

EL «JUICIO POR EL CLIMA»: EL LITIGIO CLIMÁTICO ESPAÑOL

JAIME DORESTE HERNÁNDEZ*

Resumen

En un contexto de emergencia climática, surgen por todo el globo litigios climáticos como reacción frente a la insuficiente acción política al respecto. En España, la sociedad civil organizada ha planteado dos *Juicios por el Clima* ante el Tribunal Supremo, con la pretensión de que se establezcan objetivos de reducción de gases de efecto invernadero muy superiores a los previstos por los instrumentos de planificación y aprobados por el Gobierno de la Nación, acordes con los compromisos internacionales asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del IPCC, para no superar 1,5 °C de incremento de la temperatura global a final de siglo y con el deber de garantía de los derechos humanos y del medio ambiente adecuado.

Palabras clave

Cambio climático, Derecho internacional del medio ambiente, derechos humanos, litigación climática, inactividad de la administración, juicios por el clima, activismo judicial.

Abstract

In a context of climate emergency, climate litigation is emerging around the globe as a reaction to insufficient political action. In Spain, organised civil society has brought two procedures ('Juicios por el clima') before the Tribunal Supremo seeking the establishment of greenhouse gas reduction targets far higher than those envisaged by the planning instruments approved by the Spanish Government, in line with the international commitments acquired by the ratification of the Paris Agreement and the scientific recommendations of the IPCC not to exceed a 1.5 °C increase in global temperature by the end of the century, and with the duty to guarantee human rights and an adequate environment.

* Abogado ambientalista – Magerit Abogados; profesor asociado de Derecho Ambiental - Universidad Autónoma de Madrid (jaimedoreste@icam.es).

Keywords

Climate change, international environmental law, human rights, climate litigation, juicios por el clima, judicial activism.

SUMARIO: I. Introducción. II. La aparición de los litigios climáticos: el activismo judicial como reacción frente a la insuficiencia de la acción climática de los poderes públicos. III. El «Juicio por el clima». 1. Contexto español; emergencia, vulnerabilidad y dificultades. 2. *First step*: reclamación previa. 3. El cambio climático da el salto a la *arena procesal*. A. Cuestiones jurídicas controvertidas. B. Planteamiento jurídico de la pretensión. C. Fundamento técnico científico del objetivo de mitigación propuesto por las recurrentes. D. El principio de separación de poderes y los límites al control jurisdiccional de la potestad reglamentaria. 4. El «Juicio por el Clima 2.0». 5. La situación actual procesal de los juicios por el clima. 6. Conclusión. IV. Bibliografía.

*«Que la vida iba en serio
uno lo empieza a comprender más tarde
—como todos los jóvenes, yo vine
a llevarme la vida por delante.
Dejar huella quería
y marcharme entre aplausos
—envejecer, morir, eran tan solo
las dimensiones del teatro.
Pero ha pasado el tiempo
y la verdad desagradable asoma:
envejecer, morir,
es el único argumento de la obra».*

Jaime Gil de Viedma

«En verdad, los abogados salvaron al mundo. Lo hicieron protegiendo al hombre de su peor enemigo: los propios hombres» (2)

José Roberto de Castro Neves

INTRODUCCIÓN

Que el cambio climático «va en serio» es una realidad que, por fin hoy, está ya aceptado por el común de la ciudadanía, comunicadores sociales e instituciones, más allá de algún verso libre, claramente provocador e interesado (3). Ahora falta que se actúe en consecuencia.

Décadas de esfuerzos de investigación y de divulgación científica y de activismo ecologista a nivel global han conseguido incluir en la agenda política y comunicativa la gravedad de sus consecuencias y la imperiosa necesidad de una acción climática decidida. Eso y que los efectos y consecuencias del cambio climático son ya palpables «a simple vista».

Los datos en nuestro país son alarmantes; según la AEMET, de los diez años más cálidos, ocho pertenecen al siglo actual y siete a la última década (4) y, en 2021 —el mismo año que el centro peninsular sufrió el embate de Filomena (5)—, hubo trece récords diarios de temperaturas altas (es decir, día con récord de la temperatura media más alta de la serie para una fecha concreta en el calendario) y fue el decimocuarto año más seco desde 1961 y el séptimo del siglo XXI.

No es coincidencia ni casualidad que, en enero de 2021, la Organización Meteorológica Mundial (OMM), informase (6) de que la temperatura media de 2020 estuvo 1,2 °C por encima de las temperaturas de la era preindustrial (1880) (7). Ni que, por otra parte, el observatorio de Vigilancia Atmosférica

(2) DE CASTRO NEVES, R., *Como os advogados salvaram o mundo. A história da advocacia e sua contribuição para a humanidade*, Editora Nova Fronteira, 2018, p. 20.

(3) En palabras de GASTÓN MEDICI-COLOMBO, en su tesis doctoral (aún inédita) *You cannot be serious! Crisis climática, autorización de proyectos carbono-intensivos y su control judicial*, p. 383, «Durante el último siglo, la apreciación del cambio climático como problemática se ha ido transformando (y escalando) de una simple conjetura a una “preocupación común de la humanidad” y, en la actualidad, a una crisis inédita, parte de una mayor crisis planetaria condensada en la idea del paso hacia el Antropoceno.

La mencionada escalada tiene que ver, por un lado, con un entendimiento más claro de sus causas y consecuencias, [...] y por otro lado, esta escalada se relaciona con una ventana de oportunidad cada vez más estrecha para lograr una resolución aceptable».

(4) *Informe sobre el estado del clima de España 2021*, AEMET 2022.

(5) En buena parte del interior central y oriental peninsular se acumularon, entre el 8 y 10 de enero, espesores de nieve de 30 a 50 cm, resultando especialmente afectada el área metropolitana de Madrid. Posteriormente, los cielos quedaron despejados y la gran cantidad de nieve acumulada propició que las temperaturas descendiesen hasta los -26,5 °C en Torremocha del Jiloca (Teruel) o -25,2 °C en Molina de Aragón (Guadalajara). La ola de frío posterior a la nevada duró 8 días (del 11 al 18 de enero), convirtiéndose en la segunda más larga del siglo XXI.

(6) *Vid.* <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/el-aumento-de-las-temperaturas-mundiales-es-alarmanante>

(7) «La temperatura media en España durante el quinquenio 2017-2021 fue 1,7 °C más elevada que durante la segunda mitad del siglo XIX», según el Informe sobre el estado del clima de España 2021, *op. cit.*

Global de Izaña (Tenerife) y el observatorio de Mauna Loa (Hawái) superaran el umbral de 415 ppm (partes por millón) de concentración media diaria de dióxido de carbono (CO₂) durante el mes de abril de 2021, lo que supone un nuevo récord histórico de la serie y una cifra sin precedentes desde hace tres millones de años, cuando el ser humano no habitaba aún la Tierra.

En este sentido, la correlación entre el incremento de gases de efecto invernadero por causas antrópicas y el incremento de las temperaturas medias y la de este incremento y las alteraciones meteorológicas, ambientales y fenológicas es inequívoca (8).

Propiciado por este cambio de percepción social y el especial esfuerzo de comunicación y divulgación desde la comunidad científica y la Organización Meteorológica Mundial (WMO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), distintos parlamentos y Gobiernos han procedido a declarar en los últimos años una situación de emergencia climática.

Así, el Consejo de Ministros adoptó el 21 de enero de 2020 por Acuerdo la «Declaración del Gobierno ante la emergencia climática y ambiental», con la que se da respuesta a la moción de urgencia adoptada en septiembre del 2019, a finales de la pasada legislatura, por el Congreso de los Diputados, que instaba al Gobierno a adoptar tal declaración con el objetivo de asegurar la neutralidad climática, a más tardar en el 2050.

La declaración se alinea con el compromiso internacional, asumido por el Acuerdo de París, de reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero a niveles compatibles con la seguridad climática, limitando el aumento de la temperatura media mundial a 1,5 grados centígrados con respecto a los niveles preindustriales y toma como punto de partida los trabajos acometidos en el marco del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC).

La declaración propuso un calendario de actuación a corto y medio plazo, en el que se identificaban hasta treinta medidas que, sin sistemática ni orden concreto, identifica los diferentes ámbitos de trabajo sobre los que el Gobierno se compromete a actuar para acometer ese proceso de transformación. Por su relevancia, es de justicia destacar el compromiso de remisión a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (finalmente aprobado como Ley 7/2021, de 20 de mayo, la actualización del Plan Nacional de adaptación al Cambio Climático o la puesta en marcha de la Asamblea Ciudadana del Cambio Climático.

También el Parlamento Europeo, en virtud de su Resolución de 28 de noviembre de 2019, había declarado la situación de emergencia climática y medioambiental en los siguientes términos:

«A. Considerando que una acción inmediata y ambiciosa es fundamental para limitar el calentamiento global a 1,5 °C y evitar una pérdida ingente de diversidad biológica;

B. Considerando que esta acción debe basarse en la ciencia e implicar a los ciudadanos y a todos los sectores de la sociedad y la economía, incluida la indus-

(8) Así lo ha señalado el último informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático –conocido por el acrónimo en inglés IPCC, el sexto informe de evaluación– denominado AR6: *Cambio climático 2021, bases físicas*.

tria, de forma socialmente equilibrada y sostenible; que debe respaldar la competitividad de nuestras economías e ir acompañada de sólidas medidas sociales e inclusivas para garantizar una transición justa y equitativa que apoye la creación empleo, respetando al mismo tiempo la necesidad de un alto nivel de bienestar y de nuevos puestos de trabajo y formación de gran calidad;

C. Considerando que no debe utilizarse nunca una situación de emergencia para erosionar las instituciones democráticas o socavar los derechos fundamentales; que todas las medidas se adoptarán siempre mediante un proceso democrático;

1. Declara la situación de emergencia climática y medioambiental; pide a la Comisión, a los Estados miembros y a todos los agentes mundiales que adopten urgentemente las medidas concretas necesarias para combatir y contener esta amenaza antes de que sea demasiado tarde, y manifiesta su propio compromiso al respecto;

2. Insta a la nueva Comisión a que evalúe plenamente el impacto climático y medioambiental de todas las propuestas legislativas y presupuestarias pertinentes y garantice que estén plenamente en consonancia con el objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 °C y no contribuyan a la pérdida de diversidad biológica;

3. Reconoce su responsabilidad institucional para reducir su huella de carbono; propone adoptar sus propias medidas para reducir las emisiones, entre otras, la sustitución de su flota de vehículos por vehículos de cero emisiones y pide a los todos los Estados miembros que se pongan de acuerdo sobre una sola sede para el Parlamento Europeo».

Estas declaraciones resultan relevantes por lo que suponen de reconocimiento de la gravedad de la situación y la urgencia de la acción climática, si bien no son jurídicamente vinculantes y requieren de su desarrollo y plasmación en diferentes instrumentos jurídicos, sean normativos, sean de planificación.

Nuevamente, es la comunidad científica la que ha puesto de manifiesto la importancia y la urgencia de una acción climática que limite el incremento global de la temperatura en 1,5 °C respecto a los niveles preindustriales, señalando en el Informe especial del IPCC sobre el calentamiento global de 1,5°C de 2018(9) las diferencias entre mantener las temperaturas no sobrepasando 1,5 °C y lo que ocurriría si llegamos a subir 2 °C. Y serían las siguientes:

- Para 2100, el aumento del nivel del mar afectaría a 10 millones más de personas, ya que ese aumento sería 10 cm más bajo con 1,5 °C que con 2 °C.
- El 14 % de la población mundial experimentará olas de calor extremas, al menos una vez cada cinco años a 1,5 °C. Pero esa cifra aumenta a más de un tercio del planeta si las temperaturas suben a 2 °C.
- El hielo marino del Ártico permanecería durante la mayoría de los veranos si el calentamiento se mantiene a 1,5 °C. Pero con 2 °C, los veranos sin hielo serían 10 veces más probables, lo que llevaría a mayores pérdidas de hábitat para osos polares, ballenas, focas y aves marinas.
- Con 1,5 °C, los arrecifes de coral seguirán disminuyendo en un 70-90 %, pero con 2 °C casi todos los arrecifes del mundo se perderían.

(9) Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_es.pdf

- Con 1,5 °C, la proporción de la población mundial expuesta al estrés hídrico podría ser 50 % menor que con 2 °C.
- Los insectos, vitales para la polinización de los cultivos y las plantas, tienen casi el doble de probabilidades de perder la mitad de su hábitat con 2 °C en comparación con 1,5 °C.
- Los océanos ya sufren de una acidez elevada y niveles más bajos de oxígeno, como resultado del cambio climático. Un modelo muestra que las pesquerías marinas perderían 3 millones de toneladas a 2 °C, dos veces la disminución a 1,5 °C.

Todos los esfuerzos que se realicen, por tanto, para alcanzar el objetivo de seguridad de contención del incremento de las temperaturas medias globales para final de siglo en «solo» 1,5 °C respecto de los niveles preindustriales, que el Acuerdo de París propuso y el Pacto de Glasgow ratificó, serán (permítaseme la licencia procesal) lícitos, pertinentes, útiles y necesarios.

II. LA APARICIÓN DE LOS LITIGIOS CLIMÁTICOS: EL ACTIVISMO JUDICIAL COMO REACCIÓN FRENTE A LA INSUFICIENCIA DE LA ACCIÓN CLIMÁTICA DE LOS PODERES PÚBLICOS.

Sin embargo, se está haciendo rápidamente evidente que la comunidad internacional no está en el buen camino para evitar un cambio climático catastrófico y que las contribuciones nacionales de mitigación de los Estados son fundamentalmente inadecuadas para limitar la temperatura global al objetivo de «muy por debajo de 2 °C» y «1,5 °C» identificado en el Acuerdo de París de 2015 (10).

Es en este contexto y situación donde surge la litigación climática como una estrategia de la sociedad civil organizada consistente en la apelación a los poderes judiciales para la resolución de conflictos relativos al cambio climático, la cual, a pesar de sus particularidades y limitaciones, se reconoce como un elemento relevante y legítimo de la amplia estructura de gobernanza climática global (11).

Como es sabido, a finales de 2019, el Tribunal Supremo de Holanda falló a favor de la fundación demandante «Urgenda» e hizo historia con su ya célebre Sentencia de 20 de diciembre de 2019, en el asunto 19/00135 (12) en la que obligó al Gobierno holandés a reducir de forma urgente y significativa las emisiones

(10) RAJAMANI, L., JEFFERY, L., HÖHNE, N., HANS, F., GLASS, A., GANTI, G. y GEIGES, A. «National “fair shares” in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law», *Climate Policy* (2021). Los autores citan como fuente de esta afirmación, entre otros, los ya mencionados informes del IPCC de 2018, los Informes sobre la Brecha de Emisiones del PNUMA de 2019 y 2020 así como el informe sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional, presentado por la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en la Cumbre de Marrakech en 2016, disponible en: <https://unfccc.int/es/node/9176>, CMNUCC, 2016.

(11) MEDICI-COLOMBO, *You cannot be serious! Crisis climática, autorización de proyectos carbono-intensivos y su control judicial*, op. cit.

(12) ECLI:NL:HR:2019:2006, disponible en: http://climatecasechartfclom.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf y en <http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/>

que provocan el calentamiento del planeta. El caso Urgenda se convirtió así en el primero en el que un Tribunal estableció que la inacción climática de un Gobierno constituye una violación de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, así como que el Gobierno es legalmente responsable de sus compromisos internacionales y de los objetivos nacionales fijados sobre reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

En el fallo, el Tribunal ordenó al Gobierno holandés que aumentara el objetivo de reducción de las emisiones de GEI de la nación, del veinte al veinticinco por ciento, en relación con los niveles de 1990, para finales de 2020.

Desde entonces, animados por este importantísimo precedente judicial, muchos colectivos ciudadanos y organizaciones ecologistas han interpuesto diferentes demandas y recursos ante sus Tribunales de Justicia para exigir a sus Gobiernos mayor ambición en la lucha contra el cambio climático y, particularmente, en sus políticas de mitigación. Así, tras el caso Urgenda, siguieron tantos otros como los asuntos *Leghari c. Pakistán* (13), *Juliana c. EE. UU.* (14), *Notre Affaire à Tous c. Francia* (15), *Climate Case Ireland, Friends of the Irish Environment c. Government of Ireland* (16), o *Neubauer y otros c. Alemania* (17).

A la vista, por una parte, de la proliferación de las demandas a nivel internacional y, por otra, de los positivos resultados de muchas de las mismas, puede afirmarse que la litigación climática se está convirtiendo en una vía bastante efectiva para presionar a los Estados e incidir en sus políticas climáticas, precisamente porque surgen del fracaso de la política frente a los enormes retos de nuestros tiempos (18).

Quizá el mejor repaso del estado de la cuestión sea el informe *Global trends in climate litigation: 2021 Snapshot* (19) del Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, un Instituto creado por la London School of Economics and Political Science con el fin de crear un centro líder a nivel mundial para la investigación y la formación de políticas sobre el cambio climático y el medio ambiente, reuniendo la experiencia internacional en economía, finanzas, geografía, medio ambiente, desarrollo internacional y economía política (20).

Pues bien, según este último informe de Tendencias mundiales en materia de litigios climáticos, elaborado tomando como fuente la *Climate Change Laws of the World database (CCLW)* (21), del propio Instituto Grantham así como la *Climate*

wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf

(13) *Vid.* <http://climatecasecharticulocom/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/>

(14) *Vid.* <http://climatecasecharticulocom/case/juliana-v-united-states/>

(15) *Vid.* <http://climatecasecharticulocom/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/>

(16) *Vid.* <http://climatecasecharticulocom/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>

(17) *Vid.* <http://climatecasecharticulocom/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>

(18) VILASECA BOIXAREU, I. y SERRA CALVÓ, J., «Litigación climática y separación de poderes», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, n.º 2, 2018.

(19) Disponible en: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-litigation-2021-snapshot/>

(20) *Vid.* <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/about/about-the-institute/>

(21) Disponible en: <https://climate-laws.org/>

Change Litigation Databases (22) del Sabin Center for Climate Change Law de la Universidad de Columbia (Nueva York, EE. UU.), «Las bases de datos contenían 1.841 casos en curso o concluidos de litigios sobre el cambio climático de todo el mundo, hasta mayo de 2021. De ellos, 1.387 se presentaron ante los tribunales de los Estados Unidos, mientras que los 454 restantes se presentaron ante tribunales de otros 39 países y 13 tribunales internacionales o regionales (incluidos los tribunales de la Unión Europea)».

Ciertamente, no todos esos cerca de dos mil procedimientos tienen por objeto la insuficiente ambición climática de los respectivos Gobiernos (23), sino que esas bases de datos incluyen una heterogénea variedad de asuntos, que incluyen pleitos estratégicos, impugnaciones de concretos proyectos carbono-intensivos y políticas, reclamaciones de responsabilidad, asuntos corporativos, etc. (24)

Así las cosas, se percibe una fuerte tendencia a la interposición de demandas judiciales impulsadas por asociaciones ecologistas, organizaciones de defensa de los derechos humanos y aún por particulares, con el apoyo de aquellas, que «están introduciendo un nuevo paradigma en la configuración de herramientas para contribuir a la sostenibilidad de los modelos de explotación de recursos naturales en el que la protección a la salud de los ciudadanos empieza a tener un protagonismo central» (25).

III. EL «JUICIO POR EL CLIMA»

1. CONTEXTO ESPAÑOL; EMERGENCIA, VULNERABILIDAD Y DIFICULTADES

Terminamos de redactar estas líneas cuando la Agencia Estatal de Meteorología acaba de publicar su Avance Climático Nacional de Primavera de 2022 (26), en el que se pone de manifiesto que el pasado mes de mayo de 2022 «fue extremadamente cálido, con 3 °C por encima del promedio del período de referencia. Se trató del mayo

(22) Disponible en: <http://climatecasecharticulo.com/climate-change-litigation/>

(23) Tal y como indica el propio informe, sus autores emplean una (muy) amplia definición de lo que es la litigación climática, que incluye «los procedimientos entablados ante los órganos administrativos, judiciales y otros de investigación, tribunales y organizaciones nacionales e internacionales, que plantean cuestiones de derecho de hecho o de derecho sobre la ciencia del cambio climático y los esfuerzos de mitigación y adaptación al mismo».

(24) Con todo, si se analizan los 15 «litigios climáticos entablados en España» incluidos en dichas bases de datos, vemos que 13 de ellos se corresponden con recursos interpuestos, entre 2008 y 2010, por distintas sociedades mercantiles de carácter industrial, contra las asignaciones individuales de derechos gratuitos de emisión de GEI, de acuerdo con el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión 2005-2007, aprobado por Real Decreto 1866/2004. Si analizáramos con idéntico criterio el resto de los casos incluidos en las BBDD podríamos descartar muchos de esos asuntos, que, en nuestra opinión, no pueden considerarse como «litigación climática».

(25) MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M., «Algunas cuestiones controvertidas sobre la actuación directa de los particulares exigiendo responsabilidad y protección contra el cambio climático a los Estados (al hilo del caso Urgenda contra el Estado Holandés)», en SALINAS ALCEGA, S. (dir.) *La lucha contra el cambio climático; Una aproximación desde la perspectiva del Derecho*, Tirant lo Blanch, 2020.

(26) Disponible en: <https://www.aemet.es/documentos/es/noticias/2022/Avanceclimaticonacionalprimavera2022.pdf>

más cálido del siglo XXI y del segundo de la serie histórica, tan solo por detrás del de 1964. Destacó, durante este mes, el intenso e inusual episodio de altas temperaturas para la época registrado entre los días 18 y 20, cuando se llegaron a superar los 40 °C en algunas zonas de Andalucía. Se batieron varios récords de temperatura máxima para la primavera, destacando el de Girona aeropuerto, que se batió por una diferencia de 3,7 °C con respecto al récord anterior». Del mismo modo, «la ola de calor registrada entre el 12 y 18 de junio de 2022 fue una de las más tempranas desde que hay registros, tan solo superada por la que comenzó el 11 de junio de 1981 y adelantando a la del 13 de junio de 2017. No obstante, el pico máximo de temperatura de la ola de calor de 2022 superó al de las olas de 1981 y 2017, y la primera quincena de junio de 2022 ha sido la más cálida en España desde, al menos, 1950».

Según datos de la Agencia Europea del Medio Ambiente (27), España es el Estado más vulnerable al cambio climático de toda la Unión Europea, precisamente por su exposición a las olas de calor, entre otros factores. Y si bien la ciencia de la atribución (28) es extremadamente cauta a la hora de atribuir directamente una determinada ola de calor u otro evento meteorológico extremo al cambio climático (29) (ya sea una sequía, una Depresión Aislada en Niveles Altos o DANA, heladas, etc.), lo cierto es que resulta hoy científicamente incuestionable que la frecuencia e intensidad de eventos de temperaturas extremas es mayor que en un clima sin influencia humana y que «La conexión entre calentamiento global y olas de calor más intensas y frecuentes es muy sólida en todas partes del mundo» (30).

El propio Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, aprobado en virtud de Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de septiembre de 2020 reconoce que «El cambio climático es una realidad inequívoca en España, constatada a través de un amplio conjunto de observaciones. Entre los rasgos que caracterizan al cambio ya observado en nuestro país destacan los siguientes: Incremento de las temperaturas [...] Alargamiento de los veranos [...] Incremento del número de días de ola de calor (destacando a este efecto que “las olas de calor registradas en junio, cuando tienen más consecuencias sobre la salud, al no estar el cuerpo aún aclimatado al calor, son ahora 10 veces más frecuentes que en los años 1980 y 1990 del siglo XX”»).

Y prevé para España, a partir de proyecciones regionalizadas basadas en los modelos climáticos utilizados en el Quinto Informe de Evaluación del IPCC, una profundización en el aumento de las temperaturas máximas y mínimas, un mayor número de días cálidos y un aumento en la duración de las olas de calor.

Pues bien, pese a este panorama nada halagüeño de vulnerabilidad climática –y en poderoso contraste con lo sucedido en otros países de nuestro entorno– hasta

(27) Agencia Europea del Medio Ambiente. 2017. Climate change impacts and vulnerabilities 2016, disponible en: <http://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016>

(28) Que trata de determinar si –y hasta qué punto– es más probable/intenso un fenómeno meteorológico extremo debido al cambio climático.

(29) Nótese a este respecto cómo la propia AEMET, en el citado Avance climático nacional de primavera de 2022, se cuida muy mucho de «señalar al cambio climático» como responsable de las citadas anomalías térmicas.

(30) WORLD WEATHER ATRIBUTION, «Cómo informar sobre fenómenos meteorológicos extremos y cambio climático», 2022, disponible en: https://www.worldweatherattribution.org/wp-content/uploads/ESP_WWA-Como-informar-sobre-eventos-meteorologicos-extremos-y-cambio-clima.pdf

fechas muy recientes, en España no se había planteado ningún litigio climático *strictu sensu* (31). O al menos no se había demandado en sede jurisdiccional a la Administración General del Estado, ni a ninguna otra administración territorial, por la inactividad o la insuficiencia de la acción pública en materia de lucha contra el cambio climático.

Por supuesto que las organizaciones ecologistas venían interponiendo numerosos recursos contra proyectos y autorizaciones de actividades contaminantes (32), tales como autorizaciones administrativas de centrales térmicas (33), permisos de investigación de hidrocarburos, ya sean convencionales (34) o no convencionales (*fracking*) (35), incineración de residuos en industrias cementeras (36) o infraestructuras de transporte (como puede ser el caso del proyecto de ampliación y reforma de la M-30 sin evaluación de impacto ambiental (37), y un largo etcétera, pues es sobradamente conocido el activismo judicial de las organizaciones conservacionistas. Pero no teníamos en España un «Caso Urgenda» o un «Affaire du Siècle» en el que se cuestionara la insuficiencia de la acción climática estatal, ni regional.

Las explicaciones pueden ser varias (38):

- La inexistencia, hasta la reciente promulgación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, de un marco legislativo que establezca obligaciones y compromisos claros y concretos en la lucha contra el cambio climático, invocables como motivos de nulidad en sede jurisdiccional.
- La ausencia de reconocimiento constitucional del derecho al medio ambiente adecuado como derecho fundamental, sino como «principio rector de la vida social y económica» (39).

(31) DORESTE HERNÁNDEZ, J., «La protección de la calidad del aire en un contexto de lucha contra el cambio climático ante los tribunales de justicia», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, n.º 2, 2020.

(32) «Challenging specific projects or policies» en la terminología del informe «Global trends in climate litigation: 2021 snapshot», *op. cit.*

(33) Sentencia 403/08 de 15 de mayo de 2008 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Extremadura, rec. 543/2006 (Central Térmica de Alange, Badajoz) o la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala III del Tribunal Supremo de 19 de abril de 2012 (Central Térmica de Morata de Tajuña, Madrid).

(34) Sentencia de 30 de junio de 2014 de la Sección Tercera de la Sala III del Tribunal Supremo, rec. 368/2012 y 332/2012 (Permisos de investigación «Canarias 1 a 9» Cronos, en las aguas entre Lanzarote, Fuerteventura y Marruecos).

(35) Sentencia 890/2016 de 25 de abril de la Sección Tercera de la Sala III del Tribunal Supremo, rec. 372/2013 (Permiso de investigación Cronos, entre Guadalajara y Soria).

(36) Sentencia 1298/2017 de 18 de julio de la Sala III del Tribunal Supremo (Fabrica de Cementos Portland Valderribas de Morata de Tajuña, Madrid)

(37) Sentencia 114/2011 de 11 de febrero de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de julio de 2008 en el Asunto C-142/07.

(38) Un análisis más profundo de esta cuestión la han llevado a cabo FERNÁNDEZ EGEA, R y SIMOU, S. en «Litigación climática en España: posibilidades y límites», publicado en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 328, 2019.

(39) Por mor de su inclusión sistemática dentro del Capítulo Tercero y no del Segundo, del Título II de la Constitución Española, no invocable por tanto directamente ante los Tribunales ordinarios ni en amparo ante el Tribunal de Constitución *ex* artículo 53.2 de la Constitución Española.

En palabras de VELASCO CABALLERO, F., «La protección del Medio Ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 45, 1995: «El

- La consideración en nuestro ordenamiento jurídico de la potestad reglamentaria como una facultad político-normativa de ejercicio discrecional y la difícil –que no imposible– admisibilidad de la sustitución judicial de la inactividad u omisión administrativa reglamentaria (40).
- La restrictiva regulación del recurso contra la inactividad de la administración de los artículos 25.2 y 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que permite tal actuación solo en caso de que «la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas» (41).
- La inestabilidad política de los últimos años (no en vano, desde diciembre de 2012 hasta 2021, año de promulgación de la citada Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Ecológica se han sucedido cinco legislaturas) y la ausencia por tanto de un Gobierno estable interlocutor de las demandas de lucha contra el cambio climático e impulsor de las medidas legislativas y de planificación que la magnitud del desafío climático exige.

Por tanto, como bien señala Marta Martínez, el litigio climático es una cuestión que, desde el punto de vista jurídico-procesal, está plagada de incertidumbres, dudas y obstáculos (42).

“medio ambiente adecuado” presenta una doble manifestación, como derecho subjetivo, en nuestra Constitución. Por un lado, el artículo 45.1 CE proclama, como derecho subjetivo constitucional, aunque no fundamental, el “derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”; se trata de un verdadero derecho público subjetivo, tanto de defensa como prestacional, si bien su protección judicial consiste en el recurso contencioso-administrativo ordinario (artículo 42 LJCA) y no el recurso de amparo ordinario y constitucional. Y, por otro lado, el medio ambiente también forma parte de alguno de los clásicos derechos de libertad a que hace referencia el capítulo II del título I de la Constitución».

(40) *Vid.* artículo 71.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y, por todas, las Sentencias de la Sala III del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2002 (Sección Cuarta) o de 30 de mayo de 2003 (Sección Quinta).

El análisis de las distintas resoluciones judiciales resolviendo litigios climáticos en el Derecho comparado, demuestra como señala MARTÍNEZ MARTÍNEZ, en «Algunas cuestiones controvertidas sobre la actuación directa de los particulares exigiendo responsabilidad y protección contra el cambio climático a los Estados», *op. cit.*, «no parece que los jueces y tribunales estén encontrando obstáculos en el tradicional principio de separación de poderes para controlar el cumplimiento de políticas públicas por parte del poder ejecutivo».

(41) Ciertamente, este óbice procesal puede ser evitado en virtud de una interpretación sistemática del artículo 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que permite a las ONG ambientalistas cualificadas (que cumplan con los requisitos de finalidad, actividad, territorialidad y antigüedad que establece el artículo 23 del mismo texto legal) recurrir «Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente [...]».

A este respecto, interesa destacar que dicho precepto fue dictado «al amparo del artículo 149.1. 18.ª de la Constitución y en lo relativo a recursos en vía contencioso-administrativa al amparo del artículo 149.1. 6.ª de la Constitución», por lo que debe ser entendida como una verdadera norma procesal con carácter de *lex specialis* respecto del régimen general de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

(42) MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M., «Algunas cuestiones controvertidas sobre la actuación directa de los particulares exigiendo responsabilidad y protección contra el cambio climático a los Estados (al

2. *FIRST STEP*: RECLAMACIÓN PREVIA.

Pues bien, pese al descrito marco procesal y normativo tan poco favorable, a comienzos del pasado año 2020, las organizaciones Greenpeace España, Ecologistas en Acción y Oxfam Intermón interpusieron ante el Consejo de Ministros y Ministras y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico una reclamación previa al amparo de los artículos 22 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Se fundamentaba la reclamación en la falta de aprobación en plazo del PNIEC (Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030), con infracción del Reglamento comunitario de Gobernanza Climática y reclamando la mayor de las ambiciones climáticas y la debida garantía de los derechos humanos y al medio ambiente adecuado de las generaciones presente y futuras.

El *petitum* de dicha reclamación fue el siguiente: «SOLICITAMOS que, teniendo por presentado el presente escrito junto con la documentación que se acompaña, se sirva admitirlo y, en su virtud, tenga por formulada RECLAMACIÓN PREVIA CONTRA LA INACTIVIDAD CLIMÁTICA denunciada y, por las razones expuestas, adopte las medidas pertinentes para cumplir las obligaciones históricas y ambientales del Estado Español y así:

- Se aprueben tanto el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de España para el periodo 2021-2030, como la Estrategia a Largo Plazo, con un elevado nivel de protección ambiental, una amplia participación pública y una adecuada evaluación.
- Se establezcan unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del IPCC para no superar 1,5 °C, en ningún caso inferiores al 55 % en 2030 respecto a 1990 y el cero neto de las emisiones en 2040.
- Se garanticen a este respecto los derechos humanos y al medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras, de acuerdo con los principios de solidaridad, sostenibilidad, comunes pero diferenciadas responsabilidades, precaución y buen gobierno consagrados en nuestro ordenamiento jurídico».

En efecto, el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima (pieza angular de la política climática y energética de la Unión Europea dentro del paquete de «Energía Limpia para todos los europeos», que puso en marcha la Comisión Europea en 2016 con el objetivo de preservar la competitividad del territorio en la materia y garantizar su transición hacia una energía limpia), establece en su artículo 3.1 que: «A más tardar el 31 de diciembre de 2019 [...] cada Estado miembro comunicará a la Comisión un plan nacional integrado de energía y clima. Los planes contendrán los elementos establecidos en el

hilo del caso Urgenda contra el Estado Holandés», *op. cit.*

apartado 2 del presente artículo y en el anexo I. El primer plan abarcará el período de 2021 a 2030, teniendo en cuenta la perspectiva a más largo plazo».

Sin embargo, el Estado Español no cumplía en tal fecha dicha obligación, pues para entonces no había adoptado formalmente, mediante la aprobación del Plan con carácter de norma jurídica vinculante, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de España para el período 2021-2030. Y precisamente ahí se identificó una infracción normativa concreta y denunciable. Una ventana de oportunidad para el activismo judicial: se abrían las puertas al primer litigio climático en España, que se ha dado a llamar «El Juicio por el Clima» (43).

Pero las organizaciones firmantes del requerimiento previo no se quedaron en la mera solicitud de la pronta aprobación y remisión a la Comisión Europea de *cualquier* PNIIEC, sino que exigieron al Gobierno español una alta ambición climática. De ahí que reclamasen adicionalmente que este Plan tuviese «un elevado nivel de protección ambiental, una amplia participación pública y una adecuada evaluación» y, en concreto, estableciera «unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del IPCC para no superar 1,5 °C, en ningún caso inferiores al 55 % en 2030 respecto a 1990», de manera que quedasen garantizados «los derechos humanos y al medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras, de acuerdo con los principios de solidaridad, sostenibilidad, comunes pero diferenciadas responsabilidades, precaución y buen gobierno consagrados en nuestro ordenamiento jurídico».

Ante la falta de toda respuesta a la reclamación por parte del Gobierno de la Nación (44), en septiembre de 2020, Greenpeace España, Ecologistas en Acción y Oxfam Intermón interpusieron ante la Sala III del Tribunal Supremo el pertinente recurso contencioso administrativo, que fue admitido a trámite en virtud de Diligencia de Ordenación de 30 de septiembre de 2020 de la Sección Tercera de la Sala III del Tribunal Supremo (45).

El «Juicio por el Clima» echaba a rodar.

3. EL CAMBIO CLIMÁTICO DA EL SALTO A LA ARENA PROCESAL

A. Cuestiones jurídicas controvertidas

Tras los trámites procesales de rigor, el 15 de diciembre de 2020, las organizaciones recurrentes presentaban un nutrido escrito de demanda (46) –de nada menos que 184 páginas– en las que, tras plantear las bases físicas y los efectos y consecuencias del cambio climático, tanto a nivel global como español, así como la

(43) *Vid.* <https://www.juicioporelclima.es/> o https://es.wikipedia.org/wiki/Juicio_por_el_Clima

(44) Como se señala en el escrito de demanda «la única reacción institucional a la legítima reclamación de mayor ambición climática (y el debido cumplimiento del Derecho comunitario) formulada por las reclamantes y hoy recurrentes, fue su eco sordo en los pasillos ministeriales».

(45) Que sería anunciado, a los efectos de emplazamiento a eventuales codemandados en el *Boletín Oficial del Estado* n.º 263 de 5 de octubre de 2020.

(46) Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/158818/presentada-ante-el-tribunal-supremo-la-demanda-contra-el-gobierno-por-falta-de-accion-climatica>

trayectoria y evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en España, desgranaron el Derecho climático de la UE.

La demanda pone el acento en el incumplimiento del Estado de su obligación de aprobar y comunicar a la Comisión Europea el plan nacional integrado de energía y clima que abarcara el período de 2021 a 2030. Lo que tendría que haber ocurrido antes del 31 de diciembre de 2019, según dispone el artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

Ahora bien, advierten las recurrentes «no satisface su pretensión de aprobación de un plan, la “mera” aprobación de cualquier plan nacional integrado de energía y clima». Y ello por cuanto consideran que «Únicamente será legal aquel plan nacional integrado de energía y clima que establezca unos objetivos de reducción de GEI lo suficientemente ambiciosos, como para poder ser considerados como una contribución nacional determinada justa y suficiente como para poder coadyuvar a limitar el incremento de la temperatura global por debajo de 1,5 °C respecto de los niveles preindustriales» (47).

Con esa «contribución nacional determinada justa y suficiente», alineada con los compromisos internacionales y con el objetivo de limitar el incremento de la temperatura global por debajo de 1,5 °C respecto de los niveles preindustriales y garantista de los derechos humanos y el derecho al medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras, lo que proponen y pretenden las entidades recurrentes es que España asuma como propio el objetivo de reducción del 7,6 % de las emisiones anuales (48). Este objetivo se corresponde con el porcentaje anual de reducción a nivel mundial entre 2020 y 2030, que establece el Informe del PNUMA sobre la brecha de emisiones 2019 para tener una cierta probabilidad de éxito de no superar 1,5 °C y, teniendo en cuenta el dato de las emisiones en España en 2019 (313.500 kT), en 2030 a España le correspondería un máximo de 131 410 miles de toneladas, lo que equivale a una reducción del 54,3 % de las emisiones en 2030 respecto a 1990.

Por otra parte, si bien desde la perspectiva procesal las recurrentes no plantearon un procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales –regulado en el capítulo I del título V de la Ley 29/1998 de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJ), artículos 114 y ss.– lo cierto es que la protección y garantía de los derechos fundamentales se erige como un criterio decisivo y piedra angular de la pretensión.

No en vano se argumenta que el establecimiento de un objetivo de mitigación inferior al propuesto de un 55 % de reducción de emisiones GEI para 2030 respecto de 1990 comprometería el disfrute por parte de la ciudadanía española de sus derechos al desarrollo de la vida privada personal y familiar, e inviolabilidad del domicilio, a la protección del medio ambiente en el marco del derecho a la vida y a la igualdad, comprometiendo con todo ello el papel de garante del Estado de dichos derechos con infracción del deber de diligencia de conformidad con los artículos 2 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

(47) *Vid.* p. 98 de la demanda.

(48) *Vid.* p. 105 de la demanda.

Así se afirma que «el derecho a un sistema climático capaz de sustentar la vida humana se deriva de los derechos humanos universalmente reconocidos (como en la STEDH del 4 de septiembre de 2015, caso *Lahore High Court. Leghari v. Federation of Pakistan*. N.º 25501/2015); se incluye en el derecho a un medio ambiente sano (como en la sentencia del 24 de enero de 2020, *Supreme Court of Norway. Greenpeace Nordic v. Norway*. Sentencia N.º 18-060499ASD-BORG/03), o se deriva de una combinación de ambos (como en la sentencia *Greenpeace Alemania c. Alemania*, del 31 de octubre de 2019 y la *Amazon's Future Generations v. Colombia*) (49)».

Planteada en estos términos la cuestión, cuatro son, sin duda, las cuestiones complejas o polémicas que presenta el procedimiento y que se abordarán a reglón seguido, siquiera sea sucintamente: ¿Tiene soporte jurídico la pretensión? ¿Cuál es el fundamento técnico-científico en el que se basan las recurrentes para exigir ese 55 % de reducción de emisiones de GEI en 2030 respecto de 1990? ¿Cabe que en un recurso ante la inactividad reglamentaria de la administración el Tribunal Supremo imponga la determinación de un determinado objetivo de reducción de los GEI? O, por último, cuando el Gobierno finalmente aprobase el PNIEC, ¿quedaría el recurso sin objeto?

B. Planteamiento jurídico de la pretensión

Los recurrentes parten del presupuesto de que, una vez ratificado el Acuerdo de París en virtud de Instrumento de Ratificación de 23 de diciembre de 2016 (BOE, n.º 28, de 2 de febrero de 2017), este pasa a formar parte del ordenamiento jurídico español ex artículo 96.1 de la Constitución y 23.3 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

Pues bien, el Acuerdo de París, aprobado adoptado por 196 Partes bajo el paraguas del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en la conferencia de las Partes (COP) 21 en París, el 12 de diciembre de 2015, que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, tiene por objeto (artículo 2) «reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello: a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático».

Tal y como establecen los artículos 3 y 4 del Acuerdo de París, las Partes asumen el compromiso de adoptar las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC por sus siglas en inglés) que reflejen la «mayor ambición posible...», teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales», pero que en todo caso, deberán ser adecuadas «para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2». Recordemos que el objetivo es

(49) Vid. p. 158 de la demanda.

limitar el aumento de la temperatura media mundial a 1,5 °C (50) con respecto a los niveles preindustriales.

En este punto no es ocioso recordar que el *Informe de síntesis de las contribuciones determinadas a nivel nacional presentadas en virtud del Acuerdo de París* publicado por el Secretariado de la CMNUCC en febrero de 2021 (51), expresó su preocupación por que «las reducciones estimadas [por las CDN comunicadas por las Partes] distan mucho de ser suficientes, lo que demuestra la necesidad de que las Partes refuercen aún más sus compromisos de mitigación en el marco del Acuerdo de París». En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, «el resultado es una constatación alarmante de lo alejados que estamos del rumbo previsto».

Como decíamos, la premisa de partida de las recurrentes es que el Estado español dispone de un reducido margen de discrecionalidad para la determinación de sus objetivos de mitigación (las ya citadas CDN), de manera que solo sería legal un PNIEC que estableciera unos objetivos de reducción de GEI para 2030, respecto de 1990, acordes con el compromiso adquirido con la ratificación del Acuerdo de París, de realizar todos los esfuerzos posibles para limitar el aumento de la temperatura media mundial a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales.

C. Fundamento técnico científico del objetivo de mitigación propuesto por las recurrentes

Una constante en los litigios climáticos es el especial esfuerzo probatorio que han de hacer los actores en este tipo de procedimientos estratégicos (52). El «Juicio por el Clima» no es diferente en este aspecto.

Así, las entidades recurrentes aportaron, junto con su escrito de demanda, una importante batería de informes técnicos y científicos, emitidos tanto por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (el AR5 o el *Informe especial sobre el calentamiento global de 1,5 °C* de 2018), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (los *Informes sobre la disparidad en las emisiones* de 2019 y 2020), la Agencia Española de Meteorología (*Informe sobre el estado del clima de España*, 2019), de la Organización Mundial de la Salud (*Cambio climático y salud*, 2016), los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero del MITECO y un larguísimo etcétera.

(50) La determinación del límite del incremento de temperatura en 1,5 °C no es gratuito, el Informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), *Calentamiento global de 1.5 °C de 2018* (SR1.5), explica que un incremento de la temperatura media global superior a ese 1,5 °C supondría impactos mucho más severos e irreversibles a nivel global, y «comprende un incremento de la temperatura media en la mayoría de las regiones terrestres y oceánicas (nivel de confianza alto), de los episodios de calor extremo en la mayoría de las regiones habitadas (nivel de confianza alto), de las precipitaciones intensas en varias regiones (nivel de confianza medio) y de la probabilidad de sequía y de déficits de precipitación en algunas regiones (nivel de confianza medio)».

(51) Disponible en: <https://unfccc.int/es/node/266617#eq-2> y, en castellano, en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_02S.pdf

(52) STUART-SMITH, R., «Filling the evidentiary gap in climate litigation», *Nature Climate Change*, vol. 11, 2021.

Además, acompañaban su demanda de dos informes periciales. El primero de ellos, suscrito por el Dr. D. José María Baldasano, catedrático emérito de Ingeniería Ambiental de la Universidad Politécnica de Cataluña, consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, académico de número de la Real Academia Europea de Doctores, Premio Rey Jaime I de Medio Ambiente 1997 y Diploma del IPCC por el premio Nobel de la Paz 2007. Y otro, elaborado por la Dra. ingeniera agrónoma, D.^a Margarita Ruiz Ramos, profesora titular de la Universidad Politécnica de Madrid, investigadora del programa «Juan de la Cierva» en el Instituto de Ciencias Ambientales de la Universidad de Castilla-La Mancha y miembro del grupo de Investigación MOMAC (UCLM, grupo dedicado a la modelización de clima) sobre la relación entre la brecha de género y el cambio climático, con el objetivo de analizar si el cambio climático (y, por tanto, la inacción ante él) ahonda en la brecha de género en España e incide así en el derecho a la igualdad.

Sobre la base de toda esta documentación técnica y científica y, muy especialmente, en consonancia con lo señalado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en su *Informe de 2019 sobre la disparidad en las emisiones* (53), que estableció en un 7,6 % cada año, entre 2020 y 2020, la reducción necesaria de emisiones para poder limitar el calentamiento global a 1,5 °C, se establece el objetivo del 55 % de reducción de GEI respecto de los niveles preindustriales.

Este informe del PNUMA 2019 pone de manifiesto que «Si queremos conseguir los objetivos del Acuerdo de París, es imprescindible apuntar mucho más alto. En la línea de las conclusiones del *Informe sobre la brecha en las emisiones* en años anteriores, los Estados en conjunto han de presentar unas CDN tres veces más ambiciosas, si quieren reencauzar su rumbo hacia la meta de los 2 °C. Pero para que la meta de los 1,5 °C sea viable, tendrán que multiplicar por cinco el ímpetu de las contribuciones determinadas a nivel nacional» y asegura que «las reducciones necesarias de las emisiones son ahora del 2,7 % anual desde 2020 hasta el año 2030 para el objetivo de 2 °C y del 7,6 % anual en promedio para el objetivo de 1,5 °C».

A la hora de alinear la contribución determinada a nivel nacional que se considera justa y suficiente con el 7,6 % anual en promedio que propone el PNUMA 2019 a nivel global, los recurrentes a la responsabilidad histórica de España, su capacidad económica (54) y su especial vulnerabilidad a los efectos y consecuencias del cambio climático.

Ya se ha dicho a este respecto que es España es el Estado europeo más vulnerable al cambio climático, pero es que, además (desde la perspectiva de la responsabilidad histórica), según los datos de Eurostat y de la Agencia Europea de Medio Ambiente (55), España es el país de Europa que más ha aumentado sus emisiones entre 1990-2017: un 17,91 % en este periodo (56).

(53) Disponible en <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30798/EGR19ESS.pdf>

(54) España es el 14.º país por producto interno bruto (PIB) a precios nominales, según el Fondo Monetario Internacional (*World Economic Outlook Database* [2021]).

(55) *Vid.* <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>

(56) CC OO 2018. Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en España (1990-2017), disponible en: <https://www.ccoo.es/5ca5d507d5e6774ae54149015a048249000001.pdf>

A este respecto es interesante destacar que el año 2007 se registró en España más de un 54 % de incremento de las emisiones respecto a los niveles de 1990. A partir de ese año, debido al fortísimo

D. El principio de separación de poderes y los límites al control jurisdiccional de la potestad reglamentaria

En cuanto a la eventual vulneración del principio de separación de poderes, un óbice habitual a todas las demandas climáticas, como apunta la literatura científica(57), cabe señalar, por una parte, desde una perspectiva del Derecho comparado, que no parece que los jueces y tribunales estén encontrando obstáculos en el tradicional principio de separación de poderes para controlar el cumplimiento de políticas públicas por parte del poder ejecutivo en otros litigios climáticos(58).

Por otra parte, no está de más recordar la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo relativa al alcance del control jurisdiccional de la potestad reglamentaria, que sintetiza, por todas la Sentencia de 20 de marzo de 2019 (rec. 384/2019) y que señala:

«1.ª) Que la caracterización de la potestad reglamentaria como una potestad discrecional no impide el control judicial de las omisiones o inactividades reglamentarias cuando el silencio del Reglamento determina la implícita creación de una situación jurídica contraria a la Constitución o al ordenamiento jurídico o, al menos, cuando siendo competente el órgano titular de la potestad reglamentaria para regular la materia de que se trata, la ausencia de la previsión reglamentaria supone el incumplimiento de una obligación legal establecida por la Ley;

2.ª) que, no obstante, el artículo 71 de la Ley Jurisdiccional, al prohibir a los tribunales contencioso-administrativos “determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados” impide a estos Tribunales sustituir a la administración en cuanto tiene de discrecional el ejercicio de esa potestad reglamentaria.

3.ª) que puede resultar viable una pretensión de condena a la administración a que elabore y promulgue una disposición reglamentaria, e incluso a que ésta tenga un determinado contenido, en la medida que se constate y declare la efectiva existencia de una obligación o deber legal de dictar la norma reglamentaria en ese determinado sentido».

Así pues, es plenamente admisible en nuestro Derecho una pretensión de condena por la que el tribunal competente pueda fijar un contenido determinado a la norma reglamentaria, de existir un deber jurídico en ese sentido. Deber jurídico que, en este caso, los recurrentes pretenden integrar mediante la ya descrita remisión a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo de París y al estado de la ciencia, que res-

impacto que para la economía española tuvo la crisis de 2008, las emisiones descendieron de manera continuada hasta 2013.

(57) VILASECA BOIXAREU, I. y SERRA CALVÓ, J., en «Litigación climática y separación de poderes», *op. cit.*, o MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M., «Algunas cuestiones controvertidas sobre la actuación directa de los particulares exigiendo responsabilidad y protección contra el cambio climático a los Estados», *op. cit.*

(58) MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M., «Algunas cuestiones controvertidas sobre la actuación directa de los particulares exigiendo responsabilidad y protección contra el cambio climático a los Estados», *op. cit.*

tringiría extraordinariamente la discrecionalidad del Gobierno a la hora de fijar sus compromisos determinados a nivel nacional u objetivos de mitigación climática.

Todo ello, en la senda que apuntan novedosas sentencias del propio Tribunal Supremo, como la de 29 de octubre de 2020 (rec. 5905/2019) y que abogan por una nueva «jurisdicción protectora, plena, autónoma y efectiva (juzgar sin rodeos ni cortapisas la legalidad de la actuación), frente a la anacrónica jurisdicción revisora, parcial, accesoria y formal (revisar de forma pusilánime la actuación de la administración pero sin adentrarse a sustituirla)» (59).

No es pacífico, sin embargo, el carácter reglamentario del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Así, lo cuestiona el catedrático de la Universidad Pública de Navarra, D. José Francisco Alenza (60).

El PNIEC es, según la Ley 7/2021 de 20 de mayo de Cambio Climático y Transición Energética, un instrumento de planificación estratégica nacional: hasta ahí llega la concreción que esta reciente Ley realiza acerca de la naturaleza jurídica del plan.

Con estas mimbres, ¿cuál es la naturaleza jurídica del PNIEC? ¿Tiene carácter normativo y fuerza vinculante o simplemente se trata de un instrumento de contenido programático?

Para analizar la cuestión habrá que estar al contenido y determinaciones del Plan, que vienen establecidas por el artículo 3.2 del referido Reglamento (UE) 2018/1999 de gobernanza. Y, a la vista de este, se colegirá, sin duda, que el PNIEC resulta ser un importante instrumento de orientación de las grandes inversiones en materia de política climática y energética, incluidas las inversiones públicas y privadas que aquellas requieren, en su mayor parte como planificación indicativa (que carece de alcance vinculante). Ahora bien, conviene no olvidar el alcance de mandato vinculante para los poderes públicos que tienen, estos sí, los objetivos del PNIEC, y entre estos el de «reducir las emisiones de GEI en un 23 % con respecto a 1990, de modo que se logre alcanzar la neutralidad climática en España en 2050».

Así lo dispone específicamente el artículo 4.1 i) del Reglamento (UE) 2018/1999 de gobernanza, que establece el contenido obligatorio del PNIEC, que debe de incluir «el objetivo específico nacional vinculante del Estado miembro respecto de las emisiones de gases de efecto invernadero en virtud del Reglamento (UE) 2018/842».

Tampoco debe pasarse por alto el hecho de que ha sido aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, lo que, si bien no permite extraer conclusiones definitivas acerca de la naturaleza normativa de su contenido, lo cierto es que difícilmente puede considerarse como una simple resolución y, por tanto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley del Gobierno, deberíamos calificarlo como disposición reglamentaria.

Así pues, coincidiendo con Juan Rosa Moreno, señalaremos que la elaboración y aprobación del PNIEC «constituye el ejercicio de la potestad reglamentaria, cuestión distinta será el carácter de sus concretas determinaciones: algunas, reglas normativas, otras directrices programáticas» (61).

(59) CHAVES GARCÍA, 2020, disponible en <https://delajusticia.com/2020/11/09/el-tribunal-supremo-entierra-a-la-jurisdiccion-revisora/>

(60) En «Estudios sobre cambio climático y transición energética», Marcial Pons, 2022.

(61) En *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*, Aranzadi 2021, págs. 98 a 101.

4. EL “JUICIO POR EL CLIMA. 2.0”

Restaría por abordar la cuarta cuestión apuntada: «Cuándo el Gobierno finalmente aprobase el PNIEC, ¿quedaría el recurso sin objeto?».

Esta situación se ha dado ya en el marco del «Juicio por el Clima»; así, aprobado definitivamente el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, en virtud de Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 (publicado en el BOE de 31 de marzo de 2021), la Abogacía del Estado planteó que «La aprobación del PNIEC ha determinado la pérdida sobrevenida del objeto del presente pleito de “inactividad” por extinción del interés legítimo en obtener una sentencia que condene a desarrollar una futura actividad administrativa de aprobación –que ya ha tenido lugar– y que esta actividad conlleve la incorporación –futura de un contenido concreto en relación con los objetivos de reducción de GEIs».

Sin embargo, tanto las recurrentes, primero, como la Sala III del Tribunal Supremo, en virtud de su Auto de 14 de junio de 2021, entendieron que:

«[...] Estimamos que no concurre el presupuesto para aplicar el artículo 22 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, concerniente a que dejara de haber interés legítimo de obtener la tutela judicial pretendida, porque, como ponen de manifiesto las entidades recurrentes, en relación con las pretensiones deducidas en su escrito de demanda, entendemos que subsiste la pretensión de que se condene al Gobierno del Estado Español a que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1. a) del Acuerdo de París de Cambio Climático, cumpla el objetivo de reducción de las gases de efecto invernadero en ningún caso inferiores al 55 % en 2030 respecto a 1990, en cuanto el porcentaje de mitigación establecido del 23 % a su juicio no resulta satisfactorio para lograr la neutralidad climática a fin de garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado a las generaciones presentes y futuras».

Paralelamente, las tres organizaciones recurrentes, Greenpeace España, Ecologistas en Acción y Oxfam Intermón, junto con ahora la Coordinadora de ONG para el desarrollo y jóvenes activistas de Juventud por el Clima (Fridays For Future España (62)) interpusieron a finales de mayo de 2021 y, nuevamente, ante la Sala III del Tribunal Supremo, un nuevo recurso contencioso administrativo, esta vez contra la propia aprobación del PNIEC.

Se tramita este procedimiento –el «Juicio por el Clima 2.0»– ante la Sección Quinta de la Sala III del Tribunal Supremo con el número de recurso 162/2021 (63) y se fundamenta en la insuficiente ambición climática del PNIEC, que establece un objetivo de reducción de emisiones para 2030 respecto de 1990 del 23 %, muy lejos del 55 % demandado por las recurrentes, por la desprotección de los derechos fundamentales de las generaciones presentes y futuras, que se exponen así a los efectos más severos del cambio climático, así como por la falta de respeto de las garantías de participación pública en su tramitación y de los trámites de evaluación ambiental estratégica (64).

(62) *Vid.* <https://juventudxclima.es/>

(63) Puede accederse a toda la documentación del procedimiento en: <http://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-v-spain-ii>

(64) Baste señalar que el «borrador» del PNIEC sometido a evaluación ambiental estratégica y, en su sede, a consultas e información pública no se vio modificado en un solo punto tras pasar por

5. LA SITUACIÓN ACTUAL PROCESAL DE LOS JUICIOS POR EL CLIMA

Inicialmente se preveía que para estas fechas ya hubiera recaído Sentencia en el «Juicio por el Clima 1.0», el recurso 265/2020, no en vano, en febrero de 2022, la Sección Tercera declaró que «Visto el estado en que se encuentran las presentes actuaciones, se declaran concluidas las mismas y queden pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda (65)».

Sin embargo, en virtud de Providencia de 7 de marzo de 2022, la Sección Tercera acordó remitir a la Sección Quinta las actuaciones «atendiendo a la conexión existente con el objeto del recurso contencioso-administrativo número 162/2021, cuya tramitación se sigue ante la Sección Quinta de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y que ha sido interpuesto por la representación procesal de GREENPEACE ESPAÑA, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA, OXFAM INTERMÓN y la COORDINADORA DE ONG PARA EL DESARROLLO contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 31 de marzo de 2021, por el que se adopta la versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, en los términos de los artículos 34 y 37 de Ley 29/1998, 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, procede remitir las actuaciones a dicha Sección Quinta, a los efectos de su señalamiento para su deliberación conjunta con dicho recurso contencioso administrativo número 265/2020».

De este modo, la Sección Tercera acordó una suerte de acumulación de recursos en el recurso más reciente –el 162/2021 que tramita la Sección Quinta– para que por esta Sección se dicte sentencia conjuntamente para ambos recursos. Lo que, pese al recurso planteado por las recurrentes, fue confirmado en virtud del Auto de 31 de marzo de 2022.

Por su parte, el «Juicio por el Clima 2.0», el rec. 162/2021, seguido contra el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, se encuentra actualmente en fase de prueba y pendiente de la ratificación de los correspondientes informes periciales que pretenden evidenciar la insuficiencia del objetivo de mitigación del 23 % que establece el instrumento de planificación climática y energética aprobado (y recurrido).

6. CONCLUSIÓN

El activismo judicial climático, animado a nivel internacional por el rotundo éxito del Caso Urgenda, tiene su reflejo nacional en los «Juicios por el Clima», entablados en fechas recientes por distintos colectivos ambientalistas y sociales contra la acción climática del Gobierno, que los recurrentes consideran insuficiente en lo que respecta a los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero que plantea el instrumento de planificación climática y energética, el PNIEC aprobado el pasado año 2021.

estos trámites. ¿Qué efecto y utilidad tiene entonces el trámite evaluatorio?, ¿para qué sirve la información pública?, ¿para cumplir meras formalidades?, ¿para refrendar decisiones políticas inamovibles adoptadas de antemano?

(65) Diligencia de Ordenación de 21 de febrero de 2022.

La sentencia o sentencias que en su día dicte –y ya a no mucho tardar– la Sección Quinta de la Sala III del Tribunal Supremo tiempo habrá para analizarlas. Eso sí, debemos recordar, como hizo el IPPC en las conclusiones de su informe AR6 al que ya nos hemos referido, que «El tiempo se agota para frenar el cambio climático y el daño ya está hecho».

IV. BIBLIOGRAFÍA (66)

- AEMET, *Avance Climático Nacional de primavera de 2022*, 2022.
- AEMET, *Informe sobre el estado del clima de España 2021*, 2022.
- BORRÁS PENTINAT, S., «La justicia climática: entre la tutela y la fiscalización de las responsabilidades», *Anuario Mexicano de Derecho Ambiental*, vol. XIII, 2013.
- CHAVES GARCÍA, J. R., *Derecho administrativo mínimo*, Amarante, Salamanca, 2020.
- CMNUCC, *Informe sobre el efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional*, 2016.
- DORESTE HERNÁNDEZ, J., «La protección de la calidad del aire en un contexto de lucha contra el cambio climático ante los tribunales de justicia», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, n.º 2, 2020.
- FERNÁNDEZ EGEA, R. y SIMOU, S., «Litigación climática en España: posibilidades y límites», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 328, 2019.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. (dir.), *El Derecho ante el reto del cambio climático*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.
- IPCC, *Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales*, 2018.
- IPCC, *Sexto informe de evaluación: Cambio Climático 2021*, 2022.
- JARIA-MANZANO, J., «La litigació climàtica a Espanya: una prospectiva», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, n.º 2, 2018.
- MEDICI COLOMBO, G., *You cannot be serious! Crisis climática, autorización de proyectos carbono-intensivos y su control judicial*, [Tesis doctoral no publicada], Universitat Rovira i Virgili, 2021.
- PNUMA, *Informe sobre la Brecha de Emisiones 2019*, 2020.
- RAJAMANI, L., JEFFERY, L., HÖHNE, N., HANS, F., GLASS, A., GANTI, G. y GEIGES, A., «National “fair shares” in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law», *Climate Policy*, 21-8, 2021.
- ROSA MORENO, J., *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*, Aranzadi 2021, pp. 98-101.
- SALINAS ALCEGA, S. (dir.), *La lucha contra el cambio climático; Una aproximación desde la perspectiva del Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- SETZER, J. y HIGHAM, C., *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment y Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, Londres (RU), 2021.
- STUART-SMITH, R., «Filling the evidentiary gap in climate litigation», *Nature Climate Change*, vol. 11, 2021.
- TORRE-SCHAUB, M. y SORO MATEO, B., *Litigios Climáticos y Justicia: Luces y Sombras*, Ediciones Laborum, Murcia 2020.
- VELASCO CABALLERO, F., «La protección del Medio Ambiente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 45, 1995.

(66) Todas las resoluciones y escritos procesales del «Juicio por el Clima» están disponibles en la *Climate Change Litigation Databases* del *Sabin Center for Climate Change Law* de la Universidad de Columbia (Nueva York, EEUU) así como en la *Climate Change Laws of the World (CCLW) database*, del *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*.

- VILASECA BOIXAREU, I. y SERRA CALVÓ, J., «Litigación climática y separación de poderes», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, n.º 2, 2018.
- WORLD WEATHER ATRIBUTION, *Cómo informar sobre fenómenos meteorológicos extremos y cambio climático*, 2022.
- ZAMORA CABOT, F. J., SALES PALLARÉS, L. y MARULLO, M. C. H., *La lucha en clave judicial frente al cambio climático*, Aranzadi, Cizur menor, 2021.