

PEOPLE'S CLIMATE CASE: UN INTENTO HACIA EL ACCESO A LA JUSTICIA DE PARTICULARES DIRECTAMENTE AFECTADOS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO

OSCAR RAMOS RODRÍGUEZ

DANIEL CERVERA MARTÍN

Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. PARTES Y FASES DEL PROCEDIMIENTO. 3. CUESTIONES CONTROVERTIDAS. 4. PRETENSIONES DE LA DEMANDA. 5. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA. 5.1 Fundamentos de admisibilidad. 5.2 Fundamentos de fondo. 6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El People's Climate Case (*Carvalho y otros contra el Consejo y el Parlamento*) es un reciente caso de litigación climática que actualmente se encuentra pendiente de resolución definitiva ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Al igual que en el caso *Urgenda vs. Países Bajos*¹, se promueve por particulares contra normativa en materia de cambio climático, pero en esta ocasión, y por primera vez, mediante demanda colectiva (de 10 familias y una asociación) de personas directamente afectadas, y contra los principales actos legislativos de la Unión Europea en la materia (por tanto, no contra un Estado sino contra las instituciones de la UE).

Este asunto reclama que la normativa de la UE en materia de lucha contra el cambio climático, concretamente los objetivos de reducción de gases con efecto invernadero (GEI) que establece (para 2030, el 40% de reducción con respecto a los niveles de 1990), es insuficiente para cumplir con la protección de los derechos humanos ni con el Derecho internacional -en concreto, con los compromisos asumidos en el Acuerdo de París de 2016-. Además, se relaciona directamente esta insuficiencia normativa con los daños particulares que afectan a cada una de las personas demandantes de manera singular. Lo que se persigue, en definitiva, es la anulación de los actos legislativos a la vez que se solicita el establecimiento de objetivos de reducción de emisiones de GEI más exigentes y adecuados (para 2030, el 50-60% de reducción con respecto a 1990).

2. PARTES Y FASES DEL PROCEDIMIENTO

Los demandantes son un grupo de diez familias y una asociación (tanto de Europa como de fuera de Europa) dedicadas profesionalmente al sector agrícola, ganadero y del turismo y que, al estar directamente expuestas a los efectos provocados por el cambio climático, como consecuencia se han visto perjudicadas por daños efectivamente

¹ *Stichting Urgenda v. Staat der Nederlanden*. Sentencia del Tribunal del Distrito de La Haya, de 24 de junio de 2015, ratificada mediante Sentencia de la Corte Suprema de Países Bajos, de 20 de diciembre de 2019, mediante la cual se obliga al Estado a reducir un 25% las emisiones de GEI para 2020. La Corte Suprema basa su sentencia en la Convención sobre el Clima de la ONU y en los deberes legales del Estado holandés para proteger la vida y el bienestar de sus ciudadanos, cuyas obligaciones se establecen en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH). Enlace a la Sentencia (en inglés): <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> [Consulta: 25 de mayo de 2020].

producidos -y probados- y que se prevé que continuarán sufriendo. Estos daños se relacionan, según el caso, con la falta o con el exceso de agua, el aumento de su temperatura, así como con la frecuencia e intensidad de las olas de calor.

Por otro lado, las demandadas son las instituciones legislativas de la UE: el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo.

Tras la interposición de la demanda, el proceso ha discurrido por distintos estadios. Inicialmente, la demanda se interpuso ante el Tribunal General de la UE en mayo de 2018; un año más tarde fue desestimada por el Tribunal General por cuestiones de inadmisibilidad, al entender que no concurría en los demandantes el requisito de “afectación individual”. Como respuesta a la inadmisión, los actores recurrieron la resolución del Tribunal en julio de 2019 dando al mismo el curso correspondiente y señalando vista oral para el 23 de marzo de 2020, que ha quedado suspendida como consecuencia de la situación de emergencia sanitaria producida por el COVID-19 de conformidad con la decisión adoptada por el Tribunal General de la UE².

3. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

El principal objeto de discusión que plantea la demanda es la incompatibilidad de las tres normas de la UE que regulan la emisión de GEI hasta 2030 con los derechos fundamentales y con el Derecho internacional. En definitiva, las normas que se impugnan son: **(i)** la Directiva 2003/87 sobre el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; **(ii)** el Reglamento 2018/872 sobre emisiones de otras industrias, transporte, construcción, agricultura, residuos; y **(iii)** el Reglamento 2018/841 sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF).

La ausencia de compatibilidad de las normas sobre GEI de la UE con los instrumentos internacionales por las que se fija una reducción de 40% de las emisiones respecto a los niveles de 1990, con los instrumentos internacionales se fundamenta la idea de que la trayectoria que dibujan las tres normas, a propósito de las cuales se permitiría el 60% de las emisiones, resulta insuficiente de acuerdo con lo establecido por el Acuerdo de París de 2016, en virtud del cual, en definitiva, a la UE le correspondería reducir hasta un 80% las emisiones para 2030 con respecto a las emisiones de 1990 (por tanto, permitiendo la emisión de un 20%). Esta insuficiencia es la que, a juicio de la parte demandante, permite la producción de daños, ya sufridos o previsibles, a sus derechos e intereses legítimos.

4. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Centrándonos en la pretensión esgrimida por los actores en la demanda, lo que esta solicita es la declaración de nulidad de las tres normas sobre emisiones de GEI de la UE, concretamente de las disposiciones que establecen los objetivos de reducción de emisiones, sobre la base del artículo 263 TFUE (párrafos primero y cuarto), en virtud del cual:

“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará

² Medidas sanitarias adoptadas con el fin de garantizar el desarrollo de las vistas orales a partir del 25 de mayo de 2020 (aplicables al Tribunal de Justicia y al Tribunal General). Disponible en: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3012066/es/ [Consulta 23 de mayo de 2020].

también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. (...)

“Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución”.

La ilegalidad de las normas impugnadas se desprende, como se ha comentado, de la incompatibilidad con normas de rango superior, como son los derechos fundamentales y el Derecho internacional, por lo que se pretende su nulidad.

No obstante, con carácter general, toda declaración de nulidad implica dejar sin efectos las previsiones de la norma impugnada. Esta circunstancia no es deseable en ámbitos como el Derecho ambiental, por lo que, para evitar esta situación, el escrito de demanda se ampara en el artículo 264.2 TFUE, que dispone que *“el Tribunal indicará, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que sean considerados como definitivos”*, a los efectos de evitar la expulsión de las disposiciones del ordenamiento hasta que no sea aprobada una norma más garantista.

5. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Si profundizamos en la forma en que propiamente se estructura la acción diferenciamos las cuestiones relativas a la admisibilidad de las sustantivas.

5.1 Fundamentos de admisibilidad

En relación a la admisibilidad de la demanda tenemos que destacar en primer lugar, la dificultad general en el de acceso a la justicia europea por parte de los particulares, en la que no existe ningún recurso directo ante el TJUE para reclamar una vulneración de derechos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE).

Además, el acceso a otro tipo de vías, como es el caso del recurso de nulidad del artículo 263.4 del TFUE no garantiza el acceso a la justicia de los particulares de forma plena, que tal y como vemos en la inadmisión de este caso en primera instancia. Esto se debe a que los requisitos que establece el Tratado y la jurisprudencia son muy restrictivos de cara a los particulares que pretenden ejercitar la acción.

El requisito esencial que se establece es la afectación individual a cada uno de los demandantes. A priori, esto puede parecer fácil de alegar, teniendo en cuenta el daño producido por el cambio climático a cada una de las familias. No obstante, y siguiendo la jurisprudencia del caso PLAUMANN, es necesario que afecte de manera individual de un modo particular por unas circunstancias específicas que le son propias a los demandantes y que se singularizan frente a otras personas. Por tanto, no solo es necesario demostrar la afectación individual, sino que además se necesita probar que ese daño se produzca de manera singular en los demandantes.

En el recurso, los demandantes alegan en definitiva que este criterio se debe adaptar al caso concreto, teniendo en cuenta que los criterios de una sentencia dictada hace 57 años difícilmente se pueden adaptar a problemas actuales como el cambio climático, que en ese momento no era una prioridad en la agenda europea.

5.2 Fundamentos de fondo

Las cuestiones sustantivas aducidas en la demanda deben ser entendidas en dos niveles: el primero, referido a la identificación de las normas del derecho internacional aplicables al caso, y el segundo, en qué medida las tres normas sobre los GEI se aplican conforme a las exigencias del derecho supranacional.

La norma más básica que se identifica en el plano internacional es la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y cuyo ámbito de aplicación territorial es aplicable a los Estados miembros en virtud de su artículo 51. Ciertamente, estamos ante un caso que plantea distintas interpretaciones doctrinales en relación al contenido y alcance de los derechos previstos en la CDFUE.

En este sentido, ni las instituciones demandadas ni el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) cuestionan la afectación de los derechos como consecuencia de las tres normas sobre GEI como es el caso del potencial peligro para la salud como consecuencia de las altas temperaturas en Kenia, la reducción de los ingresos de las familias agrícolas y ganaderas por la afectación de la sequía en los campos en Francia y Rumanía, entre otras. No obstante, se plantean varias justificaciones a dicha afectación.

Los principales argumentos con los que se justifica la interferencia de los derechos fundamentales tienen en común su finalidad: responden a intereses públicos. El primero, se apoya en la necesidad de proveer de energía a todos los ciudadanos de la Unión, mientras que el segundo lo justifica con base en la garantía de los empleos que proporcionan las industrias contaminantes. En este sentido, el Profesor Gerd Winter – e ideólogo de la defensa del caso – plantea si el estilo de vida europeo es un derecho fundamental en sí mismo en el sentido de si realmente la provisión de energía a los ciudadanos de la Unión debe ser protegida propiamente como una norma jerárquicamente superior.

Todo ello es lo que, sobre la base de un extenso argumentario, la demanda contradice esgrimiendo ante el TJUE que las tres normas sobre GEI permiten la emisión de un 60% siendo esta cifra superior en un 10 y un 20% de lo que, según numerosos estudios, es económicamente afrontable, concluyendo así, que todo ello choca con la máxima de que todas las medidas que técnica y económicamente sean asumibles deben aplicarse en aras a la reducción de emisiones.

La segunda norma, también capital desde la óptica del derecho internacional público, es el Acuerdo de París de 2016. Con él se fija el objetivo de no situar por debajo de los 2°C del aumento de la temperatura global respecto a los niveles preindustriales (fijándose como base los niveles de 1992). No obstante, según el escrito de demanda, el Acuerdo no fija normas restrictivas para la reducción de las emisiones. En consecuencia, se aplica el principio de que “cada estado aplica las medidas de reducción en emisiones en la medida de sus capacidades” de tal forma que prevalece por encima del límite global del presupuesto por el que se distribuyen las cuotas de emisión fijado en los 2°C.

En este sentido, los demandantes defienden la tesis de que el criterio que las tres normas sobre GEI siguen no garantizan el cumplimiento de los objetivos de la Acuerdo dado que optan por una reducción lineal de las emisiones anuales que conllevará a que en 2034 se haya gastado la parte correspondiente del presupuesto. Por tanto, la conclusión principal de este segundo fundamento de la demanda es que las tres normas sobre GEI permiten un número de emisiones totalmente incompatibles, no sólo con los derechos fundamentales, sino que también con el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo.

6. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta estos aspectos, podemos concluir que el People’s Climate Case hace visible dos problemas claros en la Unión Europea que urge reformar para una protección mayor del medio ambiente.

En primer lugar, y en relación con la cuestión de fondo, este caso constata que la normativa de la UE no es suficiente para alcanzar el compromiso llevado a cabo en el Acuerdo de París de 2016, por el que, entre otros aspectos, se comprometían a mantener las temperaturas por debajo de un aumento de 2°C sobre los niveles preindustriales. Y ello, teniendo en cuenta que el Acuerdo de París también podría haber sido mucho más ambicioso en sus compromisos para frenar el cambio climático.

Por último, y respecto a las posibilidades de éxito de este caso, podemos afirmar, a partir del análisis realizado, que será muy difícil conseguir la nulidad de las normas alegadas. No obstante, podemos también afirmar que el hecho de poner de relieve estos asuntos ante el TJUE, hace que pueda convertirse en un precedente importante para una próxima modificación de la normativa europea más favorable y ambiciosa para la protección del medio ambiente.

Fuentes bibliográficas:

- Página web oficial del People's Climate Case (en inglés o en alemán): <<https://peoplesclimatecase.caneurope.org/>>.
- Gerd WINTER. Case Comment. Armando Carvalho and Others v. EU: *Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation*. Cambridge, Transnational Environmental Law, Vol. 9 Issue 1, marzo 2020, páginas 137-164 (enlace al documento [aquí](#)).
- Immaculada REVUELTA PÉREZ. Comentario Jurisprudencial: Demanda “climática” colectiva contra la Unión Europea (Asunto Carvalho y otros contra Consejo y Parlamento, T-330/18): El Tribunal General inadmite el recurso contra el denominado “Paquete Legislativo sobre Energía y Clima para 2030” por falta de afectación directa. *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº93, Sección “Comentarios de Jurisprudencia”, 16 de setiembre de 2019 (enlace al documento [aquí](#)).