invernadero, o para adaptarse a sus consecuencias<sup>15</sup>. Hay efectos que se producirán con independencia de las decisiones que se tomen en estos momentos, mientras que otros tardarán décadas en ocasionarse. Los impactos del calentamiento global pueden aparecer en zonas geográficas

---

como causas de ese fenómeno no solo a los generados por la acción humana sino también a los que surgen por eventos naturales.

14. Cuando hablamos de daños actuales, no queremos indicar que sean daños que el calentamiento global esté produciendo de forma inmediata. El calentamiento global es un hecho que ha ido aumentando exponencialmente a partir de la Revolución Industrial adquiriendo un ritmo mucho más rápido en el siglo XX. Dado este periodo de tiempo, algunos de sus efectos se están manifestando en la actualidad, otros sin embargo, se prevén que sucederán en un futuro más o menos lejano. Entre las consecuencias más ciertas que el calentamiento ha generado se señalan el aumento de la frecuencia e intensidad de temperaturas cálidas extremas, de las olas de calor marinas, de eventos de fuertes precipitaciones, de sequías agrícolas y ecológicas, de ciclones tropicales, de la velocidad máxima del viento y el decrecimiento el hielo marino Ártico, la capa de nieve y el permafrost. El calentamiento de los océanos -que provoca el fenómeno de expansión térmica del agua- sumado al deshielo -que al derretirse llega por escorrentía a los océanos-, provocan a su vez el aumento del nivel del mar, el cual ya ha alcanzado niveles sin precedentes y tiene impacto directo en los ecosistemas naturales de la tierra, en las poblaciones costeras, erosión del suelo e inundaciones costeras entre otros.

15. Los factores que pueden cambiar las predicciones también pueden ser naturales. Además, dependerán de las políticas adoptadas por la comunidad internacional. La acción aislada de un Estado no sería lo suficientemente importante para modificar algunas de esas consecuencias.

donde se han emitido cantidades pocas significativas de emisiones. Además, una misma consecuencia provocada por el cambio climático no es igualmente dañina teniendo en cuenta el lugar geográfico donde ocurre; de hecho, algunas zonas podrían incluso verse beneficiadas en algunos sectores concretos y perjudicadas en otros por el mismo efecto<sup>16</sup>. A todos estos extremos hay que añadir, que las repercusiones del cambio climático abarcan prácticamente todas las esferas de la vida, influyen en los derechos fundamentales (salud, medio ambiente, igualdad, libertad...); en la economía de las comunidades, en su patrimonio, en la planificación urbanística y, en general, en todo el ámbito de la política<sup>17</sup>.

El calentamiento global no solo constituye un problema complejo en sí mismo, sino que además genera una reacción en cadena de conflictos de diversa naturaleza, que se intensifican con el tiempo provocando un efecto en cascada que afecta a numerosos sectores sociales y personales en todo el mundo. Por todas estas circunstancias, es acertado calificar al calentamiento del sistema climático como un asunto global extremadamente complejo<sup>18</sup>.

---

16. Según el informe Stern, el cambio climático podría reportar beneficios netos para las regiones de latitudes más altas, como Canadá, Rusia y Escandinavia, pues a niveles de calentamiento de 2° a 3° C provocará unas condiciones climáticas que impulsarán aumentos de la productividad agrícola, el descenso de la mortalidad invernal, menor demanda de calefacción en los meses más fríos, y un impulso potencial del Turismo. Sin embargo, estas regiones que sufrirán un calentamiento rápido, ello incidirá negativamente sobre la biodiversidad y los medios de vida local (Stern, 2007:143).

17. Duarte (2006). Sobre los efectos del calentamiento global en la escasez de agua ver González Vicente (2020); para analizar sus consecuencias en la salud ver Gorga (2015). Cotarelo, realiza un estudio global de todos los conflictos que este fenómeno puede generar en la alimentación, la salud, el territorio y en la disponibilidad del agua (2009).

18. Problema, conflicto e impacto negativo no son expresiones sinónimas. Estamos ante un problema cuando se produce un desacuerdo entre dos o más partes. Para que exista un desacuerdo se requiere que una misma cuestión tenga dos respuestas contradictorias entre sí, lo que significa que



Si el criterio es considerar no justiciables aquellas decisiones que requieren una ponderación de intereses contrapuestos y la necesidad de valorar los pros y los contras de estas decisiones porque afectan incluso más allá del ámbito estrictamente nacional, la lucha contra el calentamiento global también cumpliría estos requisitos. El cambio climático constituye un conflicto social estructural donde entran en colisión intereses contrapuestos entre diferentes grupos sociales. Por un lado, están los grandes emisores de gases de efecto invernadero (GEI) quienes se niegan a reconocer su responsabilidad poniendo en entredicho su participación o afirmando la inutilidad de intentar evitar sus efectos y consecuencias. Las industrias energéticas basadas en combustibles fósiles y de transporte, que son el motor de la mayoría de los sistemas económicos, verían mermados sus beneficios si se produjera una política encaminada a rebajar esas emisiones. Junto a ellas

---

ambas no pueden ser verdaderas al mismo tiempo. En los desacuerdos, las partes implicadas defienden intereses diferentes y también antagonicos, de ahí que pretendan hacer valer su posición frente a la de la parte contraria. Algunos desacuerdos generan conflictos. Para que esto suceda, los agentes deben emprender acciones con la finalidad de eliminar o de dañar a la parte rival y de esta forma, conseguir los objetivos que motivaron la confrontación. La lucha contra las causas y efectos del calentamiento global ha generado numerosos problemas, por ejemplo entre los propios científicos a la hora de determinar cuales eran los gases que generaban efecto invernadero. También ha generado numerosos conflictos sociales, políticos y económicos. Determinar qué medidas se deben adoptar para frenar las emisiones o quienes son los máximos responsables provoca una lucha de intereses contradictorios. Para finalizar, el calentamiento global produce impactos negativos que afectan no solo al medio ambiente sino también a los ecosistemas terrestres y marítimos. Destacan los que afectan a la agricultura y ganadería, al comercio agrícola, bosques, ecosistemas naturales de la tierra, demografía de algunas regiones, la flora y fauna, recursos hídricos, sistemas energéticos, transporte, industria, calidad del aire, salud humana y cadena alimentaria. En el quinto informe se analizaron algunos de los principales impactos potenciales del cambio climático sobre las personas haciendo especial hincapié en la escasez de agua y alimentos, aumento de la pobreza, el aumento de la población desplazadas y de las inundaciones costeras.

las grandes perjudicadas serían las entidades financieras que las sustentan. Al otro lado de la ecuación, se encuentran los ciudadanos, que ven vulnerados sus derechos y libertades por los efectos que ya están derivándose del cambio climático. En una posición intermedia se encuentran los Gobiernos de los Estados, cuya obligación es la de velar por el bienestar de sus ciudadanos y el interés público. A ellos les corresponde garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, pero, a la hora de cumplir con dichas obligaciones, se enfrentan al dilema de permitir las actividades que emiten GEI y mantener el equilibrio económico actual o, limitar la producción de las industrias energéticas y del transporte, programando un nuevo modelo económico sin el apoyo incondicional de las entidades financieras. Atajar las causas del calentamiento global exige además ponderar intereses de diferentes grupos o entidades dentro del territorio de una nación y consensuar políticas públicas con la comunidad internacional<sup>19</sup>.

Si el criterio para justificar la no justiciabilidad del caso, es la inexistencia de normas aplicables a las causas climáticas, a principios del siglo, prácticamente ningún Estado contaba con normas jurídicas específicas aplicables al cambio climático, siendo la vía convencional la encargada, casi en exclusiva, de regular el tema<sup>20</sup>. Los acuerdos internacionales anteriormente señalados, si bien pueden tener un carácter vinculante entre las partes, dependen para ser efectivos de la voluntad de los

---

19. La actitud y las decisiones de un Estado dentro de sus fronteras pueden afectar a otros y generar conflictos a nivel internacional, solo consensuando posturas entre todos los Estados, se puede frenar sus efectos. Para consensuar es necesario ponderar los intereses de cada parte y valorar el impacto que cada decisión puede tener en su desarrollo económico y en sus poblaciones.

20. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y la Declaración de Río datan del año 1992, el Protocolo de Kyoto entró en vigor en 2005. Hasta mediados de la segunda década no se aprobó el Acuerdo de París.

Estados que los ratifican. Estos deben aceptar someterse voluntariamente a los juicios de responsabilidad jurídica y a las consecuencias sancionatorias derivados de los mismos, por lo que los compromisos asumidos por los Estados son difícilmente exigibles a nivel internacional (Campins 1999; Salinas, 2018). Además, la eficacia de las normas internacionales sobre el calentamiento global se ve debilitada al estar redactadas con numerosos términos ambiguos y vagos o por necesitar en muchas ocasiones, de un ulterior desarrollo. Por último, la forma con la que cada país valida esas normas dentro de sus sistemas y la fuerza jurídica que se las otorgue también son factores relevantes. Aunque la normativa ha ido aumentando con el paso de los años, la promulgación de leyes climáticas es muy reciente<sup>21</sup>.

Vistas todas estas circunstancias a los tribunales les resultó bastante sencillo excusar su intervención en las causas climáticas. La situación varió a partir del caso *Massachusetts v Epa*. Este caso es considerado como el primer gran litigio climático en el mundo y sirvió, como veremos en el siguiente epígrafe, para debilitar el uso de la doctrina de la cuestión política en las causas relativas al calentamiento global. A partir de entonces, los tribunales han ido abandonando, aunque de forma parcial y en absoluto definitiva, la idea de que las causas y los efectos del cambio climático son siempre cuestiones no justiciables.

### **3. Litigios climáticos y su importancia en la lucha contra el cambio climático**

El objetivo de este apartado es examinar algunos de los litigios climáticos más significativos incoados hasta el momento.

---

21. En Europa, por ejemplo, el Reino Unido fue el primero en promulgar una ley climática en el año 2008, le siguieron años después en el 2015 Finlandia, Malta e Irlanda, en el 2017 Noruega y Suecia, posteriormente Alemania, Francia, Dinamarca y los Países Bajos en el año 2019. Hungría en el 2020 y España en abril del 2021.

El análisis de los mismos nos permitirá poner en evidencia la importancia que está cobrando la vía judicial en la lucha contra el calentamiento global, en especial a la hora de exigir, primero a los Gobiernos y a las administraciones públicas, después a las empresas y entidades privadas y últimamente a los Estados en sede internacional, medidas encaminadas a mitigar los efectos del calentamiento global. La eficacia de los litigios climáticos, sin embargo, es mucho menor cuando lo que se pretende es exigir medidas de adaptación a sus impactos.

### 3.1. Litigios climáticos y mitigación: los logros judiciales en la lucha contra el cambio climático

En el caso *Massachusetts v EPA*, la Corte Suprema americana tuvo que enfrentarse a numerosos conflictos jurídicos. El primero de ellos fue precisamente si el cambio climático era o no una cuestión política. El caso llegó a la Corte Suprema en el año 2006. Los demandantes eran el Estado de Massachusetts junto con otros 11 estados, tres ciudades, dos territorios declarados unidos y varios grupos ambientalistas. Se solicitaba un juicio de revisión para tratar la negativa de la EPA de regular la emisión de los GEI, entre ellos, el dióxido de carbono de los nuevos vehículos de motor. El litigio se había iniciado ante un Tribunal de Distrito a través de la vía administrativa quien emitió una decisión en contra de los demandantes. La Corte admitió el recurso, aunque no todos los magistrados estuvieron de acuerdo. Para el juez Roberts el caso era de naturaleza política puesto que las consecuencias del cambio climático para Massachusetts y los efectos que podía tener la regulación de EE.UU. sobre este asunto no se podían extraer del contexto político (Long, 2008)<sup>22</sup>.

---

22. El caso se había resuelto en primera instancia por el Tribunal de Apelaciones de Columbia en el año 2005. En una decisión no unánime, el

El poder discrecional del ejecutivo, la relación del caso y de sus consecuencias con la política exterior, la ausencia de normas directamente aplicables y la complejidad de la causa, fueron argumentos esgrimidos por los demandados para impedir el proceso, y todos ellos fueron rechazados por la Corte, para quien la discrecionalidad no era tan amplia como pretendía la EPA, y había instrumentos jurídicos para resolver el caso a pesar de que se tratara de normas que no regulaban expresamente y de forma directa el problema<sup>23</sup>. La existencia

---

Tribunal se mostró a favor de la EPA. EL juez Randolph llegó a la conclusión de que la EPA tenía poder discrecional para declinar la regulación de los gases de efecto invernadero, afirmó que, incluso si tuviera autoridad para hacerlo, la EPA no estaría obligada necesariamente a investigar la relación significativa entre el cambio climático y la salud pública y el bienestar. El juez Sentelle argumentó que los peticionarios no estaban legitimados para iniciar una demanda judicial exigiendo al Gobierno acciones frente al cambio climático alegando que se ha sufrido daños personales ya que se trata de un problema generalizado. Por último, el juez Tatel se mostró a favor de los demandantes. Sin embargo, la opinión de este juez fue minoritaria.

23. Entre los aspectos más discutidos se encontraban la competencia del poder judicial para resolver cuestiones sobre el cambio climático y la competencia de la Corte Suprema para tratar esa cuestión. La Epa alegó para justificar este último extremo, que su decisión de no regular la emisión de los gases efecto invernadero de los vehículos de nuevo motor tenía una relevancia insignificante en la producción de los daños que los demandantes reclamaban; sin embargo, el Alto Tribunal, afirmó que ese argumento se basaba en una premisa errónea ya que, de ser cierto que solo se pueden llevar ante ese tribunal acciones cuyos efectos en la resolución del conflicto planteado en sede judicial fueran relevantes, se impediría a ese tribunal decidir sobre la mayoría de los asuntos. La Corte entendió que era competente para tratar el tema porque reducir las emisiones de los vehículos de nuevo motor y evitar las concentraciones de gases de efecto invernadero no podían ser considerados como meros “pasos tentativos”, se trataba de hechos efectivos para la lucha contra las causas y los efectos del calentamiento global.

Frente a la cuestión de la falta de competencia del Poder judicial, la Corte resolvió afirmando que los Tribunales pueden ser competentes para resolver casos sobre cambio climático y que este no tiene porque ser necesariamente una cuestión política. El criterio determinante para sostener que se trata de un asunto jurídico fue la existencia de derecho aplicable.

de instrumentos jurídicos se justificó a través de la interpretación de la Clean Air Act, concretamente de la Sección 202a1 (Jaffe, 2011)<sup>24</sup>.

Pese a la gran importancia que tuvo este fallo al reconocer expresamente que las cuestiones climáticas pueden ser tratadas en sede judicial, lo cierto es que en él la Corte Suprema en ningún momento obligó a la agencia a regular las emisiones de los vehículos de nuevo motor, en un sentido u otro ya que decidir sobre ese extremo implicaría emitir juicios de política que, de acuerdo con el máximo tribunal, el poder judicial federal “no tiene ni la experiencia ni la autoridad para evaluar”<sup>25</sup>. Tampoco entró a exigir responsabilidades al órgano administrativo, limitándose a ordenarle que probara hasta qué punto, la incertidumbre científica aludida para no regular las emisiones era de tal magnitud que impedía considerar que los gases en concreto pudieran incluirse en el ámbito de significado de “contaminantes peligrosos para la salud”. La aplicación de la doctrina de la cuestión política se vio debilitada en la resolución de este litigio climático en concreto, aunque no por ello se puede sostener que fuera rechazada plenamente.

A partir de este caso se fueron sucediendo otros similares fuera de EE.UU. donde diferentes organizaciones y entidades

---

24. Esta norma ordenaba a la EPA que regulara por vía reglamentaria “los contaminantes del aire” de vehículos de motor nuevos cuando causaran o contribuyesen a la contaminación del aire y razonablemente se pudiera prever que ponían en peligro la salud pública o el bienestar público. La Ley en cuestión definía “contaminantes del aire” como “cualquier agente de la contaminación del aire o una combinación de tales agentes, incluyendo cualquier agente físico, químico, biológico, radioactivo... sustancia o materia que se emitan al aire o entren en contacto a través de otros modos con el medio ambiente”.

25. EL fallo se puede consultar en: <[https://casetext.com/case/massachusetts-v-environmental-protection-agency-1?\\_\\_cf\\_chl\\_jschl\\_tk\\_\\_=pmd\\_KLvrS IUPGxvADvmNc1a8vXUj3zEaCjHhFrkQHfZl5pE-1633456968-0-gqNtZGzNAICjcnBsZQeR](https://casetext.com/case/massachusetts-v-environmental-protection-agency-1?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_KLvrS IUPGxvADvmNc1a8vXUj3zEaCjHhFrkQHfZl5pE-1633456968-0-gqNtZGzNAICjcnBsZQeR)> (última consulta 10 de diciembre del 2021). La cita literal corresponde a: 549 US 497, 533 - 31 (2007).

demandaron a sus Gobiernos por la inacción o acciones insuficientes a la hora de tratar los problemas del cambio climático. En Holanda la fundación URGENDA interpuso una demanda en el año 2012, ante el Tribunal del Distrito de La Haya contra el Gobierno de los Países Bajos por incumplimiento de la obligación de proteger a los ciudadanos de los grandes peligros derivados del cambio climático. Entre los argumentos con los que sustentó sus acusaciones, URGENDA afirma que el Estado estaba violando las normas jurídicas por no reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 25% y un 40%, respecto del año 1990, a finales de 2020; reducción que, según los datos científicos, es la que garantiza que el aumento de la temperatura media global no exceda de 2° C a condición de que los demás países también reduzcan sus emisiones a tasa adecuada<sup>26</sup>. Ante esta acusación, el Gobierno respondió no haber incumplido ninguna obligación y justificó su postura alegando: 1.- inexistencia de norma nacional o internacional que le obligase a asumir los niveles de reducción solicitados por URGENDA. 2.- Que el Gobierno ya había asumido un importante compromiso en la lucha contra el cambio climático y que estaba desarrollando ambiciosas políticas de mitigación para prevenir los efectos peligrosos del cambio climático. 3.- Que cualquier decisión judicial que pretendiera corregir las

---

26. Urgenda basó su demanda en el artículo 21 de la Constitución de los Países Bajos, en el 2, 8 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el derecho internacional de la Unión europea para justificar que los Países Bajos tenían una obligación jurídica concreta de actuar para reducir las emisiones. Al mismo tiempo, sostuvo que el Gobierno era responsable por no haber cumplido con su deber de cuidado frente al cambio climático, sosteniendo esta afirmación en lo establecido en el artículo 6:162 del Código civil holandés, precepto que regulaba la responsabilidad civil extracontractual. El Tribunal optó por seguir esta segunda vía, apoyando la aplicación del artículo 162 en las otras normas invocadas pese a no concederles eficacia directa por medio de la interpretación conforme. Un estudio exhaustivo de este caso y de la base jurídica en la que se fundamentó la sentencia puede consultarse en Rodríguez García (2016).

políticas del Gobierno en materia de cambio climático supondría una interferencia indebida en el poder ejecutivo, es decir, una violación del principio de separación de poderes.

La sentencia en primera instancia, dio la razón a los demandantes, abandonando una interpretación estricta de la doctrina de la cuestión política<sup>27</sup>. Sus argumentos fueron ratificados en segunda instancia por el Tribunal de Apelación en el año 2018. En este segundo fallo se sostiene que no toda decisión recogida en un fallo judicial se convierte en una decisión de naturaleza política por el simple hecho de que tenga repercusiones políticas relevantes. Se reconoce en dicha sentencia que en el sistema constitucional neerlandés los Tribunales otorgan protección legal y dirimen las controversias entre las partes en conflicto a petición de las mismas y que, en ese caso y según el planteamiento de URGENDA, lo que se somete a la decisión judicial no deja de ser una cuestión de Derecho perfectamente susceptible de tratamiento en sede judicial, ya que las posibles implicaciones políticas que puedan derivarse de ella no la transmutan en una cuestión política sobre la que el Tribunal no pueda emitir ningún tipo de juicio (o hacerlo de forma muy limitada) (4.96)<sup>28</sup>.

El juez consideró que entrar en el fondo del asunto no generaba ninguna vulneración del principio de separación de poderes y ello porque, tal como establece en el fallo, ni la ley holandesa impone una separación completa de los poderes estatales, ni ese principio implica que exista una primacía de un

---

27. La sentencia del Tribunal de Distrito de la Haya puede consultarse en: <<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>> (última visita el 3 de enero 2022).

28. La afirmación de que las repercusiones políticas de una sentencia no significan esta tenga naturaleza jurídica se apoya en una sentencia emitida por tribunales extranjeros: la Sentencia del Tribunal de Apelación del Segundo Circuito del caso *American Electric Power (AEP) y el Estado de Connecticut*.

El fallo completo del Tribunal de apelación se puede consultar en: <<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>> (última visita el 3 de enero del 2022).



poder sobre otro, sino que cada poder tiene su propia tarea y responsabilidad debiendo existir un equilibrio y colaboración entre ellos. Alega, además, que una característica esencial del Estado de derecho es que las acciones de los órganos políticos, como son las del Gobierno y el Parlamento pueden ser evaluadas por un tribunal independiente (4.95). El tribunal, aclara, además, que la sentencia no se entromete en la política pública, puesto que no entra a ordenar al Legislativo ni al Gobierno qué medidas concretas debe adoptar dejando a ambos, libertad para determinar cómo cumplir con los compromisos internacionales del Estado (4.101). Junto a esta forma de entender el principio de separación de poderes, aparece también una referencia a cuáles son las funciones del poder judicial. Su labor es la de resolver disputas legales aplicando normas tanto internacionales como nacionales (4.97). Por esta razón, el tribunal resuelve que, con independencia de cualquier agenda política, la Corte debe limitarse a aplicar la ley (4.95).

Es importante destacar dos aspectos en relación con la justificación de la no aplicación de la doctrina de la cuestión política en este caso. El primero consiste en sostener la existencia de instrumentos jurídicos aplicables al caso para hacer de éste un caso jurídico. Invoca para ello directamente las normas constitucionales y una serie de normas de carácter internacional, normas estas últimas que carecían de efecto directo. Sin embargo, son usadas como elementos para interpretar el alcance del deber constitucional de diligencia del Estado en relación a su política de cambio climático<sup>29</sup>. El segundo aspecto a destacar es la afirmación del carácter limitado de la discre-

---

29. El Tribunal usa: 1.- Normas internacionales y de Derecho europeo, 2.- Documentos internacionales y de Derecho europeo, 3.- informes del IPCC, 4.- La convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático, 5.- Principios jurídicos recogidos en la Declaración de Río, en concreto el principio de “no causar daño al medio ambiente”. También el principio de precaución. 6.- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) en concreto el artículo 191. 7.- La Constitución de los Países Bajos.

cionalidad del Gobierno. Esta potestad decae ante un riesgo de especial entidad, como es el generado por el cambio climático.

El fallo es especialmente importante porque el órgano jurisdiccional obliga al Gobierno a tomar medidas más rigurosas que las adquiridas dentro del marco de la Unión Europea. Por esta razón ha sido objeto de varias críticas entre la doctrina. Algunos estudiosos consideran, que el Tribunal ha tomado una decisión de carácter político en cuanto que obliga al Estado a reducir las emisiones en un porcentaje que puede tener grandes impactos en la libertad del Gobierno a la hora de planificar su agenda política y pone en serias dudas el principio de separación de poderes (Rodríguez García, 2016:30). Pese a todas estas críticas, la sentencia del caso URGENDA significó un antes y un después en las decisiones judiciales sobre cuestiones climáticas. Su importancia no solo se extiende al ámbito europeo sino también al americano en cuanto que el fallo es usado en el caso *Juliana v United States*. como argumento para justificar las pretensiones de los demandantes, y ello pese a que el fallo holandés, no tiene carácter vinculante para los tribunales americanos<sup>30</sup>.

La Corte Suprema de los Países Bajos desestimó el recurso de casación presentado por el Gobierno y, en concreto, el motivo de casación 9 donde se alegaba la cuestión políti-

---

30. Como muestra del cambio de actitud de los tribunales respecto al carácter jurídico de las cuestiones climática, basta hacer referencia a la sentencia de la Corte de apelación de Londres en enero del año 2020 en relación al aeropuerto de Heathrow o la reciente sentencia de julio del 2020 de la Corte Suprema de Irlanda que anuló el Plan Nacional de Mitigación 2017 del gobierno por no ofrecer suficientes detalles sobre la reducción de gases de efecto invernadero. No obstante, la tendencia no es unánime ni absoluta, de hecho, también en el año 2020 se han dictado sentencias donde se apela a la doctrina de la cuestión política en este tipo de litigios (ej. la sentencia de la Corte de apelación de Canadá de octubre del 2020) (Torre-Schaub, 2021).

La sentencia británica puede consultarse en: <<https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2020/02/Heathrow-summary-of-judgments-26-February-2020-online-version.pdf>> (última visita el 5 de diciembre del 2021).

ca<sup>31</sup>, ratificando lo dictaminado en las dos instancias anteriores. Consideró que la orden recogida en la sentencia recurrida no equivalía a tomar medidas legislativas específicas en cuanto que deja libertad al ejecutivo para elegir las medidas a tomar para conseguir reducir el 25% de las emisiones de GEI en el 2020 (8.2.7). En el fallo se afirma que la facultad discrecional del Gobierno y del parlamento está limitada por la ley y que corresponde a los Tribunales decidir si el ejercicio de la misma, se ha mantenido dentro de los límites de legales (8.3.2). La Corte consideró que el Gobierno no había dejado claro ni cual iba a ser su política climática en los próximos años, ni por qué las medidas adoptadas serían suficientes para contribuir a la prevención del cambio climático (7.4.6) A juicio del alto tribunal, la conducta del Gobierno contravenía lo establecido en el Convenio Europeo de Derechos humanos (8.3.3) y ello porque, de acuerdo con el derecho de los Países Bajos, la aplicación de las disposiciones de dicho Convenio debe realizarse conforme la interpretación que hace de los mismos el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (8.3.3).

No es el único fallo donde los tribunales europeos interpretan de forma más laxa los criterios tradicionales con los que se había justificado la naturaleza política de una cuestión. En el año 2021, el Tribunal Constitucional (TC) alemán, declaró parcialmente inconstitucional, la ley federal sobre protección del clima aprobada en el año 2019<sup>32</sup>. En dicho fallo se afirma que cualquier “regulación que actualmente permita emisiones constituye una amenaza legal irreversible para la libertad futura” (p. 185), por lo tanto, debe (dicha regulación) estar sujeta

---

31. La sentencia de la Corte Suprema puede consultarse en: <<https://uits-praken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>> (última visita el 6 de diciembre del 2021).

32. El fallo completo en la versión inglesa, puede consultarse en: <[http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210429\\_11817\\_judgment-1.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210429_11817_judgment-1.pdf)> (última consulta el 7 de diciembre del 2021).

a mayores restricciones constitucionales (p. 185). El TC consideró que un rápido consumo de la cuota de emisiones definida hasta el 2030, conlleva una restricción a las libertades de las generaciones futuras por el corto plazo que existiría para implementar los avances sociales y tecnológicos necesarios que permitan continuar reduciendo emisiones (p.186) y alegó que la insuficiencia de acciones de hoy implica la restricción de derechos para mañana. Por esta razón, en la sentencia se establece la necesidad y la urgencia de evaluar las medidas climáticas que los Estados están implementando hacia sus efectos en el futuro *exigiéndole mayores precauciones cuando tomen decisiones y compromisos climáticos para proteger las libertades de las futuras generaciones* (p. 220). El fallo ha tenido grandes repercusiones a nivel nacional puesto que obliga al Gobierno federal a mejorar la ley alemana de Protección del Clima para finales de 2022 estableciendo nuevos objetivos más exigentes<sup>33</sup>.

En los dos últimos años, se han iniciado litigios contra las empresas energéticas exigiéndolas también disminuir su participación en las emisiones de GEI. Los argumentos usados en los casos anteriores contra el Gobierno para dejar de aplicar la doctrina de la cuestión política han estado presentes en estos procesos. El caso URGENDA, por ejemplo, ha inspirado una re-

---

33. En mayo del 2021, se aprobó un proyecto de ley con nuevos objetivos. Se incrementó el objetivo de protección del clima para 2030 al menos al 65%, y el de protección climática al menos al 88% para el año 2040. La neutralidad neta de gases de efecto invernadero se alcanzará según estos planes en 2045.

Litigios análogos a los anteriores se han incoado en Francia, en Inglaterra, en Bélgica y, también en países de América del Sur, como Colombia. En el caso *Affaire du siècle*, un Tribunal administrativo de París, dictaminó en 2021 que el gobierno del Estado era responsable por su inacción frente al cambio climático. En la sentencia se requiere al Estado para que persiga planes más ambiciosos que le permitan cumplir con las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales. En España el Tribunal Supremo tiene pendiente el primer litigio climático contra el gobierno. La demanda está justificada en los mismos términos que los litigios anteriores.

ciente demanda contra Shell por parte de Milieudefensie (también conocida como Amigos de la Tierra Países Bajos), otras seis ONG y alrededor de 400 co-demandantes, en abril de 2019. Los demandantes exigieron que el tribunal obligara a la compañía a abandonar las actividades que perjudicaban el clima. Pretendieron forzar a la multinacional petrolera a que redujera su actividad emisora de gases de efecto invernadero un 45% para el año 2030. Asimismo afirmaron que el objetivo climático adoptado en París, que apunta a prevenir un cambio climático peligroso, también tiene un sentido jurídico para Shell. En este juicio no se solicitaron compensaciones locales ni responsabilidades por acciones pasadas, solamente que la empresa detuviese las acciones que contribuían al cambio climático. La sentencia, dictada en mayo del 2021, obligó a la multinacional anglo-holandesa a recortar sus emisiones aceptando el marco impuesto por el Acuerdo de París. De acuerdo con ese fallo, deberá reducir un 45% sus emisiones de CO<sub>2</sub> en los próximos diez años respecto a 2019. En el fallo se prevé la posibilidad de que la empresa cumpla parcialmente sus obligaciones si compensa sus daños con proyectos que ayuden a la absorción de CO<sub>2</sub>. Este proceso, no obstante no ha finalizado, al haberse apelado la sentencia<sup>34</sup>.

Por último, este tipo de litigios también se ha incoado a nivel internacional, concretamente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El primer procedimiento de esta naturaleza se presentó ante ese órgano jurisdiccional en septiembre del año 2020. Los demandantes, un grupo de jóvenes portugueses y la organización *Global Legal Action Network* (GLAN), han llevado ante este tribunal a 33 Estados alegando que la falta de acción de los mismos está elevando la emergencia climáti-

---

34. Un litigio similar enfrenta a Cinco ONG y 14 ciudades francesas con la petrolera Total, a la cual han denunciado ante un Tribunal civil solicitando que tome medidas “concretas” para disminuir el impacto de su actividad en el calentamiento global afirmando que por sí sola, esta empresa es responsable de cerca del 0,9% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.

ca poniendo en riesgo el derecho a la vida y a la integridad<sup>35</sup>. Solicitan que minimicen sus emisiones. La denuncia fue aceptada y en diciembre de ese mismo año, el Tribunal solicitó a los estados involucrados que respondieran a los denunciantes e informasen sobre cómo contribuyen a las emisiones globales dentro y fuera de sus fronteras. El conflicto aún no ha sido resuelto, pero si la Corte fallara a favor de los demandantes, los Estados estarían legalmente obligados a acelerar la reducción de sus emisiones nacionales.

### *3.2. Litigios climáticos y adaptación: una asignatura pendiente*

Son muy escasos los litigios donde la reclamación versa sobre la inacción de los Gobiernos a la hora de tomar medidas de adaptación al cambio climático. Algunos litigios clasificados dentro de este grupo, podrían ser incluidos dentro del anterior por los argumentos usados en el fallo y los efectos del mismo. El caso de la deforestación de la Amazonia es el más paradigmático. En él, 25 niños y jóvenes colombianos entre los siete y los 26 años, con el apoyo del Centro de Estudios De justicia, acudieron a la vía judicial para que exigir al Gobierno que paralizase la tala indiscriminada y abusiva de árboles en esa región. Solicitaron también que se garantizase su participación en la planificación de un programa dirigido a tal objetivo. La Corte resolvió que el Estado colombiano, pese a los compromisos internacionales que había asumido en el Acuerdo de París (2015) y en la Ley 1753, no había hecho lo suficiente para frenar la deforestación y el cambio climático conforme se había comprometido con la comunidad internacional<sup>36</sup>.

---

35. Los Estados son: UE27, más Ucrania, Turquía, Reino Unido, Suiza, Rusia y Noruega,

36. En esa ley se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. El objetivo de la misma es construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores

En la sentencia, se obliga al Gobierno a crear un plan nacional que pueda ejecutarse a corto, mediano y largo plazo, donde se adopten medidas para disminuir la tasa de deforestación y se haga frente a los efectos del cambio climático. Ordena la participación de la parte demandante en dicho Plan e instruye para la creación de un Pacto Intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano. El propósito del Plan intergeneracional debe ser el de reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases de efecto invernadero. En dicho plan además se deberán especificar los derechos y deberes de las generaciones actuales y futuras en relación con la deforestación y el cambio climático (sentencia ST4360 de 2018). Asimismo, se ordena a todos los municipios de la Amazonia colombiana actualizar e implementar, en un plazo de cinco meses, los Planes de Ordenamiento Territorial. En los Planes, no solo se deberán acordar medidas para reducir a cero la deforestación en sus territorios, sino que deben abarcar también, estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.

En este litigio se reconoce el nexo causal entre cambio climático y la deforestación amazónica, se reconoce categóricamente a las generaciones futuras como sujetos de derechos y se aplica el principio de precaución como base jurídica para afirmar la obligación de los Estados de tomar medidas tendientes a la protección del medio ambiente cuando exista peligro de daño irreversible. La falta de certeza científica absoluta sobre los riesgos del cambio climático no es considerada razón suficiente para no tomar acciones que sirvan para proteger a la naturaleza y evitar así la degradación del medio ambiente (Vargas-Chaves, Luna-Galván y Torres-Pérez, 2019).

La Corte no solo establece que el Gobierno tiene la obligación de tomar medidas de mitigación, ya que en su dictamen

le obliga también a incluir medidas de adaptación y de prevención a sus posibles impactos. Sin embargo, el argumento principal con el que se justifica la imposición de todas esas medidas se basa esencialmente en un Informe del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). A partir de este informa, se considera probado que la deforestación era la principal causa de emisiones de carbono en Colombia y que la tala de árboles afectaba profundamente los ecosistemas y el clima no solo de la Amazonia, sino de todo el país, alterando el ciclo del agua hasta el punto de aumentar el riesgo de sequía en los lugares de origen de algunos de los jóvenes que habían incoado el proceso, al tiempo que provocaría inundaciones en las ciudades donde vivían otros (Vargas-Chaves *et al.*, 2019: 156). De cumplirse el fallo y frenarse la deforestación, este tendría repercusiones directas en la mitigación de las emisiones de GEI, mientras que su efecto en la adaptación sería indirecto y dependerá, en todo caso, de las acciones concretas que acuerden<sup>37</sup>.

---

37. Hay varios aspectos de esta sentencia que merecen ser resaltados. El primero, el hecho de que la Corte responsabilizó a toda la humanidad por el escenario que ha generado el cambio climático, razón por la cual todos estamos obligados a responder ante sus efectos. “Estamos obligados a considerar cómo nuestras obras y nuestras conductas diarias inciden también en la sociedad y en la naturaleza”. En el fallo se indica que solo este tipo de actitud puede salvaguardar los derechos ambientales de las futuras generaciones. El segundo, la manifestación expresa del papel que debe jugar el Poder Judicial a la hora de tomar medidas para que los Estados protejan los derechos colectivos y dejen de pensar en los intereses particulares. En este sentido, la Corte sostuvo que hay ciertos momentos en los que las reglas judiciales deben ser laxas y velar, sobre todas las cosas, en los derechos de los niños y jóvenes del país y la protección del medio ambiente. En tercer lugar, se reconoce categóricamente que las generaciones futuras son sujetos de derechos y se ordena al Gobierno que tome acciones concretas para proteger el país y al planeta donde aquellas van a vivir. (Gimeno, 2022). El derecho al medio ambiente como base jurídica en los litigios climáticos ha sido analizado por De Vilchez (2021).



A nivel internacional también son muy escasos los litigios donde se reclaman responsabilidades a los Estados por no haber establecido medidas de adaptación eficaces (Setzer, Higham, 2021: 32). Amparándose en la vulneración de DDHH, en el año 2020, el Instituto de Justicia de Alaska denunció al Gobierno de EE.UU., en nombre de cinco tribus de indígenas presentando una queja ante el Comité sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Se le reclama no haber abordado los desplazamientos forzados sabiendo desde hace décadas que el cambio climático es una amenaza para las comunidades de indígenas que habitan en las zonas costeras de Alaska y Luisiana. La denuncia incluye negligencia por no haber reconocido ni promovido la autodeterminación de dichas comunidades en el desarrollo de las estrategias de adaptación al cambio climático. Los demandantes solicitan, entre otras cosas, que “se reconozca la autodeterminación y la soberanía de todas las tribus; la asignación de fondos como respuesta a la crisis humanitaria causada por el cambio climático; y que se obligue a las industrias de extracción de gas y petróleo a notificar anticipadamente las actividades que van a llevar a cabo y que supongan un riesgo para el patrimonio cultural, la tierra y las aguas tribales responsabilizando a dichas industrias por los daños que sus actividades han causados en la costa de Luisiana. Este caso sigue pendiente de una resolución (Setzer, Higham, 2021: 33), (Morales, Sagot, 2021).

#### **4. Valoración de la eficacia de los litigios climáticos en relación con las estrategias para enfrentar el cambio climático**

El análisis efectuado hasta ahora nos muestra un aumento considerable de reclamaciones judiciales contra los Gobiernos y las empresas, para exigirles acciones eficaces de mitigación amparándose en los compromisos internacionales adquiridos. Las sentencias han generado que los Gobiernos desarrollen po-

líticas legislativas más rigurosas; también que sean los propios Gobiernos los que exijan, por vía judicial, el cumplimiento de los objetivos marcados en la agenda internacional, a las compañías emisoras de gases de efecto invernadero<sup>38</sup>. El debilitamiento de la doctrina de la cuestión política está planteando en el debate político la posibilidad de exigir por vía judicial responsabilidades a los Gobiernos locales y regionales que no cumplan con sus compromisos en materia de adaptación<sup>39</sup>. Como contracara, el mismo análisis de la situación muestra como la vía judicial no está resultando tan efectiva para exigir medidas de adaptación, a pesar de que los informes emitidos por los expertos afirman que “que las medidas de adaptación que se toman alrededor del mundo no conducen a los objetivos que necesitamos para asegurar nuestro futuro. Por tanto, no se reduce el riesgo que conlleva la crisis climática” (Berrang-Ford, Siders, Lesnikowski, *et al.*, 2021). Estas insuficiencias han sido destacadas por la Agencia Europea de Medio Ambiente en sus informes de evaluación sobre la adaptación, en los que advierte de la lentitud de las medidas al respecto y de la necesidad de aplicar más soluciones físicas para reducir los impactos de las olas de calor o los desbordamientos de las aguas. Una de las razones más relevante que explica esa falta de eficacia viene dada por la escasez de litigios que se están presentando en relación a este

---

38. En el año 2019 el Estado de Massachusetts denunció a Exxon acusando a la compañía, entre otros extremos, de engañar durante décadas a los inversores y a los consumidores sobre el papel de los combustibles fósiles en el cambio climático. La Fiscalía afirmó que Exxon sabía, desde “hace décadas”, que para que el cambio climático quedara dentro de unos límites seguros era necesario reducir las emisiones y el uso de los combustibles fósiles. Una información sobre este tipo de litigios puede consultarse en: Barreira (2019).

39. Ver algunos ejemplos en: <[https://www.eldiadicordoba.es/cordoba/IU-Cordoba-Ayuntamiento-adaptacion-cambio-climatico\\_0\\_1709529805.html](https://www.eldiadicordoba.es/cordoba/IU-Cordoba-Ayuntamiento-adaptacion-cambio-climatico_0_1709529805.html)>. También en: <<https://www.granadadigital.es/granada-up-denuncia-ayuntamiento-movido-papel-iniciar-plan-calentamiento-global/>> (últimas visitas el 1 de octubre del 2022).

tema, dado lo complicado que resulta probar la ineficacia de las medidas tomadas por las administraciones y lo complicado que es exigirles en vía judicial responsabilidades ante las cuestiones relacionadas con el clima (Soro, 2019: 101-113).

Esta situación plantea varios interrogantes: ¿es factible exigir judicialmente la responsabilidad del ejecutivo por una política de adaptación al cambio climático insuficiente? ¿es relevante la doctrina de la cuestión política para obstaculizar este tipo de reclamaciones? Existen numerosas razones que justifican la escasez de litigios en relación con la adaptación. La mayoría de ellas relacionadas con la naturaleza de los efectos del cambio climático y el tipo de daños que generan. En primer lugar, hay muchos riesgos del calentamiento global que son impredecibles, o al menos no se sabe con certeza cuando se van a producir. A pesar de los avances científicos en relación a los peligros climáticos, estos son muy numerosos y afectan a amplios sectores (Burkett, 2012). Adaptarse a todos ellos requiere en muchas ocasiones, de más conocimientos e investigaciones que proporcionen datos sobre los riesgos y los daños que el cambio climático genera. La incertidumbre y la falta de conocimientos sobre muchos de los efectos del cambio climático merma las posibilidades de exigir responsabilidades por la insuficiencia de las políticas y medidas adoptadas.

En segundo lugar, la eficacia de las medidas de adaptación depende de un complejo número de factores, algunos de los cuales son específicos de ciertas zonas geográficas, mientras que otros son comunes a varios Estados. Por esta razón, hay soluciones que deben ser implementadas a nivel local y otras que se deben transferir a nivel nacional o transnacional. La pluralidad de administraciones competentes genera la necesidad de valorar las repercusiones que las decisiones tomadas por una entidad pueden tener en las medidas tomadas por otra.

La política de adaptación precisa de la cooperación y coordinación de entes no solo públicos sino también privados. El esfuerzo corresponde a toda la sociedad, también a los poderes financieros y a las empresas tecnológicas. Fijar la responsabi-

lidad de cada uno de ellos en la eficacia en la previsión de los riesgos es una tarea altamente complicada. A su vez, el carácter transversal del cambio climático exige medidas de adaptación en múltiples ámbitos sectoriales: agricultura, ganadería, pesca, recursos hídricos; infraestructuras, movilidad, urbanismo, vivienda, turismo, energía e industria, etc. Es necesario actuar conjuntamente sobre todos esos ámbitos y sopesar los pros y los contras que cada medida tomada en un ámbito pueda generar en el resto para poder obtener resultados óptimos ante los impactos.

A todas estas razones habría que sumar la falta de instrumentos jurídicos suficientes para probar, en un proceso judicial, que las decisiones de los Gobiernos o entidades en materia de adaptación, o sus acciones preventivas frente a los impactos, transgreden lo estipulado en el ordenamiento jurídico. La dificultad deviene al menos por dos circunstancias: la forma de estar redactadas las normas y el amplio margen de tiempo que se otorga en ellas para cumplir con los objetivos.

Las normas jurídicas, tanto nacionales como internacionales relativas a la estrategia de adaptación a los impactos del clima, emplean un lenguaje poco preciso, establecen deberes muy genéricos, dejando un amplio margen de discrecionalidad a los Gobiernos para elegir y valorar qué medidas son las adecuadas para lograr el objetivo de su política de adaptación; objetivo que solo queda expresamente indicado cuando se refiere a la mitigación. El Acuerdo de París, por ejemplo, establece como objetivo mantener el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, pero al marcar los objetivos de adaptación se limita a destacar la importancia de adaptarse a los efectos adversos del cambio climático (Artículo 2, apartado 1, letra c).

Por su parte, la CMNUCC, tras declarar que la adaptación al cambio climático constituye un elemento esencial en su agenda de trabajo y que el objetivo es desarrollar un marco cooperativo internacional para que todos los países puedan hacer frente a los riesgos del climática, establece en su ar-

título 4.1b que las Partes deberán *“formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan (...) medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático”*. En ese mismo texto, se transfiere al PNACC 2021-2030 y a sus Programas de Trabajo la función de actuar como el marco de referencia para el cumplimiento de este compromiso.

En el ámbito del ordenamiento de la Unión Europea, la situación, ha sido bastante similar. Entre su normativa para luchar contra el calentamiento global se han incluido directivas para regular el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, reglamentos cuya finalidad es introducir objetivos nacionales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030, o exigir a los Estados miembros lograr un equilibrio entre las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra. Todas estas normas ponen el acento en la estrategia de mitigación.

Con la aprobación de la Ley europea del clima, la Unión europea ha dado un paso adelante respecto a la regulación de las medidas de adaptación. Esta norma promulgada como Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo y del Consejo a mediados del año 2021 establece el marco para lograr la neutralidad climática haciendo hincapié en la importancia de las medidas de adaptación. Con su adopción, los compromisos políticos establecidos en el Pacto Verde Europeo, pasan a ser obligaciones jurídicas. La norma exige a la UE y a sus Estados miembros *“realizar progresos constantes”* para impulsar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático de conformidad con el artículo 7 del Acuerdo de París” (art.4). También se ordena a los Estados desarrollar y aplicar estrategias y planes de adaptación que incluyan marcos globales de gestión de riesgos, basados en bases de referencia sólidas en materia de clima y vulnerabilidad y en la evaluación de los progresos realizados. Si bien, la vulneración de esta ley, podría ser la base jurídica con la que incoar litigios reclamando la inacción

de los Gobiernos para adaptarnos a los impactos del cambio climático, lo cierto es que, la redacción de la misma deja pocas posibilidades a los litigantes a la hora de probar el incumplimiento de los deberes de los Gobiernos dado el margen de discrecionalidad y lo amplios poderes que el ejecutivo conserva para su actuación.

A la falta de precisión de las normas jurídicas sobre adaptación, hay que sumar el hecho de que las obligaciones y compromisos por ellas impuestos se proyectan a largo plazo. En Europa, por ejemplo, se prevén acciones para la adaptación en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la mayoría de los Estados miembros han aprobado Planes Nacionales de Adaptación cuyos resultados no se podrán evaluar hasta esa fecha. El objetivo de conseguir un equilibrio entre las emisiones antropogénicas de todos los sectores de la economía y las absorciones de gases de efecto invernadero dentro de la Unión, se ha fijado en el año 2050 y esa misma fecha es la fijada en la Ley europea del clima para cumplir con las necesidades sobre adaptación. Difícilmente los tribunales podrían justificar sentencias condenatorias a un Gobierno por la insuficiencia de las medidas tomadas en la estrategia de adaptación, cuando la aplicación de las medidas y la valoración de sus resultados, requieren un lapso de tiempo largo.

Todas estas circunstancias, no han facilitado la posibilidad de incoar y, sobre todo de ganar litigios donde se reclamen responsabilidades a los Gobiernos por la insuficiencia de las medidas tomadas para adaptarnos a los impactos climáticos. Es más, aumentan la posibilidad a los demandados y a los órganos jurisdiccionales de invocar la doctrina de la cuestión política, ya que, en la mayoría de estos casos coexisten varios de los criterios que se han usado reiteradamente para aplicarla: amplio margen de discrecionalidad del poder ejecutivo para dirigir los asuntos políticos, necesidad de valorar juicios de oportunidad política, complejidad del asunto, repercusión del mismo en la política económica del Estado y fuera de sus fronteras etc.

Sin restar importancia a todos estos extremos, la situación podría cambiar en un espacio de tiempo relativamente corto. En primer lugar, porque a pesar de que las normas jurídicas en relación con el clima adolecen de un lenguaje impreciso y vago, también es cierto que imponen determinados deberes a los Gobiernos, especialmente a la hora de construir planes de adaptación y de informar de los resultados. También se precisa en ocasiones, aunque a grandes rasgos, algunos extremos que se deben incluir en los mismos. En este sentido, los tribunales pueden entrar a juzgar si los Gobiernos y administraciones correspondientes cumplen con esas obligaciones. En segundo lugar, porque en los últimos años, varios Estados han promulgado leyes de cambio climático específicas en las que se imponen obligaciones de “resultado” a las administraciones en relación a las medidas de adaptación que se deben tomar. Es el caso del artículo 1 de la ley de cambio climático aprobada en España en el año 2021<sup>40</sup>. Esta ley, no solo exige al Gobierno una serie de obligaciones a cumplir cada cinco años<sup>41</sup>, sino que también establece el principio de no regresión, lo que significa que el Consejo de ministros solo puede revisar los objetivos marcados en la norma “al alza” (art. 3); por consiguiente, si en un Plan de adaptación se rebajaran esos objetivos, este podría ser anulado mediante la correspondiente acción judicial (López Ramón, 2021). Todos estos extremos hacen más viables los litigios relativos a la adaptación. También pueden ser relevantes, a esos mismos efectos, los resultados a los que han

---

40. En virtud de este precepto, tanto la Administración General del Estado, como las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, deberán responder por el resultado de las medidas adoptadas en sus ámbitos competenciales.

41. Incluye la obligación de aprobación de un plan de adaptación al cambio climático donde se identifiquen y evalúen los impactos previsibles y riesgos. También esta obligado a presentar una “estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático”.

llegado los expertos científicos en el último IPCC (2021) donde se señalan la necesidad de aplicar de forma paralela medidas de mitigación y de adaptación para lograr combatir los efectos del calentamiento y la importancia que tiene aumentar las acciones del primer tipo para poder hacer viables las segundas. Dada la relación entre la mitigación y la adaptación, los fallos emitidos en los litigios climáticos donde se exige minimizar las emisiones de GEI jugarían un papel destacado para lograr los objetivos de adaptación y para iniciar procesos cuya finalidad sea exigir medidas para evitar las consecuencias negativas del calentamiento terrestre<sup>42</sup>.

## 5. Conclusiones

El objetivo de este trabajo era analizar en qué medida una interpretación más débil de la doctrina de la cuestión política benefició la presentación de litigios climáticos y evaluar la importancia que los mismos están jugando en la lucha contra el calentamiento global. Para cumplir con el objetivo, definimos la expresión litigio climático y propusimos una clasificación teniendo en cuenta la relevancia que tienen en las dos estrategias empleadas por los Gobiernos para enfrentar el cambio climático: la mitigación y la adaptación. Tras explicar en que consiste cada una de ellas, analizamos algunos de los litigios climáticos más significativos planteados hasta la fecha, tanto en sede nacional como internacional. El análisis nos permitió llegar a las siguientes conclusiones: En la primera década de este siglo, la mayoría de los litigios climáticos eran desestimados alegando la doctrina de la cuestión política. A partir

---

42. Un ejemplo de ello son los litigios que se están presentando recientemente contra los Ayuntamientos de algunas ciudades en España por haber tomado medidas de planificación urbanísticas que perjudican la adaptación del hábitat urbano al cambio climático.



del caso *Massachusetts v Epa*, la doctrina empezó a debilitarse lo que facilitó que los tribunales entraran a juzgar el fondo de los conflictos climáticos y emitieran numerosos fallos en contra de los Gobiernos. La mayoría de estos litigios tienen relevancia a la hora de exigir acciones y medidas para mitigar el calentamiento terrestre. En sus fallos se requiere a los Gobiernos para que cumplan con los objetivos de mitigación marcados en los acuerdos internacionales suscritos por sus Estados. Cada vez son más numerosas las sentencias donde se obliga a los Estados a cumplir con sus compromisos internacionales en relación a la reducción de GEI. Sin embargo, la vía judicial no ha sido tan efectiva a la hora de exigir a los Gobiernos mayores acciones para enfrentar los impactos del clima. La ausencia de litigios de este tipo nos llevó a cuestionar algunas de las razones por las que la adaptación a los efectos del calentamiento global no está siendo objeto de conflictos judiciales. La indagación mostró que alguna de esas razones podría coincidir con los criterios tradicionalmente usados por los tribunales para aplicar la doctrina de la cuestión política lo que plantea si la misma podría seguir teniendo un peso importante en ese tipo de casos judiciales. El trabajo deja abierta la puerta a un cambio de tendencia en los próximos años teniendo en cuenta las nuevas leyes climáticas promulgadas en Europa y en España.

## BIBLIOGRAFÍA

- Annalisa Sararesi, J. A. (2019). “Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries”. *Climate Law*, 9 (3), 244-262.
- Berrang-Ford, L.; Siders, A. R.; Lesnikowski, A. *et al.* (2021). “A systematic global stocktake of evidence on human adaptation to climate change”. *Nat. Clim. Chang.* 11, 989-1000. Disponible en: <[https://www.researchgate.net/publication/355720952\\_A\\_systematic\\_global\\_stocktake\\_](https://www.researchgate.net/publication/355720952_A_systematic_global_stocktake_)

- of\_evidence\_on\_human\_adaptation\_to\_climate\_change> (última visita el 23 de septiembre de 2022).
- Burkett, M. (2012). “Litigating Climate Change Adaptation: Theory, Practice, and Corrective (Climate) Justice” *Environmental Law Institute*. Washington, DC, <<http://www.eli.org>>.
- Campins Eritja, M. (1999). “La acción internacional para reducir los efectos del cambio climático: El Convenio Marco y el Protocolo de Kyoto”. *Anuario de derecho internacional*. XV. 92:94.
- Colleda, G. (2011). “Complejidad y políticas públicas: Modelo telaraña”. *Ciencias Sociales, UNR Journal*, 4 (1), 979:1002.
- Cotarelo, P. (2009). “Los conflictos del cambio climático”, *CIP ecosocial*, 5, 1:4.
- De Vilchez, P. y Savaresi, A. (2021). “The Right to a Healthy Environment and Climate Litigation: a Mutually Supportive relation?”. En: <<https://ssrn.com/abstract=3829114>> (última visita el 24 de septiembre de 2022).
- Duarte, C. M. (2006). *Cambio global. Impacto de la actividad humana sobre el planeta Tierra*, ESIC.
- Esteve Pardo, J. (2006). “La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental”. En: *Derecho del medio ambiente y Administración local*. Coord. por José Esteve Pardo, Fundación Democracia y Gobierno Local, 201:212.
- Gimeno Presa, M<sup>a</sup>. C. (2016). “Cambio climático y argumentación jurídica”. En: *Razonar sobre Derechos*. Coord. por Juan Antonio García Amado. Tirant lo Blach, 447:475.
- Gimeno Presa, M<sup>a</sup>. C. (2022). *Derecho y Medio ambiente en el antropoceno*. Pamplona, Aranzadi Thomson Reuters.
- González Vicente, E. (2020). “Atmósfera y cambio climático. Litigios climáticos. La escasez de agua a consecuencia del cambio climático”, *Medio Ambiente y Derecho. Revista electrónica de derecho ambiental*, ISSN-e 576-3196,36.
- Gorga, M. (2015). “Implicaciones bioéticas y neuroéticas del cambio climático y sus efectos sobre la salud”. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 16(1), 80:103.

- Haro, R. (2015). “Las cuestiones políticas: ¿prudencia o evasión judicial”, en <<https://www.acaderc.org.ar/wpcontent/blogs.dir/55/files/sites/55/2020/12/artcuestionespoliticas.pdf>> (última consulta el 24 de septiembre del 2022).
- Jaffe, J. (2011). “The political question doctrine: an update in response to climate change case Law”. En: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1756484](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1756484)> (última consulta el 23 de septiembre de 2022).
- Long, A. (2008). “Standing & Consensus: Globalism in Massachusetts v. EPA”, *Journal of Environmental Law & Litigation*, 23 (73), 76:124.
- López Ramón, F. (2021). “Notas a la Ley de Cambio Climático”, 19 de julio de 2021, *Actualidad Jurídica Ambiental*. 114, Sección “Comentarios legislativos”. ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3.
- Markell, D. y Ruhl, J. B. (2012). “Una evaluación empírica del cambio climático en los tribunales: ¿una nueva jurisprudencia o un negocio como de costumbre?”, 64 Fla. L. Rev. 15. Disponible en: <<http://scholarship.law.ufl.edu/flr/vol64/iss1/2>> (última visita el 24 de enero de 2022).
- Morales, V. y Sagot, A. (2021). “Litigios climáticos: aliados legales ante la crisis global” *Actualidad Jurídica Ambiental*. 116, Sección “Comentarios”. Sabin Center for Climate Change Law, 4 de octubre de 2021, ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3.
- Osofsky, H. M. (2012). “El papel del litigio en el camino de la regulación federal del cambio climático de EE. UU: Implicaciones de AEP v. Connecticut” .46 Val. UL Rev.447. Disponible en: <[http://scholarship.law.umn.edu/faculty\\_articles/187](http://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/187)> (última visita el 22 de enero de 2022).
- Percival, R. V. (2008). “Massachusetts v EPA: Escaping the common Law’s growing shadow”. *The Supreme Court Review*, 111-160. Disponible en: <<http://ssrn.com/abstract=1129812>> (última visita el 12 de enero de 2022).

- Rodríguez García, N. (2016). “Responsabilidad del Estado y el cambio climático: el caso Urgenda contra Países Bajos”. *Revista catalana de Dret ambiental*, VII (2), 1-38.
- Salinas Alcega, S. (2018). “El Acuerdo de París de diciembre de 2015: la sustitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional”. *Revista española de Derecho Internacional*, 70 (1), 53:76.
- Setzer, J. y Vanhala, L. (2019). “Climate change litigation: a review of research on courts and litigants in climate governance”. *WIREs Climate Change*, 10 (3). En: <<https://onlinelibrary.wiley.com>>.
- Setzer, J. y Highan, C. (2021). *Global trends in climate change litigation*. Columbia Law School, Sabin Center for Climate Change Law.
- Stern, N. (2007). *El informe Stern. La verdad sobre el cambio climático*, Barcelona, Paidós.
- Soro Mateo, B. (2019). “Resposanbilidad pública, vulnerabilidad y litigios climáticos”. *Revista aragonesa de Administración Pública*, 54, 57-140.
- Subirats, J. (2021). “Complejidad, urgencia y dinámicas de gobierno. La gestión de la pandemia del coronavirus”. En: *Las administraciones ante los riesgos sociales y globales: repesando la administración*. Coord. por Eloísa del Pino Matute. Instituto Nacional de la Administración Pública, Colección Innovación Pública, 101:118.
- Tai, S. (2008). “Uncertainty About Uncertainty: The Impact of Judicial Decisions on Assessing Scientific Uncertainty”. Legal Studies Research Paper Series Paper No. 1064, 11 U. Pa. J. Const. L. 671. Disponible en: <<http://ssrn.com/abstract=1265153>> (última visita el 18 de enero del 2022).
- Torre-Schaub, M. (2021). “Nuevos desarrollos de los litigios climáticos: tendencias, oportunidades y obstáculos”, en: <<https://huespedes.cica.es/gimadus/37/37-02-nuevosdesarrollos.html>> (última visita el 8 de octubre del 2021).

- Vargas-Chaves, I.; Luna-Galván, M. y Torres-Pérez, K. (2019) La amazonía colombiana como sujeto de derechos: caracterización del conflicto ambiental que llevó a su reconocimiento. *Inciso*. 21(2), 146-160.
- Vilaseca, I. y Serra, J. (2018). “Litigación climática y separación de poderes: una aproximación a la cuestión a través de decisiones judiciales de los Estados Unidos”. *Revista catalana de dret ambiental*. IX (2), 1:42.
- Wilensky, M. (2015). “Climate change in the Courts: an assessment of non-U.S. climate litigation”. *Duke environmental law & policy forum*. XXVI, 131:178.

*Fecha de recepción*, 1 de febrero de 2023

*Fecha de aceptación*, 10 de marzo de 2023