

Resumen de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del 9 de abril de 2024

A. Introducción

- 1 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) basa su sentencia en el caso de *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland*¹ del 9 de abril de 2024 a partir de más de 100 páginas de hechos y derechos, reconocidos por Suiza y los Estados miembros del Consejo Europeo. Respecto de la evaluación de los objetivos climáticos la Corte no sólo contó con las opiniones de Suiza, sino también con las de otros 31 Estados miembros del Consejo Europeo, debido al caso similar *Duarte Agostinho y otros contra Portugal y otros* 32² caso que fue juzgado en paralelo.
- 2 La fecha límite para conocer los hechos en los que se basó la sentencia, el marco jurídico pertinente y la práctica pertinente fue la fecha de la sentencia, el 14 de febrero de 2024. El TEDH tuvo en cuenta todos los cambios nacionales e internacionales ocurridos hasta ese momento en su proceso de toma de decisiones. Esto también se aplica en particular a la votación del 18 de junio de 2023 en torno a la ley federal sobre objetivos de protección climática, innovación y fortalecimiento de la seguridad energética (Ley del Clima).³
- 3 El presente resumen se limita a las consideraciones de la Gran Sala del TEDH. Aparte de la ponderación temática inherente a un resumen, no contiene valoraciones ni análisis propios. Su objetivo es permitir que un amplio espectro de lectores se familiarice con el sentencia de 260

¹ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* (Grand Chamber), application no. 53600/20, disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-233206>.

² *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others* (Grand Chamber), application no. 39371/20, disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-233261>.

³ Federal Act on Climate Protection Targets, Innovation and Strengthening Energy Security (Ley Federal sobre Metas de Protección del Clima, Innovación y Fortalecimiento de la Seguridad Energética), SR 814.310.

páginas en profundidad y en un tiempo razonable. El resumen se basa en los extractos del sentencia que figuran en el anexo.

B. Punto de partida

- 4 Los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ("IPCC") constituyen la base científica principal. El IPCC afirma:
 - El mundo no está en el camino correcto; las promesas que se hicieron durante el Acuerdo de París⁴ no se están cumpliendo (brecha entre las medidas implementadas y las promesas hechas por los Estados).
 - El incumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París tendrá un impacto negativo significativo en la vida y el bienestar de las personas.
 - La ventana de oportunidad para limitar el calentamiento global a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales se está cerrando rápidamente. Las decisiones y acciones implementadas en esta década son de suma importancia y tendrán impactos durante miles de años.
 - El cumplimiento de un presupuesto de CO₂ y una política de cero emisiones netas es importante para alcanzar el objetivo. El IPCC ha calculado vías globales de reducción de emisiones y un presupuesto global de CO₂.

- 5 En el primer balance mundial de la COP28⁵ del 13 de diciembre de 2023, las Partes (incluyendo el Consejo Europeo)
 - destacaron la necesidad de adoptar medidas urgentes y brindar apoyo para lograr que se alcance el objetivo de 1,5 °C y para abordar la crisis climática en este decenio crítico;

⁴ Acuerdo de París (Acuerdo por el Clima), SR 0.814.012 (Instrumento de ratificación presentado por Suiza el 6 de octubre de 2017. Entró en vigencia para Suiza el 5 de noviembre de 2017).

⁵ FCCC/PA/CMA/2023/L.17, 13 de diciembre de 2023.

- se comprometieron a acelerar la acción en este decenio crítico, basándose en la mejor ciencia disponible, reflejando la equidad y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas a la luz de las diferentes circunstancias nacionales y en el contexto del desarrollo sostenible y los esfuerzos para erradicar la pobreza;
- observaron con preocupación las brechas anteriores a 2020 tanto en la ambición de mitigación como en la implementación por las Partes que son países desarrollados, dado que el IPCC ha indicado anteriormente que los países desarrollados deben reducir las emisiones entre un 25% y un 40% por debajo de los niveles de 1990 para 2020, lo que no se ha logrado;
- expresaron su preocupación por el hecho de que el presupuesto de carbono compatible con el logro del objetivo de temperatura del Acuerdo de París es ahora pequeño y se está agotando rápidamente y reconocieron que las emisiones netas acumuladas históricas de dióxido de carbono ya representan alrededor de cuatro quintas partes del presupuesto total de carbono para una probabilidad del 50% de limitar el calentamiento global a 1,5 °C.

6 La constatación de que las consecuencias del calentamiento global tienen un impacto sobre los derechos humanos no es nueva. Desde la Resolución 43/53 sobre la protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras, aprobada el 6 de diciembre de 1988, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha incluido en su agenda casi todos los años la cuestión de la protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras, lo que ha dado lugar a la adopción de numerosas resoluciones. Varias cortes de los Estados miembros del Consejo Europeo ya lo han reconocido (por ejemplo, en Alemania, los Países Bajos y Bélgica).

C. El papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el contexto del cambio climático

7 En gran parte, las medidas diseñadas para combatir el cambio climático y sus efectos adversos requieren una acción legislativa. En una democracia, esa acción depende necesariamente de la toma de

decisiones democrática. La intervención judicial, incluida la del TEDH, no puede sustituir la acción que deben adoptar los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno.

- 8 Sin embargo, la democracia no puede reducirse a la voluntad de la mayoría del electorado y de los representantes elegidos, haciendo caso omiso de las exigencias del Estado de derecho. Por tanto, el mandato de los tribunales nacionales y del TEDH es complementario de esos procesos democráticos.
- 9 La tarea del poder judicial es garantizar la necesaria supervisión del cumplimiento de los requisitos legales, en este caso: el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Cuando las denuncias presentadas ante el Tribunal se refieren a la política estatal con respecto a una cuestión que afecta a los derechos del Convenio de un individuo o un grupo de individuos, ese asunto ya no es simplemente una cuestión de política o de políticas, sino también una cuestión de derecho. En esos casos, el TEDH conserva su competencia, aunque con una deferencia sustancial hacia el responsable de la formulación de políticas nacionales. El margen de apreciación de las autoridades nacionales no es ilimitado y está sujeto a la supervisión del TEDH, que debe cerciorarse de que los efectos producidos por las medidas nacionales impugnadas son compatibles con el CEDH.
- 10 Por tanto, la competencia del TEDH en el contexto de los litigios sobre cambio climático no puede, en principio, excluirse. El TEDH, en su papel de órgano judicial encargado de hacer cumplir los derechos humanos, no puede ignorar el hecho de que la insuficiencia ampliamente reconocida de las medidas estatales existentes para combatir el cambio climático está exacerbando las consecuencias adversas y las amenazas resultantes para los derechos humanos.
- 11 En el contexto del cambio climático, el reparto de la carga intergeneracional adquiere especial importancia, tanto en lo que respecta a las diferentes generaciones de personas que viven actualmente como en lo que respecta a las generaciones futuras. Es probable que las generaciones futuras soporten una carga cada vez más severa de las consecuencias de los fracasos y omisiones actuales para combatir el

cambio climático. Al mismo tiempo, no tienen posibilidad de participar en los procesos actuales de toma de decisiones. En virtud de su compromiso con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los Estados Partes se han comprometido a proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras de la humanidad (artículo 3 de la CMNUCC). La perspectiva intergeneracional pone de relieve el riesgo inherente a los procesos de toma de decisiones políticas, a saber, que los intereses de corto plazo puedan llegar a prevalecer sobre las necesidades apremiantes de una formulación de políticas sostenibles, lo que hace que ese riesgo sea particularmente grave y justifica aún más la posibilidad de un control judicial.

- 12 Dada la necesidad de abordar la grave amenaza del cambio climático y la aceptación general de que el cambio climático es una preocupación común de la humanidad, la cuestión ya no es si los tribunales de derechos humanos deben abordar el impacto del cambio climático en el disfrute de los derechos humanos, sino cómo deben hacerlo.
- 13 A este respecto, la jurisprudencia existente y establecida del TEDH en relación con otras cuestiones ambientales⁶ que afectan los derechos humanos (a saber: la salud y la vida humanas) no pueden transponerse directamente al contexto del cambio climático debido a diferencias fundamentales.⁷ Más bien, el TEDH considera apropiado adoptar un enfoque que reconozca y tenga en cuenta las particularidades del cambio climático y esté adaptado para abordar sus características específicas.

⁶ Deslizamiento de tierras, terremotos, contaminación tóxica del aire, ruido, etc.

⁷ En el contexto del cambio climático, no existe una única fuente de daños. El CO₂ no es perjudicial en sí mismo. No hay límites a las emisiones de gases de efecto invernadero. Los efectos del calentamiento global son múltiples y el peligro inmediato para los seres humanos surge de las consecuencias del cambio climático. Grupos enteros de la población se ven o se verán afectados, de diferentes maneras y en distintos grados. Las fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero están vinculadas a actividades fundamentales de la sociedad humana y las medidas de mitigación son necesariamente una cuestión de regulación integral. La descarbonización de las economías y los estilos de vida solo puede lograrse mediante un cambio integral y de gran alcance.

D. La causalidad en el contexto del cambio climático

14 La causalidad o las cuestiones de causalidad inciden en la evaluación de la condición de víctima, así como en los aspectos sustantivos de las obligaciones y responsabilidades del Estado. Es necesario distinguir y evaluar cuatro dimensiones de la causalidad:

- *La relación entre las emisiones de gases de efecto invernadero, la consiguiente acumulación de gases de efecto invernadero en la atmósfera mundial y los diversos fenómenos del cambio climático:* se trata de una cuestión de conocimiento y evaluación científica; en este sentido, los informes elaborados por el IPCC revisten especial importancia.
- *La relación entre los efectos adversos del cambio climático y su impacto en los derechos humanos:* el TEDH debe tener en cuenta el reconocimiento científico, político y judicial de la relación entre los efectos adversos del cambio climático y el disfrute de (diversos aspectos de) los derechos humanos, ya que el CEDH es un instrumento vivo que debe interpretarse a la luz de las condiciones actuales y de conformidad con la evolución del derecho internacional. Por tanto, el TEDH utiliza los siguientes puntos como punto de partida para su posterior evaluación: el cambio climático antropogénico existe; plantea una grave amenaza actual y futura al disfrute de los derechos humanos garantizados por la Convención; los Estados son conscientes de ello y son capaces de adoptar medidas; se prevé que los riesgos pertinentes sean menores si el aumento de la temperatura se limita a 1,5 °C; y los esfuerzos mundiales actuales para mitigar el cambio climático son insuficientes para alcanzar este último objetivo.
- *El vínculo entre el daño o el riesgo de daño a individuos o grupos de individuos específicos y las acciones u omisiones de las autoridades estatales:* En el contexto del cambio climático, las cuestiones de la condición de víctima individual o el contenido específico de las obligaciones estatales no pueden determinarse basándose en un estricto requisito sine qua non.⁸ En cambio, es

⁸ Literalmente, se refiere en latín a una “condición sin la cual no”, una condición necesaria.

necesario tener en cuenta las particularidades del cambio climático y sus características específicas. El deber de protección de un Estado se activa en función de la gravedad del riesgo de consecuencias adversas para la vida, la salud y el bienestar humanos.

- *Atribución de responsabilidad por los efectos adversos del cambio climático*: dado que múltiples actores contribuyen a las cantidades y efectos generales de las emisiones de gases de efecto invernadero, cada Estado tiene su parte de responsabilidad en la adopción de medidas para combatir el cambio climático. Un Estado no debe eludir su responsabilidad señalando la responsabilidad de otros Estados. En lo que respecta al argumento de la "gota en el océano", el TEDH ha sostenido sistemáticamente que no es necesario determinar con certeza que el daño no se habría producido "de no ser por" la falta u omisión de las autoridades. Para que el Estado sea considerado responsable, es suficiente que las medidas razonables que las autoridades nacionales no adoptaron hayan tenido una perspectiva real de alterar el resultado o mitigar el daño. En esta evaluación también debe tenerse en cuenta el principio de precaución (artículo 3 de la CMNUCC).

E. Principios para la interpretación del TEDH en el contexto del cambio climático

- 15 El TEDH tiene la misión de garantizar el cumplimiento del CEDH. Según su jurisprudencia reiterada, el CEDH debe interpretarse en la medida de lo posible en armonía con otras normas de derecho internacional, en particular el Acuerdo de París. También deben tenerse en cuenta las cuestiones de hecho y los acontecimientos que afectan al disfrute de los derechos humanos. Por tanto, la interpretación y aplicación del CEDH también deben tener en cuenta la evidencia científica apremiante y el creciente consenso internacional sobre los efectos críticos del cambio climático en el disfrute de los derechos humanos. Si el TEDH no mantiene un enfoque dinámico y evolutivo, corre el riesgo de convertirse en un obstáculo para la reforma o la mejora de las sociedades.

F. El derecho de los individuos de entablar demandas en el contexto del cambio climático

- 16 Hay pruebas científicas convincentes de que el cambio climático ya ha contribuido a un aumento de la morbilidad y la mortalidad, especialmente entre ciertos grupos más vulnerables, y de que, sin una acción decisiva de los Estados, el cambio climático corre el riesgo de volverse irreversible y catastrófico.
- 17 Sin embargo, en el contexto del cambio climático, cada persona puede verse directamente afectada por los efectos adversos del cambio climático de una forma u otra y en diversos grados, o estar en riesgo real de verse directamente afectada. Potencialmente, un número indefinido de personas podría reclamar la condición de víctima. Los resultados de las denuncias tampoco se limitan a individuos o grupos específicos identificables, sino que inevitablemente afectan a la población en general. Además, el resultado de los procedimientos judiciales inevitablemente estará orientado al futuro en términos de lo que se requiere para garantizar la mitigación efectiva de los efectos adversos del cambio climático o la adaptación a sus consecuencias.
- 18 En este contexto, el TEDH se enfrentó a la cuestión de cómo se puede garantizar la protección necesaria y efectiva de los derechos del CEDH sin socavar la exclusión de las *actio popularis*⁹ del sistema de la Convención.
- 19 Dadas estas características específicas del cambio climático, el TEDH establece los siguientes criterios para la condición de los individuos como víctimas:
- El solicitante debe estar expuesto a una alta intensidad de efectos adversos del cambio climático, es decir, el nivel y la gravedad de (el riesgo de) consecuencias adversas de la acción o inacción del gobierno que afecten al solicitante deben ser significativos; y

⁹ Acción popular; acción en interés del público.

- Debe existir una necesidad apremiante de garantizar la protección individual del solicitante, debido a la ausencia o insuficiencia de medidas razonables para reducir el daño.

Estos criterios especiales para determinar la condición de víctima de las personas se entienden sin perjuicio de los casos que impliquen una pérdida o daño individual específico ya sufrido por el demandante.

- 20 El umbral para cumplir estos criterios es especialmente alto. En vista de la exclusión de la *actio popularis*, la cuestión de si un demandante individual cumple con este umbral depende de una evaluación cuidadosa de las circunstancias específicas del caso. En este contexto, el TEDH tendrá debidamente en cuenta circunstancias tales como las condiciones locales prevalecientes y las especificidades y vulnerabilidades individuales, la actualidad/lejanía y/o probabilidad de los efectos adversos del cambio climático a lo largo del tiempo, el impacto específico en la vida, la salud o el bienestar de un solicitante, la magnitud y duración de los efectos nocivos, el alcance del riesgo (localizado o general) y la naturaleza de la vulnerabilidad del solicitante.

G. El derecho de las asociaciones de entablar demandas en el contexto del cambio climático

- 21 El TEDH considera apropiado, también respecto de la Convención de Aarhus¹⁰, reconocer la posibilidad de una acción colectiva para proteger los derechos humanos de las personas afectadas o en riesgo de verse afectadas por los efectos adversos del cambio climático, en lugar de sólo las interpuestas por individuos. A saber:
- En las sociedades modernas, cuando los ciudadanos se enfrentan a decisiones administrativas particularmente complejas, el recurso a organismos colectivos como las asociaciones es uno de los medios accesibles, a veces el único, de que disponen para defender eficazmente sus intereses específicos.

¹⁰ Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus), SR 0.814.07.

- Esto es particularmente cierto en el contexto del cambio climático, que es un fenómeno global y complejo. Tiene múltiples causas y sus efectos adversos no sólo afectan a un individuo o grupo de individuos específicos, sino que son más bien "una preocupación común de la humanidad" (preámbulo de la CMNUCC).
- Se ha producido una evolución en la sociedad actual hacia el reconocimiento de la importancia de las asociaciones para litigar sobre cuestiones de cambio climático en nombre de las personas afectadas. Los litigios sobre cambio climático a menudo implican cuestiones complejas de derecho y de hecho que requieren importantes recursos financieros y logísticos, así como coordinación; y el resultado del litigio afecta inevitablemente la situación de muchas personas.
- En vista de la particular importancia que reviste en este contexto el reparto de la carga entre generaciones (párrafo 11), la acción colectiva de las asociaciones u otros grupos de interés puede ser uno de los únicos medios por los que se pueda escuchar la voz de las generaciones futuras, que se encuentran en clara desventaja en cuanto a representación, y a través de la cual puedan tratar de influir en los procesos de adopción de decisiones pertinentes.
- Dada la urgencia de abordar los efectos adversos del cambio climático y la gravedad de sus consecuencias, incluido el grave riesgo de que sean irreversibles, los Estados deberían adoptar medidas adecuadas para garantizar los derechos del CEDH no sólo de las personas de su jurisdicción que se ven actualmente afectadas por el cambio climático, sino también de aquellas personas cuyo disfrute de los derechos del CEDH puede verse grave e irreversiblemente afectado en el futuro si no se adoptan medidas oportunas.

22 Sin embargo, la exclusión de la *actio popularis* exige que la posibilidad de presentar denuncias ante el TEDH por parte de las asociaciones esté sujeta a determinadas condiciones.

23 En este contexto, la legitimación activa de las asociaciones para recurrir al TEDH se determina por los siguientes factores. Para que se les reconozca legitimación activa, la asociación en cuestión debe:

- Estar legalmente establecidas en la jurisdicción en cuestión o legitimada para actuar allí;
- Ser capaces de demostrar que persiguen un propósito específico de conformidad con sus objetivos estatutarios en la defensa de los derechos humanos de sus miembros u otras personas afectadas dentro de la jurisdicción en cuestión, ya sea limitándose a o incluyendo la acción colectiva para la protección de esos derechos contra las amenazas derivadas del cambio climático;
- Ser capaces de demostrar que pueden considerarse como genuinamente calificadas y representativas para actuar en nombre de los miembros u otras personas afectadas dentro de la jurisdicción que estén sujetos a amenazas específicas o efectos adversos del cambio climático en sus vidas, salud o bienestar, tal como se protege, en virtud del CEDH.

- 24 En este contexto, el TEDH tiene en cuenta factores como el propósito para el que se creó la asociación, su carácter sin fines de lucro, la naturaleza y el alcance de sus actividades dentro de la jurisdicción pertinente, su membresía y representatividad, sus principios y transparencia de gobierno y si, en general, en las circunstancias particulares de un caso, el conceder dicha legitimación responde al interés de la correcta administración de justicia.
- 25 Para que una asociación tenga legitimidad, las personas en cuyo nombre se interpuso la acción no necesitan cumplir los requisitos para la condición de víctima individual debido al cambio climático (inciso 19 y siguientes).
- 26 Si el derecho de las asociaciones que cumplen las condiciones anteriores a recurrir a los tribunales nacionales es limitado, el TEDH también puede, en interés de la correcta administración de justicia, tener en cuenta si, y en qué medida, sus miembros individuales u otras personas afectadas han disfrutado de acceso a un tribunal en el mismo procedimiento nacional o en procedimientos nacionales relacionados.

H. ¿Cuándo se afecta el “derecho a la vida” (Art. 2 del CEDH) en el contexto del cambio climático?

- 27 La inacción de un Estado para combatir el cambio climático puede, por su propia naturaleza, poner en peligro la vida humana. Los demandantes han aportado pruebas científicas convincentes que demuestran un vínculo entre el cambio climático y un mayor riesgo de mortalidad, en particular entre los grupos vulnerables.
- 28 Sin embargo, la aplicabilidad del artículo 2 del CEDH no puede operar *in abstracto*; debe existir una amenaza "real e inminente" a la vida. En el contexto del cambio climático, el criterio de "real e inminente" puede entenderse como una "amenaza grave, genuina y suficientemente determinable" a la vida, que contenga un elemento de proximidad material y temporal de amenaza del daño alegado.
- 29 Esta amenaza puede existir en principio en circunstancias como la del presente caso, ya que el IPCC ha establecido con gran certeza que los adultos mayores corren el "riesgo más alto" de morbilidad y mortalidad relacionadas con la temperatura. Sin embargo, es cuestionable si la inacción del Estado tuvo consecuencias tan amenazantes para la vida que pudieran desencadenar la aplicabilidad del artículo 2 del CEDH. Sin embargo, como el deber del Estado de proteger en el contexto ambiental en virtud del artículo 8 del CEDH se superpone en gran medida con el del artículo 2 del CEDH, esta cuestión puede dejarse abierta.

I. ¿Cuándo se afecta el "derecho a la vida privada y familiar" (Art. 8 ECHR) en el contexto del cambio climático?

- 30 El art. 8 del CEDH incluye el derecho de la persona a una protección efectiva por parte de las autoridades estatales contra los efectos adversos graves del cambio climático sobre su vida, salud, bienestar y calidad de vida.
- 31 La aplicabilidad del art. 8 del CEDH depende de la "interferencia real" o de la existencia de un "riesgo relevante y suficientemente grave" de daño a la vida, la salud, el bienestar y la calidad de vida. Para examinar si se cumple este requisito, hay que tener en cuenta los criterios sobre la condición de víctima de las personas (párr. 19 y siguientes) o la

legitimación de las asociaciones para recurrir ante el Tribunal (párr. 23 y siguientes).

32 La asociación KlimaSeniorinnen Schweiz es una organización legítima, por lo que el art. 8 del CEDH es aplicable a su demanda. Esto se debe a que la asociación KlimaSeniorinnen Schweiz

- está legalmente constituida,
- persigue, de conformidad con sus estatutos, la defensa de los derechos humanos de sus miembros y de otras personas afectadas frente a las amenazas derivadas del cambio climático en Suiza,
- está calificada y es representativa para actuar en nombre de aquellas personas que puedan alegar que están sujetas a amenazas o efectos adversos específicos del cambio climático sobre sus vidas, salud, bienestar y calidad de vida, tal como se las protege en el CEDH.
- Además, los demandantes individuales no tuvieron acceso a un tribunal en Suiza. Por lo tanto, la concesión el carácter legítimo de la asociación KlimaSeniorinnen Schweiz responde a los intereses de la correcta administración de justicia.

33 Por el contrario, los demandantes individuales no tienen la condición de víctimas, por lo que el artículo 8 del CEDH no es aplicable a su denuncia. Los demandantes individuales no cumplen los criterios para la condición de víctimas individuales en el contexto del cambio climático.

- Las demandantes individuales han aportado información y pruebas que demuestran cómo el cambio climático está afectando a las mujeres mayores en Suiza, en particular en relación con el aumento de la incidencia e intensidad de las olas de calor y es evidente que los datos aportados por las demandantes individuales son pertinentes y probatorios. Los datos presentados por las demandantes individuales, que proceden de organismos de expertos nacionales e internacionales y cuya pertinencia y valor probatorio no se ponen en duda, muestran que varios veranos de los últimos años han estado entre los más cálidos jamás registrados en Suiza

y que las olas de calor están asociadas a un aumento de la mortalidad y la morbilidad, en particular entre las mujeres mayores. Aunque estos resultados sugieren sin duda que las demandantes individuales pertenecen a un grupo especialmente susceptible a los efectos del cambio climático, esto no es suficiente dada la alta exigencia que se aplica a la condición de víctima individual en el contexto del cambio climático.

- Si bien se puede admitir que las olas de calor afectaron la calidad de vida de las demandantes 2, 3 y 4, de los documentos no se desprende que estuvieran o estén en riesgo de estar expuestas a los efectos adversos del cambio climático con un grado de intensidad que dé lugar a una necesidad apremiante de garantizar su protección individual. Las demandantes individuales no padecían ninguna enfermedad grave cuyo posible agravamiento vinculado a las olas de calor no pudiera aliviarse con las medidas de adaptación disponibles en Suiza o con medidas de adaptación personal razonables. Esta evaluación se realiza también teniendo en cuenta la magnitud de las olas de calor que afectan a Suiza.

J. ¿Qué deben hacer los estados del Consejo Europeo en el contexto del cambio climático para cumplir con sus deberes de proteger los derechos humanos?

1. El deber de los estados de proteger el medioambiente (jurisprudencia establecida)

34 Según jurisprudencia reiterada del TEDH sobre el ejercicio de los deberes de protección en el contexto de cuestiones medioambientales:

- los Estados tienen la obligación de crear un marco legislativo y administrativo destinado a garantizar una protección eficaz de la salud y la vida humanas;
- y los Estados deben aplicar este marco legislativo y administrativo de manera oportuna y eficaz.

35 Al evaluar si un Estado ha cumplido con sus obligaciones positivas, el tribunal debe examinar si el Estado ha actuado dentro de su margen de apreciación. El TEDH no tiene la tarea de determinar exactamente lo que se debería haber hecho, pero puede evaluar si las autoridades

abordaron el asunto con la debida diligencia y tuvieron en cuenta todos los intereses en conflicto.

- 36 El proceso de toma de decisiones gubernamentales también es importante. Este debe incluir necesariamente investigaciones y estudios apropiados sobre cuestiones complejas como la política ambiental y económica para que las autoridades puedan lograr un equilibrio justo entre los diversos intereses en conflicto en juego. Además, el público debe tener acceso a las conclusiones de los estudios pertinentes para que pueda evaluar el riesgo al que está expuesto. Las personas afectadas deben tener la oportunidad de participar efectivamente en los procedimientos pertinentes y de que se examinen sus argumentos relevantes, incluso si el diseño real del proceso cae dentro del margen que tiene el Estado para evaluarlo.
- 37 El TEDH tiene en cuenta estos principios al determinar el contenido del deber de protección de un Estado en virtud de los artículos 2 y 8 del CEDH en relación con el cambio climático. Sin embargo, dada la naturaleza especial del cambio climático en comparación con las fuentes aisladas de daño ambiental abordadas previamente en la jurisprudencia del Tribunal, los parámetros generales de las obligaciones positivas deben adaptarse al contexto específico del cambio climático.
- 2. El margen de apreciación de los Estados en el contexto del cambio climático**
- 38 De conformidad con el principio de subsidiariedad, las autoridades nacionales son las principales responsables de garantizar los derechos y libertades definidos en el Convenio; disponen de un margen de apreciación a este respecto, sujeto a la jurisdicción supervisora del TEDH.
- 39 Teniendo en cuenta la evidencia científica sobre cómo el cambio climático afecta los derechos del CEDH, y teniendo en cuenta la evidencia científica sobre la urgencia de combatir los efectos adversos del cambio climático, la gravedad de sus consecuencias, incluido el grave riesgo de que alcancen el punto de irreversibilidad, y el reconocimiento científico, político y judicial de un vínculo entre los efectos adversos del cambio climático y el disfrute de (diversos aspectos de) los derechos

humanos, el TEDH considera justificado que se le dé al cambio climático un peso considerable al sopesar cualquier consideración que compita con él. Otros factores en la misma dirección incluyen la naturaleza global de los efectos de las emisiones de gases de efecto invernadero, en contraposición a los daños ambientales que ocurren sólo dentro de las fronteras de un estado, y el historial generalmente inadecuado de los estados en la adopción de medidas para abordar los riesgos del cambio climático y la conclusión del IPCC de que "hay una ventana de oportunidad que se está cerrando rápidamente para asegurar un futuro habitable y sostenible para todos". Estas circunstancias ponen de relieve la gravedad de los riesgos que surgen del incumplimiento del objetivo global general.

- 40 Sobre la base del principio de que los estados deben tener un cierto margen de apreciación, las consideraciones anteriores implican una distinción en el alcance del margen:
- Margen de apreciación reducido a la hora de establecer las metas y objetivos necesarios para combatir el cambio climático (debido a la naturaleza y gravedad de la amenaza y al consenso general sobre la importancia de una mitigación eficaz del cambio climático mediante objetivos de reducción de gases de efecto invernadero en consonancia con el compromiso de las Partes de lograr la neutralidad de carbono).
 - Amplio margen de apreciación con respecto a la elección de los medios diseñados para alcanzar estos objetivos.

3. El deber de proteger de un Estado en el contexto del cambio climático

- 41 El artículo 8 del CEDH establece el derecho de las personas a una protección efectiva por parte de las autoridades estatales contra los efectos adversos graves para su vida, salud, bienestar y calidad de vida derivados de los efectos nocivos y los riesgos causados por el cambio climático.
- 42 La obligación de los Estados que se deriva de este derecho es la de hacer lo que les corresponde para garantizar esa protección efectiva. La protección efectiva incluye la prevención de un aumento de la temperatura media mundial por encima de niveles capaces de producir

efectos adversos graves e irreversibles para los derechos humanos, de conformidad con los compromisos internacionales asumidos por los Estados miembros (en particular la CMNUCC y el Acuerdo de París) y la evidencia científica convincente (en particular el IPCC).

43 El deber primordial de los Estados es:

- adoptar normas y medidas vinculantes capaces de mitigar los efectos actuales y futuros potencialmente irreversibles del cambio climático, y
- aplicarlas y ejecutarlas eficazmente en la práctica.

44 Estas regulaciones y medidas deben:

- tener en cuenta las particularidades del asunto (§§ 107 a 120 y 440 de la sentencia) y los riesgos implicados;
- tener en cuenta los objetivos globales formulados en el Acuerdo de París para limitar el aumento de la temperatura global. Sin embargo, estos objetivos por sí solos no son suficientes para evaluar el cumplimiento del CEDH. Cada Estado debe definir su propio camino adecuado para alcanzar la neutralidad de carbono.

45 Al evaluar si un Estado se ha mantenido dentro de su margen de apreciación (véanse los párrafos 38 y siguientes), el TEDH examina si las autoridades nacionales competentes, ya sea a nivel legislativo, ejecutivo o judicial, han tenido debidamente en cuenta la necesidad de:

- a. adoptar medidas generales que especifiquen un calendario objetivo para alcanzar la neutralidad de carbono y el presupuesto de carbono restante total para el mismo período, en consonancia con el objetivo general de compromisos nacionales y/o mundiales para mitigar el cambio climático.
- b. establecer objetivos intermedios y vías de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (por sector u otras metodologías pertinentes) que se consideren capaces, en principio, de cumplir los objetivos nacionales generales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero dentro de los plazos pertinentes;

- c. proporcionar pruebas que demuestren si han cumplido debidamente o están en proceso de cumplir con los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero pertinentes (véanse las letras a y b);
- d. mantener actualizados los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero pertinentes con la debida diligencia y basándose en la mejor evidencia disponible; y
- e. actuar a tiempo y de manera apropiada y coherente en la elaboración y aplicación de la legislación y las medidas pertinentes.

- 46 El TEDH evalúa si se cumplen estos requisitos en su conjunto. Una deficiencia en un área particular no significa necesariamente que el Estado haya excedido su margen de apreciación.
- 47 La protección estatal efectiva de los derechos de las personas frente a los efectos adversos graves para su vida, salud, bienestar y calidad de vida que resultan de los efectos adversos y riesgos del cambio climático también requiere que las medidas de mitigación mencionadas anteriormente se complementen con medidas de adaptación. Las medidas de adaptación sirven para aliviar las consecuencias más graves o inminentes del cambio climático, teniendo en cuenta todas las necesidades de protección particulares pertinentes. Deben implementarse y aplicarse efectivamente de conformidad con la mejor evidencia disponible y en consonancia con la estructura general de las obligaciones positivas del Estado en este contexto (véase el párrafo 34).
- 48 A la hora de determinar si un Estado se ha mantenido dentro de su margen de apreciación, las garantías procesales a disposición de los interesados (véase el párrafo 36) son especialmente importantes. Esto se aplica no solo a la fijación de objetivos, sino también a la política general en la elección de los medios para alcanzar estos objetivos.
- Se deberá poner a disposición del público la información que esté en poder de las autoridades públicas y que sea importante para la elaboración y aplicación de las regulaciones y medidas pertinentes para hacer frente al cambio climático y, en particular, de aquellas

personas que puedan verse afectadas por las regulaciones y medidas en cuestión o por la ausencia de las mismas.

- Deberán existir garantías procedimentales para asegurar que el público tenga acceso a las conclusiones de los estudios pertinentes.
- Deberán existir procedimientos para garantizar que las opiniones del público y, en particular, los intereses de las personas afectadas o en riesgo de verse afectadas por las regulaciones y medidas pertinentes, o por la ausencia de las mismas, se puedan tener en cuenta en el proceso de toma de decisiones.

4. Emisiones ‘incorporadas’ en relación con el consumo

- 49 Sería difícil, si no imposible, analizar la responsabilidad de Suiza por el efecto de sus emisiones de gases de efecto invernadero sobre los derechos humanos de los demandantes sin tener en cuenta las emisiones de Suiza derivadas de la importación de bienes y su consumo.

K. ¿En qué se basó la corte para llegar a la conclusión de que Suiza (en febrero de 2024) no había cumplido con su deber de proteger los derechos humanos de acuerdo con el Art. 8 del TEDH?

- 50 La actual Ley del CO₂ de 2011 (en vigencia desde 2013)¹¹ estipula que las emisiones de gases de efecto invernadero deben reducirse en un 20% en general para 2020 en comparación con los niveles de 1990.
- Sin embargo, el propio Consejo Federal ha declarado que los países industrializados (como Suiza) deberían haber reducido sus emisiones entre un 25 y un 40 % en 2020 en comparación con los niveles de 1990, y que el objetivo de reducción del 20% en 2020 también era insuficiente en vista de los objetivos a largo plazo.
 - El propio Gobierno reconoció que no se ha alcanzado el objetivo de reducción de gases de efecto invernadero de 2020. Entre 2013 y 2020, Suiza redujo sus emisiones de gases de efecto invernadero en una media de alrededor del 11 % en comparación con los niveles de 1990, lo que indica la insuficiencia de la actuación

¹¹ Ley Federal sobre la Reducción de las Emisiones de CO₂ (Ley CO₂), SR 641.71.

anterior de las autoridades para adoptar las medidas necesarias para hacer frente al cambio climático.

51 En diciembre de 2017, el Consejo Federal presentó una revisión de la Ley del CO₂ de 2011 para el período de 2020 a 2030, proponiendo una reducción global del 50% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Esto incluía una reducción interna del 30% para 2030 en comparación con los niveles de 1990, mientras que el resto debía lograrse mediante medidas adoptadas en el extranjero. Esta propuesta de revisión de la Ley de CO₂ fue rechazada en un referéndum popular en junio de 2021. Según el gobierno, esto no sugería que los ciudadanos rechazaran la necesidad de combatir el calentamiento global o reducir las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero, sino más bien los medios propuestos para hacerlo. En este contexto, el TEDH reitera que los Estados tienen un amplio margen de apreciación en cuanto a la elección de los medios para combatir el cambio climático.

- En cualquier caso, y con independencia de cómo se organice el proceso legislativo desde el punto de vista constitucional interno, lo cierto es que tras el referéndum existía un vacío legislativo para el período posterior a 2020. Suiza quiso llenarlo mediante la aprobación, el 17 de diciembre de 2021, de una revisión parcial de la Ley del CO₂ de 2011 vigente, según la cual el objetivo de reducción para los años 2021 a 2024 se fijó en un 1,5 % anual en comparación con los niveles de 1990, en el entendido de que, a partir de 2022, un máximo del 25 % de esta reducción podría lograrse mediante medidas en el extranjero.
- Esto dejó sin regular el período posterior a 2024 y, por tanto, era incompatible con el requisito de la existencia de medidas generales que especificaran las medidas de mitigación de Suiza de acuerdo con un calendario de neutralidad neto (§ 550 a) de la sentencia).
- Suiza ha incumplido así su obligación positiva de elaborar un marco normativo que establezca los objetivos y metas necesarios (§ 550 a)–b) de la sentencia). En este contexto, cabe señalar que el IPCC subrayó que las decisiones y acciones adoptadas en este decenio tendrán repercusiones ahora y durante miles de años.

52 El 30 de septiembre de 2022 se aprobó la ley federal sobre objetivos de protección climática, innovación y fortalecimiento de la seguridad

energética (Ley del Clima), que refleja los compromisos asumidos en la *contribución determinada a nivel nacional* (NDC) actualizada en el marco del Acuerdo de París. Esta ley, que no se aprobó hasta el 18 de junio de 2023 en referéndum, pero que aún no ha entrado en vigencia, prevé el principio de un objetivo de emisiones netas cero para 2050. Para ello, se deben reducir las emisiones de gases de efecto invernadero "en la medida de lo posible". Además, se establece un objetivo intermedio para 2040 (reducción del 75 % en comparación con los niveles de 1990) y para los años 2031 a 2040 (al menos un 64 % de media) y 2041 a 2050 (al menos un 89 % de media en comparación con los niveles de 1990). Además, se han fijado valores indicativos de reducción de emisiones en los sectores de la construcción, el transporte y la industria para los años 2040 y 2050.

- En este sentido, el TEDH señala que, si bien la Ley del Clima establece los objetivos y metas generales, las medidas concretas para alcanzar estos objetivos no están establecidas en la Ley, sino que deben ser determinadas por el Consejo Federal y propuestas al Parlamento "a su debido tiempo" (artículo 11, inciso 1, de la Ley del Clima).
- Además, la adopción de medidas concretas debe estar prevista en la Ley del CO₂ de 2011 (artículo 11, inciso 2, de la Ley del Clima), que, como se ha mencionado (inciso 50), no puede considerarse un marco regulatorio suficiente en su forma actual.
- También debe tenerse en cuenta que la nueva regulación de la Ley del Clima solo se refiere a los objetivos intermedios para el período posterior a 2031. Dado que la Ley del CO₂ de 2011 solo prevé la regulación legal de los objetivos intermedios hasta 2024 (inciso 51), esto significa que el período entre 2025 y 2030 sigue sin estar regulado a la espera de la promulgación de nueva legislación.

53 En estas circunstancias, habida cuenta de la urgencia apremiante del cambio climático y de la ausencia actual de un marco normativo satisfactorio, el TEDH tiene dificultades para aceptar que el mero compromiso legislativo de adoptar las medidas concretas "a su debido tiempo", tal como prevé la Ley del clima, satisfaga el deber del Estado de proporcionar y aplicar efectivamente en la práctica una protección eficaz de las personas dentro de su jurisdicción contra los efectos

adversos del cambio climático sobre su vida y su salud. La introducción de la Ley del clima no es suficiente para remediar las deficiencias detectadas en el marco jurídico existente.

- 54 La asociación KlimaSeniorinnen Schweiz ha presentado una estimación del presupuesto restante de CO₂ de Suiza en la situación actual, teniendo también en cuenta los objetivos y las vías introducidas por la Ley del Clima. En relación con la evaluación del presupuesto global de CO₂ realizada por el IPCC y los datos del inventario suizo de gases de efecto invernadero, la asociación demandante ha presentado una estimación según la cual Suiza tendría un presupuesto restante de CO₂ de 0,44 GtCO₂ a partir de 2020, suponiendo una distribución global igual de las emisiones per cápita, para tener un 67% de posibilidades de cumplir con el límite de 1,5 °C (o 0,33 GtCO₂ para una probabilidad del 83%). En un escenario con una reducción de las emisiones de CO₂ del 34% para 2030 y del 75% para 2040, Suiza habría agotado el presupuesto restante alrededor de 2034 (o 2030 para una probabilidad del 83%). Esto significa que Suiza ha permitido más emisiones de gases de efecto invernadero en el marco de su actual estrategia climática de las que le corresponderían incluso si se cuantificaran según el principio de "emisiones per cápita iguales".
- 55 El gobierno suizo se refiere al informe de políticas de 2012¹² para justificar la ausencia de un presupuesto específico de CO₂ para Suiza. También sugirió que no existía una metodología establecida para determinar el presupuesto de CO₂ de un país y reconoció que Suiza no había determinado uno. Argumentó que la política climática nacional de Suiza podía considerarse un enfoque similar al establecer un presupuesto

¹² BRETSCHGER, Climate Policy and Equity Principles: Fair Burden Sharing in a Dynamic World (Política Climática y Principios de Equidad: Compartir la Carga de Manera Justa en un Mundo Dinámico), Center of Economic Research at ETH Zurich, Informe de Políticas 12/16, marzo de 2012, disponible en https://www.klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2023/04/230329_written-submission-Switzerland_annex_1_Bretschger_Policy_Brief.pdf.

de CO2 y que esta política climática se basaba en evaluaciones internas pertinentes¹³ preparadas el 2020 y expresadas en los NDC.

56 El TEDH afirma que:

- no se puede establecer una regulación eficaz del cambio climático sin cuantificar, mediante un presupuesto de CO2 o de otro modo, los límites nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero (§ 550 a) de la sentencia);
- el IPCC ha subrayado la importancia de los presupuestos y políticas de CO2 para las emisiones netas cero (§ 116 de la sentencia), que no pueden compensarse mediante la confianza en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) de los Estados en virtud del Acuerdo de París;
- es convincente el razonamiento del Tribunal Constitucional Federal de la República Federal de Alemania, que rechazó el argumento de que era imposible determinar un presupuesto nacional de CO2, señalando, entre otras cosas, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas en virtud de la CMNUCC y el Acuerdo de París. Este principio exige que los Estados actúen sobre la base de la equidad y de acuerdo con sus respectivas capacidades;
- las medidas y métodos que determinan los detalles de la política climática de un Estado caen dentro de su amplio margen de apreciación. Sin embargo, en ausencia de cualquier medida interna que intente cuantificar el presupuesto restante de CO2 de Suiza, no se podría considerar que este país cumple con su obligación regulatoria en virtud del artículo 8 del CEDH.

¹³ Swiss Federal Office for the Environment, internal working document, Climate change and the Paris Agreement: Which of Switzerland's NDCs is "fair and ambitious"? (Oficina Federal Suiza para el Medioambiente, documento de trabajo interno, El Cambio Climático y el Acuerdo de París: ¿Cuál de los NDC de Suiza es justo y ambicioso?) 2020, disponible en https://www.klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2023/04/230329_written-submission-Switzerland_annex_2_internal_working_document.pdf.

L. ¿En qué medida y en contra de quién ha violado Suiza el acceso a la justicia (Art. 6 CEDH)?

- 57 El artículo 6 del CEDH no se puede utilizar para interponer una demanda ante un tribunal con el fin de obligar al Parlamento a promulgar una ley si no está previsto en el derecho nacional. Por consiguiente, las demandas de medidas legislativas y reglamentarias formuladas a nivel nacional no entran en el ámbito de aplicación del artículo 6 del CEDH. Sin embargo, la aplicación efectiva de medidas de mitigación con arreglo al derecho vigente, que han sido solicitadas también por los demandantes, es una cuestión que puede entrar en el ámbito de aplicación del artículo 6 del CEDH.
- 58 De conformidad con la jurisprudencia reiterada del TEDH, el derecho a la vida en virtud del artículo 10 de la Constitución suiza es una cuestión civil. Sin duda, existía una controversia genuina y grave sobre el respeto de este derecho. En relación con el requisito adicional de que el resultado del procedimiento debe ser "directamente decisivo" para los derechos de los demandantes, el TEDH señala lo siguiente.
- La asociación KlimaSeniorinnen Schweiz ha demostrado que tiene una relación real y suficientemente estrecha con el asunto denunciado y con las personas que buscan protección contra los efectos adversos del cambio climático sobre su vida, salud y calidad de vida. Su objetivo es defender los derechos civiles específicos de sus miembros en relación con los efectos adversos del cambio climático y actuar como un medio para defender los derechos de los afectados por el cambio climático y para que puedan obtener una medida correctiva adecuada para las deficiencias del Estado.
 - En la medida en que los litigios reflejan esta dimensión colectiva, la exigencia de una resolución "directamente decisiva" de los derechos debe entenderse en el sentido más amplio de buscar algún tipo de corrección de las acciones y omisiones de las autoridades públicas que afecten a los derechos civiles de los miembros según el derecho nacional.
 - En este contexto, se hace referencia a las conclusiones sobre la legitimación de las asociaciones (inciso 21 y siguientes), en

particular al importante papel de las asociaciones en la defensa de determinadas preocupaciones en el ámbito de la protección del medioambiente, así como a la especial importancia de las medidas colectivas en relación con el cambio climático, cuyas consecuencias no se limitan específicamente a determinadas personas.

- Por otra parte, en lo que respecta a los demandantes individuales, por razones similares a las expuestas en relación con el artículo 8 del CEDH (§§ 527-535 de la sentencia), no se puede suponer que hayan demostrado que la acción solicitada por las autoridades -a saber, la aplicación efectiva de medidas de mitigación con arreglo al Derecho nacional vigente- habría tenido por sí sola un efecto suficientemente inminente y cierto sobre sus derechos individuales en el contexto del cambio climático.

59 Por tanto, el artículo 6 del CEDH es aplicable a la demanda de la asociación KlimaSeniorinnen Schweiz, pero no a los demandantes individuales.

60 El derecho de acceso a un tribunal en virtud del artículo 6 del CEDH incluye no solo el derecho a iniciar un proceso, sino también el derecho a obtener una decisión judicial sobre el litigio. En el presente caso, el fondo de los reclamos presentados por la asociación KlimaSeniorinnen Schweiz no se examinó en los procedimientos del país, lo que limitó este derecho.

61 Por tanto, el TEDH debe examinar si el acceso al tribunal en relación con la aplicación efectiva solicitada de las medidas de mitigación estaba restringido en virtud de la legislación vigente de tal manera o en tal medida que se vio afectada la esencia misma de este derecho.

- La aplicación efectiva solicitada de las medidas de mitigación ya exigidas por la legislación nacional vigente no puede considerarse automáticamente una *actio popularis* o una cuestión política. Esta posición está en consonancia con el razonamiento establecido en el § 436 de la sentencia sobre el impacto del cambio climático en los derechos humanos y la necesidad urgente de abordar las amenazas planteadas por el cambio climático.

- Las conclusiones de los tribunales nacionales de que todavía había tiempo para evitar que el calentamiento global alcanzara el límite crítico no se basaron en un examen suficiente de las pruebas científicas sobre el cambio climático que ya estaban disponibles en el momento pertinente y la aceptación general de la urgencia en relación con los impactos existentes e inevitables futuros del cambio climático en varios aspectos de los derechos humanos.
- De hecho, las pruebas existentes y los hallazgos científicos sobre la urgencia de abordar los efectos adversos del cambio climático, incluido el grave riesgo de su inevitabilidad e irreversibilidad, sugieren que existía una necesidad urgente de garantizar la protección jurídica de los derechos humanos.
- Las autoridades nacionales tampoco abordaron el contenido de las alegaciones de Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, citando consideraciones inapropiadas e inadecuadas.

62 Suiza ha restringido el derecho de acceso a la justicia de la asociación KlimaSeniorinnen Schweiz hasta tal punto que se ha menoscabado la esencia de este derecho, violando así el artículo 6 del CEDH.

En este contexto, cabe destacar el papel fundamental que han desempeñado y desempeñarán los tribunales nacionales en los litigios sobre cambio climático. Así lo refleja la jurisprudencia adoptada hasta la fecha en algunos Estados miembros del Consejo Europeo, que pone de relieve la importancia del acceso a la justicia en este ámbito. Teniendo en cuenta los principios de responsabilidad compartida y subsidiariedad, es en primer lugar responsabilidad de las autoridades nacionales, incluidos los tribunales, garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del CEDH.