

# REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Publicación científica fundada en 1974 a iniciativa del profesor D. Eduardo García de Enterría. De periodicidad trimestral, y abierta a todos los estudiosos y profesionales de esta rama del Derecho, cuenta con la colaboración de los más acreditados iuspublicistas nacionales e internacionales y su finalidad es la de divulgar trabajos de investigación, crónicas de Derecho español y comparado, comentarios a las normas y sus modificaciones, así como el análisis de la jurisprudencia más relevante y actual.

## JURISPRUDENCIA

La victoria de Urgenda: el inicio de la lucha judicial frente al cambio climático, *Teresa Parejo Navajas*

## LEGISLACIÓN

El exceso del legislador en la definición de patrimonio cultural inmaterial. Análisis crítico de la Ley 10/2015, *Javier Bermúdez Sánchez*

## CRÓNICA

Cambio y continuidad en el régimen de la ejecución de los actos administrativos tras la Ley 39/2015, *Daniel Terrón Santos*

Crónica sobre el Congreso internacional Desafíos del Derecho de aguas (variables jurídicas, económicas y ambientales). Murcia 5 y 6 de noviembre de 2015, *Elisa Pérez de los Cobos Hernández*

Pluralismo y neutralidad: ejes principales de una televisión pública por y para los ciudadanos, *Santi Balderas Blanco, María Guerra Serrano y Elena González Santa Teresa*

## BIBLIOGRAFÍA

*El precio de esta obra incluye la publicación en formato DÚO sin coste adicional (papel + libro electrónico).*



ACCEDE A LA VERSIÓN ELECTRÓNICA SIGUIENDO  
LAS INDICACIONES DEL INTERIOR DE LA REVISTA.

C.M.: 901016003

CIVITAS



REVISTA ESPAÑOLA DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO

NÚM. 177  
ABRIL-JUNIO 2016

# REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**Acatamiento, lealtad, respeto,** *Lorenzo Martín-Retortillo Baquer*  
**La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional ¿de qué?,**  
*Miguel Casino Rubio*

Sociedades mercantiles estatales y sector público, *José Manuel Sala Arquer*

La trayectoria española del doctorado, *Fernando López Ramón*

La eficacia de las sentencias contra la Administración o la claudicación del Estado de Derecho, *José María Baño León*

Los hechos en el Derecho Administrativo. Una aproximación, *Luis Medina Alcoz*

El principio de territorialidad y «territorialización» de competencias. A propósito del ordenamiento aeroportuario, *Antonio Fortes Martín*

Discrecionalidad administrativa y soberanía popular, *Lucca Raffaello Perfetti*

La constitucionalización del servicio público y su evolución en clave europea: entre mutación y reforma, *Matilde Carlón Ruiz*

FUNDADOR Y PRIMER DIRECTOR  
**EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA**

DIRECTOR  
**LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER**

SECRETARIO  
**TOMÁS CANO CAMPOS**

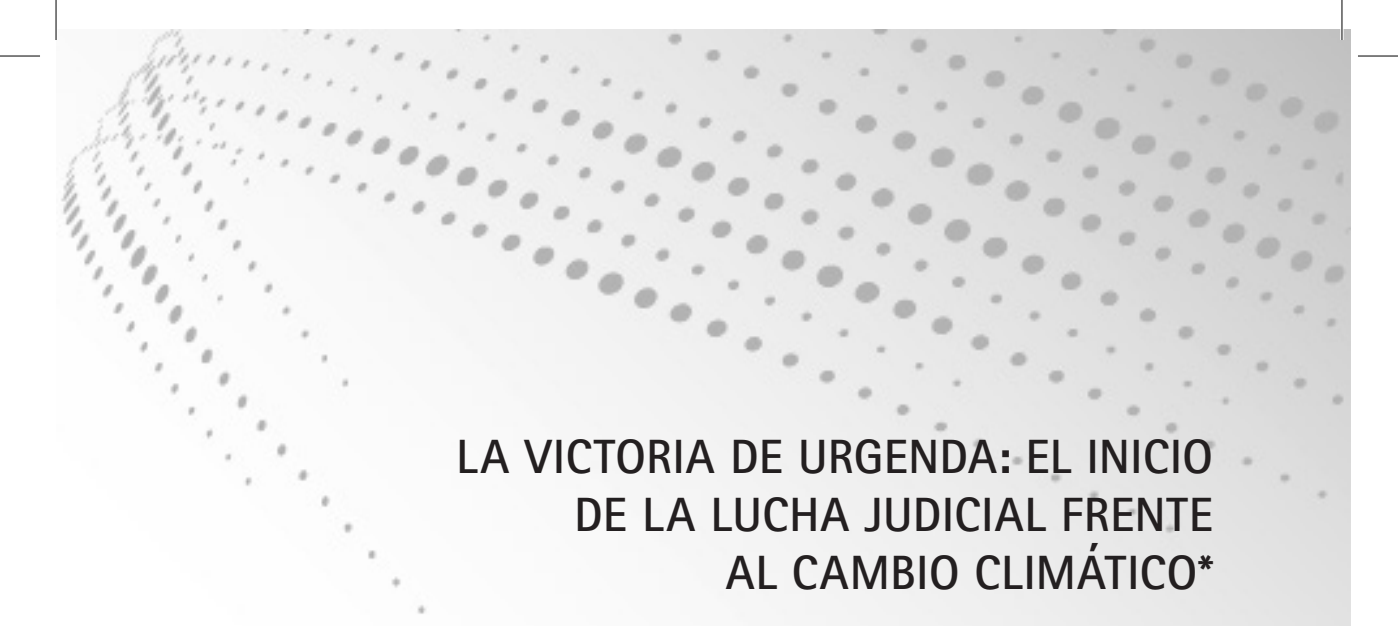
INCLUYE LA REVISTA EN  
SOPORTE ELECTRÓNICO,  
**THOMSON REUTERS  
PROVIEW™**

**NÚM. 177**  
ABRIL-JUNIO 2016



CIVITAS





# LA VICTORIA DE URGENDA: EL INICIO DE LA LUCHA JUDICIAL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO\*

TERESA PAREJO NAVAJAS

Profesora Contratada Doctora

Universidad Carlos III de Madrid. Sabin Center for Climate  
Change Law affiliate (Columbia University)

Revista Española de Derecho Administrativo 177

Abril-Junio 2016

Págs. 259 - 279

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LA EVIDENCIA CIENTÍFICA SOBRE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS CAUSAS MÁS DIRECTAS EN EL CASO CONCRETO. III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DEL DISTRITO DE LA HAYA NÚMERO C/09/456689, DE 24 DE JUNIO DE 2015: PRIMERA DECISIÓN JUDICIAL EN LA QUE SE EXIGE A UN ESTADO LIMITAR SUS EMISIONES MEDIANTE FUNDAMENTOS JURÍDICOS AJENOS A LO ESTABLECIDO EN LA LEY NACIONAL. IV. LOS PRINCIPIOS DE OSLO. V. PRECEDENTES DEL CASO URGENDA Y ASUNTOS POSTERIORES. VI. LAS POSIBLES CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA URGENDA, SEGÚN EL DERECHO DE RESPONSABILIDAD NEERLANDÉS. VII. CONCLUSIÓN. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** La Sentencia del Tribunal del Distrito de La Haya de junio de 2015, por medio de la cual se obliga al gobierno de los Países Bajos a adoptar una política de mitigación más ambiciosa, ha supuesto una noticia inesperada y valiente que, sin perjuicio de su –en algunas ocasiones– débil argumentación, supone un importantísimo avance en la lucha contra el cambio climático.

**ABSTRACT:** The ruling of The Hague District Court of June 2015 forces the Dutch government to implement a more ambitious mitigation policy in order to comply with its duty of care. This unexpected and brave decision represents, despite some of its flaws, an enormous progress in the fights against climate change.

---

\* Quiero dar las gracias a los miembros del Área de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, y en particular, a los profesores Luciano PAREJO ALFONSO y Ángel Manuel MORENO MOLINA, por sus enriquecedoras aportaciones al borrador del presente trabajo, tras el seminario que sobre el tema tuvo lugar en la Universidad el día 8 de Marzo de 2016.

**PALABRAS CLAVE:** Cambio climático, emisiones de gases de efecto invernadero, deber de diligencia, responsabilidad por daños, derechos humanos, derecho de la Unión Europea.

**KEY WORDS:** Climate change, greenhouse emissions, duty of care, liability, human rights, European Union law.

## I. INTRODUCCIÓN

El pasado día 24 de junio de 2015, la Sala de Asuntos Comerciales (Chamber of Commercial Affairs)<sup>1</sup> del Tribunal del Distrito de La Haya (Países Bajos)<sup>2</sup>, emitió un fallo<sup>3</sup> sin precedente, en el que declaró el incumplimiento del Gobierno de su *deber de diligencia o diligencia debida* («duty of care»), al considerar que su política de reducción de emisiones resultaba insuficiente para evitar los peligrosos efectos del cambio climático. El proceso judicial fue iniciado por la fundación sin ánimo de lucro URGENDA («agenda urgente»)<sup>4</sup> junto con unos 900 ciudadanos, y posteriormente apoyado (intelectualmente) por un importante número de científicos y académicos de reconocido prestigio, que elaboraron los denominados «Principios de Oslo» que se explican más adelante, para inducir al Gobierno a adoptar medidas más ambiciosas en la lucha contra el cambio climático.

La Sentencia establece la obligación del Gobierno de los Países Bajos de reducir sus emisiones en un 25% para el año 2020 (tomando como referencia de base las emisiones de 1990), aunque ha sido objeto de crítica desde la consideración de los argumentos esgrimidos por el Tribunal como no suficientemente consistentes desde el punto de vista jurídico (en los términos que más adelante se detallan); crítica que ha facilitado la reacción del Gobierno<sup>5</sup>. A pesar de la presión tanto del Parlamento como de científicos, académicos y abogados de todo el mundo<sup>6</sup>, el Gobierno recurrió

1. Para comprender la organización de la administración de justicia en los Países Bajos, véase: [https://e-justice.europa.eu/content\\_ordinary\\_courts-18-bg-es.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_ordinary_courts-18-bg-es.do?member=1) (marzo 2016).
2. En los Países Bajos, según informa el portal europeo de e-justicia, los órganos judiciales del orden civil conocen igualmente de los asuntos contencioso-administrativos, desde luego cuando se trata de determinar la responsabilidad.
3. El texto íntegro (en inglés) de la Sentencia puede consultarse en: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196&keyword=urgenda> (febrero 2016).
4. <http://www.urgenda.nl/en/> (marzo 2016).
5. En efecto, diversos autores ya adelantaron tanto que la apelación por el Gobierno iba a producirse, como el razonamiento jurídico que emplearía el Gobierno a tal efecto. En este sentido, GRAAF, K. J. & JANS, J. H. «The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change», *Journal of Environmental Law, Oxford University Press*, 2015, 27, pp. 517-527.
6. En escrito dirigido al Gobierno los científicos y abogados se dirigen al gobierno en los siguientes términos: «We respect the government's right to appeal but we urge you to accept a judgment which is solidly based in existing law, jurisprudence and the need to protect people from the harm associated with climate change. To accept that governments have duties under the law to protect humanity from the dangers of climate change and that they need to do more to fulfil these would represent a display of leadership that the world needs at this time. To solve the climate crisis, governments must accept that both the science and the law require them to act. The Netherlands now has an opportunity to lead the way in spreading this simple but powerful idea.

efectivamente la Sentencia el 23 de septiembre de 2015 con el objetivo de modificar la definición hecha por el Tribunal sentenciador de la obligación de «diligencia debida» del Estado respecto de sus ciudadanos<sup>7</sup>. Ello no obstante, sobre el Gobierno sigue pesando la obligación de cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal<sup>8</sup> dado que la apelación no tiene efecto suspensivo<sup>9</sup>. Y, de hecho y con el fin de determinar las medidas adicionales más efectivas para lograr el objetivo a corto plazo de reducción de emisiones, el Gobierno ha anunciado ya, entre otras medidas, la revisión del estudio de política interministerial sobre la efectividad de las medidas de reducción de CO<sub>2</sub> (*Effectiviteit CO<sub>2</sub> reductiemaatregelen*)<sup>10</sup>.

## II. LA EVIDENCIA CIENTÍFICA SOBRE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS CAUSAS MÁS DIRECTAS EN EL CASO CONCRETO

El reciente informe de la Agencia Thomson Reuters de Mayo de 2014<sup>11</sup>, realizado en colaboración con *The Carbon Disclosure Project* y con el *Instituto de Responsabilidad Climática*, señala que 12 de las empresas más importantes de la industria del carbón, gas y petróleo mundiales<sup>12</sup> emiten conjuntamente 8.4 billones de toneladas de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y son responsables del 22% de las emisiones globales anuales. Para comprender la verdadera envergadura de este dato, debe tenerse en cuenta que esa cantidad de emisiones es mayor que la producida de manera conjunta por Estados Unidos, Japón y Rusia<sup>13</sup>.

Aunque las compañías de generación de energía basada en los combustibles fósiles ya han sido objeto de múltiples procesos judiciales en los que se les ha exigido responsabilidad civil por daños al medioambiente<sup>14</sup>, ésta aún no ha podido estable-

---

*We urge you to take it*». El texto de la carta completo puede consultarse en: [https://secure.avaaz.org/act/media.php?press\\_id=665](https://secure.avaaz.org/act/media.php?press_id=665) (marzo 2016).

7. <https://www.government.nl/latest/news/2015/09/01/cabinet-begins-implementation-of-urgenda-ruling-but-will-file-appeal> (marzo 2016).

8. <file:///Users/tparejo/Downloads/kabinetsreactie-vonnis-urgenda-staat-d-d-24-juni-jl.pdf> (marzo 2016).

9. *Id.*

10. *Id.*

11. MOORHEAD, J. & NIXON, T. «Global 500 Greenhouse Gas Report: The Fossil Fuel Energy Sector», Thomson Reuters, May 2015. El informe puede consultarse en: <http://thomsonreuters.com/content/dam/openweb/documents/pdf/corporate/Reports/global-500-greenhouse-gas-report-fossil-fuel-energy-sector.pdf> (febrero 2016).

12. El listado de las empresas puede encontrarse en la página 4 del informe de Thomson Reuters.

13. <http://www.climatechangenews.com/2015/05/21/the-dirty-dozen-the-fossil-fuel-industrys-polluting-league-table/> (febrero 2016).

14. El caso más notable, en relación sin embargo con la actividad de extracción de petróleo, es la Sentencia del año 2015 del quinto Circuito del Tribunal de Apelaciones de Nueva Orleans (Luisiana) que condenó al pago de 18.7 miles de millones de dólares a la empresa BP, las más elevada acordada jamás, por el vertido de crudo en el Golfo de México en el año 2010. Toda la información sobre este caso puede encontrarse en: <http://www.epa.gov/enforcement/deepwater-horizon-bp-gulf-mexico-oil-spill#settlement> (febrero 2016). Entre los autores norteamericanos que más se han dedicado a este tema: SHERMAN, Edward F. «BP Oil Spill Litigation and Evolving Supervision of Multidistrict Litigation Judges, The». *Miss. CL Rev.* 30 (2011): 237.

cerse para el caso en que los daños se deriven (directamente, según ha indicado la comunidad científica y el IPCC)<sup>15</sup> de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>16</sup>. Esto es así porque aunque esté ya científicamente probado (con una certeza de entre un 95% a un 100%: «*extremely likely*»)<sup>17</sup> que estas emisiones provienen de la (insostenible) actividad socioeconómica del hombre<sup>18</sup>, y que, como ya se ha indicado, un importante porcentaje de éstas son generadas por las empresas que, en su actividad, utilizan combustibles fósiles (como ocurre con muchas de las de generación de energía), falta aún por establecer la conexión entre las emisiones provenientes de esa fuente (que no es la única) y los efectos derivados del cambio climático y precisamente una conexión que permita efectuar una concreta imputación de responsabilidad. Por tanto, aún no se ha podido acreditar la relación causa-efecto (relación de causalidad) entre emisiones de GEI y sus efectos sobre el planeta y la vida en él, lo que significaría atribuir la responsabilidad a las antes aludidas empresas y, por tanto, exigirles la correspondiente indemnización por los daños a la sociedad derivados del calentamiento global. Tal acreditación supondría un importante hito en términos de justicia social y marcaría el inicio de una transición energética real y definitiva capaz de desvincularnos del empleo de los combustibles de origen fósil (o, al menos, de hacernos asumir el coste real, en términos económicos, de continuar utilizándolos).

En el supuesto objeto ahora de comentario, el Tribunal ha condenado sobre la base de la responsabilidad social del Estado (establecida por analogía a la que pesa sobre las empresas e incumplida) que deduce de su deber constitucional de diligencia en el contexto de la interpretación de las normas internacionales reguladoras de los compromisos asumidos por los Estados firmantes (entre ellos los Países Bajos) en materia de cambio climático puestos en relación con el alcance que otorga al artículo 21 de la Constitución de los Países Bajos, alcanzando la conclusión de la existencia de un derecho de los ciudadanos a exigir de sus gobernantes el desarrollo de una política de mitigación y adaptación frente a los efectos del cambio climático capaz de garantizar su bienestar y calidad de vida, ahora y en un futuro.

La mayoría de la comunidad científica respalda las conclusiones del IPCC en su último informe de 2014, en el que señala, con un grado de certeza de entre un 90% y un 100% («*very likely*»), que a finales del siglo XXI más del 95% del área oceánica experimentará una subida de nivel<sup>19</sup>. En este sentido, los últimos datos de

15. «*The evidence for human influence on the climate system has grown since the IPCC Fourth Assessment Report (AR4). It is extremely likely that more than half of the observed increase in global average surface temperature from 1951 to 2010 was caused by the anthropogenic increase in GHG concentrations and other anthropogenic forcings together*», IPCC, «*Climate Change 2014 Synthesis Report Summary for Policymakers*», p. 5.
16. Los GEI provenientes de la actividad del hombre producen el calentamiento global del planeta y ello, a su vez, la desestabilización del sistema climático de la Tierra. [https://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/spms2.html](https://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/spms2.html) (marzo 2016).
17. IPCC, «*Climate Change 2014 Synthesis Report Summary for Policymakers*», p. 2.
18. *Id.*
19. IPCC Fifth Assessment Report, «*Climate Change 2014 Synthesis Report Summary for Policymakers*», 2014, p. 13.

los expertos climáticos confirman una tasa de elevación de 3,2 mm/año, entre 1993 y 2010<sup>20</sup>. Además, es prácticamente seguro («virtually certain»: entre un 99% y un 100% de certeza) que el nivel del mar continuará subiendo durante siglos más allá del 2100, y que esa subida dependerá del nivel de emisiones futuras<sup>21</sup>. Recientes estudios indican, además, que el deshielo de las zonas polares acelerará estos efectos, en cantidad y tiempo aún indeterminados, y, con ellos el riesgo de que se produzcan eventos catastróficos e irreversibles, incluso aquéllos que son considerados bastante improbables<sup>22</sup>.

Desde la Conferencia de las Partes (COP) de Copenhague, celebrada en el año 2009, el incremento máximo admisible de la temperatura global se situó en los 2°C respecto de los niveles preindustriales<sup>23</sup>. Este límite fue confirmado en los Acuerdos de Cancún (2010), en los que se aprobó un objetivo de reducción de emisiones de entre el 25% y el 40%, respecto de 1990, para el año 2020. Además, el IPCC ha situado el nivel máximo de concentración de partículas de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, para lograr el objetivo de aumento de la temperatura media global en un máximo de 2 °C, en 450 ppm<sup>24</sup>.

En los Acuerdos de Copenhague, la Unión Europea (UE) –y como parte de ella, los Países Bajos, en el porcentaje correspondiente–, asumió el compromiso de reducción de emisiones en un 20% (respecto de 1990 y para el 2020)<sup>25</sup>, llegando al 30% si otros países desarrollados se comprometían a asumir reducciones equivalentes y si los países en vías de desarrollo contribuían, asimismo, de acuerdo con sus respectivas responsabilidades y capacidades<sup>26</sup>. Además, a partir de las conclusiones del IPCC y para no superar el límite de los 2 °C, la UE reconoció<sup>27</sup> la necesidad de que los países desarrollados redujeran sus emisiones entre un 20 y un 40% para el año 2020, y entre un 80 y un 95% para el año 2050, y entre un 15 y un 30% para el año 2020, en los países en vías de desarrollo<sup>28</sup>.

20. <http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/cunto-va-a-subir-el-nivel-del-mar-por-el-camb/blog/49044/> (12 febrero 2016).

21. IPCC Report 2014, *op. cit.*, p. 16.

22. En este sentido véase: SCHUUR, E. A. G., *et al.*, «Climate change and the permafrost carbon feedback», *Nature* 520.7546 (2015): 171-179.

23. Decision 2/CEP15, Copenhagen Accord.

24. IPCC, *op. cit.*, p. 20.

25. <https://www.government.nl/topics/climate-change/contents/eu-policy> (Marzo 2016).

26. European Commission, Letter to the UNFCCC, «Subject: Expression of Willingness to be Associated With the Copenhagen Accord and Submission of the Quantifies Economy Wide Emissions Reduction Targets for 2020», January 2010. Puede consultarse en: [https://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/application/pdf/europeanunioncphaccord\\_app1.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/europeanunioncphaccord_app1.pdf) (febrero 2016).

27. Comisión Europea, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050», COM (2011) 112 final, Bruselas 8-3-2011.

28. *Id.*

A pesar de lo anterior, los Países Bajos adoptaron un compromiso de reducción de emisiones derivado del 20% asumido por la UE para el año 2020<sup>29</sup>, que se ha traducido en una obligación de reducción de entre el 14 y el 17% para el año 2020, pero respecto del año 2005<sup>30</sup>, lo que resulta muy poco ambicioso para un país tan rico y de gran tradición ecologista (al menos aparente). Y es que, a pesar de su pequeño tamaño, los Países Bajos siguen siendo uno de los países con mayores emisiones per cápita del mundo<sup>31</sup>.

Por su orografía, los Países Bajos son muy vulnerables frente a los efectos del cambio climático, en especial, frente a la subida del nivel del mar<sup>32</sup>, pero por su elevado nivel de renta y su gran tradición de gestión del mar<sup>33</sup> podrá enfrentarse a estos nuevos retos, adaptando su territorio e infraestructuras a las nuevas condiciones climáticas. Sin embargo, esto no será así para la inmensa mayoría de los países, y muy especialmente para los más pobres. Algunos, incluso, como los pequeños Estados isleños del Pacífico, desaparecerán<sup>34</sup>. Por eso, y a pesar de que la Sentencia comentada sólo puede producir efectos en el territorio del Estado, supone un importantísimo precedente, el primero en realidad desde el punto de vista judicial, en la lucha contra el cambio climático a nivel global.

### III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DEL DISTRITO DE LA HAYA NÚMERO C/09/456689, DE 24 DE JUNIO DE 2015: PRIMERA DECISIÓN JUDICIAL EN LA QUE SE EXIGE A UN ESTADO LIMITAR SUS EMISIONES MEDIANTE FUNDAMENTOS JURÍDICOS AJENOS A LO ESTABLECIDO EN LA LEY NACIONAL

En noviembre del año 2012, la fundación URGENDA envió una carta al Gobierno holandés en la que le advertía de la existencia de evidencia científica de la insuficiencia del compromiso de la UE de reducir sus emisiones en un 20% respecto de los niveles de 1990, y, por tanto, también del asumido por los Países Bajos, derivado del anterior, para evitar los peligrosos efectos del cambio climático. Un año después, y ante la falta de respuesta del Gobierno, URGENDA interpuso una demanda ante el Tribunal del Distrito de La Haya contra aquél por incumplimiento de la obligación de proteger a los

29. El Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (Directiva ETS) establece unos objetivos de reducción de emisiones para los Estados Miembros para el año 2020. Todos los sectores industriales incluidos en la Directiva ETS deben reducir sus emisiones un 21% respecto al año 2005. Los sectores no incluidos, tales como los edificios, la agricultura y el transporte, están incluidos en la Decisión de Reparto de Esfuerzos (Effort Sharing Decision) con un objetivo de reducción de un 16% respecto al año 2005. [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm) y [http://ec.europa.eu/clima/policies/effort/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/effort/index_en.htm) (Marzo 2016).

30. The national emission target for Netherlands under the EU Effort Sharing Decision (406/2009/EC): <http://www.ica.org/policiesandmeasures/pams/netherlands/name-42648-en.php> (febrero 2016).

31. <http://knoema.es/atlas/ranks/Emisiones-de-CO2-toneladas-m%C3%A9tricas-per-c%C3%A1pita?baseRegion=NL> (febrero 2016).

32. Más del 85% de su litoral tiene una elevación menor de 5 metros y, por tanto, es muy vulnerable frente a las inundaciones. [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/netherlands\\_climate\\_change\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/netherlands_climate_change_en.pdf) (marzo 2016).

33. <http://dutchdikes.net/history/> (marzo 2016).

34. [http://unfccc.int/resource/docs/publications/cc\\_sids.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/cc_sids.pdf) (febrero 2016).

ciudadanos de los grandes peligros derivados del cambio climático. Según URGENDA, el Estado violaría la Ley de no reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 25% y un 40%, respecto del año 1990, a finales de 2020; reducción que, según los datos científicos, es la que garantiza que el aumento de la temperatura media global no exceda de 2 °C.

El Gobierno de los Países Bajos alegó la inexistencia de norma nacional o internacional que le obligue a asumir los niveles de reducción solicitados por URGENDA, habiendo asumido ya, a pesar de ello, un importante compromiso en la lucha contra el cambio climático y estar desarrollando ambiciosas políticas de mitigación para prevenir los efectos peligrosos del cambio climático. Además, adujo que cualquier decisión judicial que pretendiera corregir las políticas del Gobierno en materia de cambio climático supondría una interferencia indebida en el poder ejecutivo, es decir, una violación del principio de separación de poderes.

Estando planteada la cuestión objeto del proceso en tales términos, las cuestiones fundamentales tratadas por el Tribunal pueden resumirse, brevemente, de la siguiente manera:

*La violación del artículo 21 de la Constitución neerlandesa, alegada por URGENDA, que impone al Estado un deber de diligencia en punto a las condiciones de habitabilidad del país y a la protección y mejora del medio ambiente:*

El Tribunal sostiene que el Estado holandés tiene un deber de diligencia basado en la Constitución y en la aplicación, por analogía, de la doctrina jurisprudencial holandesa de la «negligencia peligrosa», o «creación de peligro» («gevaarzetting») según la cual los empresarios tienen la responsabilidad de adoptar las medidas que sean necesarias para prevenir los peligros<sup>35</sup>.

En efecto, el artículo 21 de la Constitución de los Países Bajos<sup>36</sup> establece la obligación de los poderes públicos de velar por la habitabilidad del país y por la protección y mejora del medio ambiente. Nada dice el precepto sobre cómo debe cumplirse esa obligación, dejando amplio así margen de maniobra al Gobierno en los términos propios de las potestades discrecionales de los poderes públicos para la concreción del deber constitucional. Sin embargo, dadas las características naturales del país, el deber de diligencia del Estado debe comprender medidas de adaptación frente a la subida del nivel del mar derivado del calentamiento global, incluyendo defensas frente al agua y la gestión del agua potable y del entorno natural<sup>37</sup>. Añade el Tribunal que, dada la naturaleza global de los efectos del cambio climático, las medidas de mitigación también son imprescindibles

35. En 1965, el Tribunal Supremo de los Países Bajos emitió una importante sentencia en la que estableció cuatro criterios –conocidos en los ambientes jurídicos internacionales como los «Cellar Hatch criteria»– que definen lo que se entiende por la “regla del buen padre de familia” (prudent man rule or standard) y, por tanto, los límites de la responsabilidad. Para más información, véase Cox, R. H. J. *Revolution Justified. Why only the Law can save us now*. Planet Prosperity Foundation, The Netherlands, 2012, pp. 235 y ss.

36. El texto de la Constitución del Reino de los Países Bajos (2008) puede consultarse, en español, en: <file:///Users/tparejo/Downloads/07br2008g106.pdf> (febrero 2016).

37. Sentencia, punto 4:36.



para una adecuada política de adaptación y éstas han sido fundamentalmente desarrolladas a nivel internacional.

*La existencia de regulación internacional y europea que asimismo obliga al Estado a cumplir con su deber de diligencia y la cuestión de si tal obligación se corresponde, además, con un derecho de los ciudadanos, en este caso, de los demandantes.*

El Tribunal invoca normas (y documentos) internacionales y de Derecho europeo, incluyendo los informes del IPCC, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como los principios de «no causar daño al medio ambiente» o «no-harm principle»<sup>38</sup> (recogido en la Declaración de Río, principio 2), precaución y el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). De tales referencias deduce que los Países Bajos (y las demás partes firmantes del Anexo I) tienen el compromiso de reducir las emisiones entre un 25 y un 40% respecto de los niveles de 1990 y para el año 2020, y entre un 80 y un 95%, para el año 2050.

Sobre la base del artículo 21 de la Constitución de los Países Bajos y por razón de los compromisos asumidos por ese país en la esfera internacional<sup>39</sup>, el Estado tiene, así, la responsabilidad de desarrollar una política de mitigación del cambio climático que garantice el cumplimiento de los límites de aumento de temperatura (no más de 2°C) y acumulación de emisiones totales en la atmósfera (no más de 450 ppm) establecidos internacionalmente. Este deber de diligencia implica principalmente un compromiso de reducción de emisiones en los Países Bajos de entre un 25 y un 40%, para el año 2020 y, alternativamente, del 40% para el año 2030; compromiso, que no puede ser satisfecho con la actual política climática desarrollada por el Gobierno, lo que significa que el Estado no puede cumplir con su deber de diligencia.

El Tribunal, si bien reconoce que –al establecer solo obligaciones entre los Estados– las normas estrictamente internacionales invocadas carecen de efecto directo<sup>40</sup>, por lo que su inobservancia no significa que el Gobierno de los Países Bajos esté

38. Para mayor información sobre este principio, véase JERVAN, Marte, «The Prohibition of Transboundary Environmental Harm. An Analysis of the Contribution of the International Court of Justice to the Development of the No-Harm Rule», August 25, 2014, *PluriCourts Research Paper* No. 14-17. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2486421> (febrero 2016).

39. Debe tenerse en cuenta que en este punto se manifiesta la tradición de monismo estricto existente en los Países Bajos en materia de Derecho internacional.

40. Véase la Sentencia del TJUE en el caso Sentencia «Van Gend en Loos», 1963: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026> (febrero 2016). En todo caso, según la Jurisprudencia del TJUE, la norma comunitaria debe reunir varios requisitos para producir efectos jurídicos inmediatos, en particular los dos siguientes: 1) la norma comunitaria ha de ser clara y precisa (o «suficientemente precisa»), en el sentido de que debe fundar una obligación concreta y desprovista de ambigüedades, y, 2) su mandato ha de ser incondicional, en el sentido de que no deje un margen de apreciación discrecional a las autoridades públicas o a las instituciones comunitarias. VALDECASAS y FERNÁNDEZ, R. & CARPI BADÍA, J. M. «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Algunas Consideraciones Respecto a su Papel en el Marco de la Construcción Europea», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n° 3, Mayo 2004, p. 32.

incumpliendo frente a URGENDA<sup>41</sup>, sostiene, sin embargo, que dichas normas sí pueden y deben servir para interpretar el alcance del deber constitucional de diligencia del Estado de los Países Bajos en el contexto de su política de cambio climático, lo que le lleva a concluir lo siguiente:

Aunque sea discrecional la potestad del Gobierno para determinar su política de cambio climático, tal discrecionalidad aparece limitada por el riesgo, de especial entidad, generado por el cambio climático.

Si bien representan solo un pequeño porcentaje (el 0,5%) de las emisiones totales mundiales, las generadas en los Países Bajos actualizan el deber de diligencia del Estado en virtud del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas establecido por el Convenio Marco de Naciones Unidas.

Los objetivos de reducción fijados en la normativa europea (Directiva ETS, entre otras) no impiden al Estado de los Países Bajos adoptar medidas más ambiciosas de mitigación, siempre que sean compatibles con el Derecho de la UE (principio de subsidiariedad), que pueden además ser favorecidas por medidas al margen del esquema ETS.

El esfuerzo del Gobierno de los Países Bajos, medido por su actual política de mitigación, solo puede llegar a determinar entre un 14 y un 17% de reducción de emisiones. Según los estudios científicos aceptados por la inmensa mayoría, el porcentaje mínimo que es preciso para evitar los efectos peligrosos del cambio climático que deben asumir los Países Bajos es de un 25%.

*La obligación del Estado de tomar las medidas que sean necesarias para garantizar los derechos recogidos en los artículos 2 (derecho a la vida) y 8 (derecho al respeto a la vida privada y familiar) del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), firmado en Roma en 1950<sup>42</sup>:*

El Tribunal estima que URGENDA no puede ser considerada víctima directa o indirecta, en los términos del artículo 34 de la CEDH<sup>43</sup>, de la violación de los artículos 2 y 8 CEDH<sup>44</sup>. Eso es así porque, a diferencia de una persona natural, la integridad física de una persona jurídica (la asociación URGENDA) no puede ser violada, como tampoco puede existir injerencia en su derecho a la vida privada y familiar.

41. Sentencia punto 4:42.

42. El Convenio puede consultarse en español en: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf) (febrero 2016).

43. Artículo 34 CEDH: «El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho».

44. El Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos elaboró en el año 2008, un informe sobre el cambio climático y los derechos humanos, que puede consultarse en: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/136\\_report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/136_report.pdf) (marzo 2016).

Aunque URGENDA no pueda deducir, por tanto, derecho alguno de este Convenio Internacional ni de ningún otro, en particular tampoco los de cambio climático, su acción es válida para determinar la interpretación de dichos tratados y normas internacionales y decidir, por tanto, si el Estado cumple o no con su deber de diligencia inherente a las normas de responsabilidad social. Por esta vía indirecta –los criterios definidos en la «doctrina de la responsabilidad» relacionada con la generación de un riesgo o peligro de causación accidental de un daño– el Tribunal admite, pues, la invocación de derechos en el caso.

Para la resolución de la cuestión de si el Estado ha incumplido o no su deber de diligencia, en tanto que deber social y en función de la suficiencia o no de las medidas adoptadas para prevenir los peligros del cambio climático, el Tribunal considera y analiza seis aspectos, a saber: i) la naturaleza y el alcance de los efectos negativos generados por el cambio climático; ii) la previsibilidad de tales efectos; iii) la probabilidad de que los repetidos efectos realmente se produzcan; iv) la naturaleza de los actos u omisiones del Estado; v) el coste de adoptar medidas precautorias; y vi) la amplitud del margen de maniobra otorgado por los poderes discrecionales del Estado a la luz de los principios de Derecho público.

En relación con los tres primeros asuntos, el Tribunal tiene por probado científicamente que: i) el cambio climático tendrá consecuencias serias e irreversibles ii) éstas eran y son conocidas por el Estado en tanto que signatario de todos los acuerdos internacionales sobre la materia. Sobre esta doble base el Tribunal considera que es deber del Estado (en términos de diligencia debida) adoptar todas las medidas que sean necesarias para prevenir los efectos peligrosos derivados del cambio climático.

En lo que hace a la naturaleza de la actuación estatal, el Tribunal recuerda que el Estado tiene, en los Países Bajos, potestad para controlar el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero, así como un papel primordial en el desarrollo de una política de transición hacia una sociedad más sostenible. A los que se añade, desde la perspectiva de la cuestiones del coste de las medidas y el margen de maniobra estatal, que las medidas de mitigación del tipo de las solicitadas por URGENDA son las más efectivas y eficientes en términos de costes para prevenir los peligros del cambio climático<sup>45</sup>, de modo que la discrecionalidad de que goza el Gobierno a la hora del diseño de su política de mitigación se encuentra restringida por la entidad del riesgo generado por el cambio climático, pues las medidas de tal política deben ser adecuadas a dicho riesgo y efectivas desde el punto de vista del cumplimiento de la obligación de diligencia debida<sup>46</sup>.

45. El informe Stern (elaborado por el Profesor Nicholas Stern) es el primer estudio económico sobre el impacto del cambio climático y el calentamiento global sobre la economía mundial. El informe indica que los beneficios de la adopción de medidas prontas y firmes sobre el cambio climático superará con creces los costes. Un resumen de las conclusiones del informe puede consultarse en: [http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/publicaciones/documentos-de-interes/stern\\_conclusiones\\_esp\\_tcm7-12475.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/publicaciones/documentos-de-interes/stern_conclusiones_esp_tcm7-12475.pdf) (marzo 2016).

46. GRAAF, K. J. & JANS, J. H. «The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change», *Journal of Environmental Law*, Oxford University Press, 2015, 27, p. 521.

En efecto, una política efectiva de cambio climático debe impedir, según lo acordado en los tratados internacionales sobre la materia, que la temperatura media global no supere los 2 °C y que la cantidad de CO<sub>2</sub> en la atmósfera no sea mayor de 450 ppm. Por tanto, la política de mitigación del Gobierno holandés debe tener como objetivo una reducción de las emisiones de entre un 25 y un 40%, (siendo el 25% el mínimo necesario). Sobre esta base, el Tribunal concluye que la política de reducción de emisiones actual del Estado de los Países Bajos no es, por falta de la ambición indispensable, suficiente para lograr una efectiva reducción de las emisiones y, por ello, ser capaz de prevenir los efectos peligrosos del cambio climático.

*La conexión entre la causa (las emisiones) y el efecto (los efectos negativos sobre la población, actual y futura, la de los Países Bajos y la restante, al tratarse de un problema con efectos globales) o relación de causalidad, que activa, en su caso, la responsabilidad del Estado incumplidor.*

Rechazado por el Gobierno el argumento relativo a «la gota en el océano» («drop in the ocean»)<sup>47</sup>, tampoco la vía de la analogía con el caso *Kalimijnen* (1988)<sup>48</sup> llega a fructificar por cuanto el Tribunal Supremo declara no poderse determinar la existencia de nexo causal suficiente entre las emisiones de los Países Bajos y los efectos derivados del cambio climático en ese país (ahora y en el futuro)<sup>49</sup>. Falta de acreditación que habría podido conducir a la desestimación de la demanda si no fuera por los posteriores argumentos desarrollados por el Tribunal.

*La cuestión de la violación del principio de separación de poderes.*

La Sentencia ha suscitado ciertamente entusiasmo en amplios sectores de la ciudadanía de los Países Bajos (y también de otros muchos lugares del mundo), pero ha sido también objeto de crítica, concretamente por la quiebra que del principio de separación de poderes parece implicar. Algunos autores<sup>50</sup> plantean la duda de si, con su fallo, el Tribunal no ha tomado en realidad una decisión de carácter político, desbordando así su función constitucional<sup>51</sup>. Esto es así porque la reducción de emisiones a que obliga la Sentencia puede tener un importante impacto en la libertad del Gobierno para la formulación de sus políticas<sup>52</sup>.

47. La reducción de las emisiones de Holanda resultarán en una reducción muy pequeña e incluso inapreciable de las emisiones totales globales y por tanto, no tendrá ningún impacto en el objetivo del 2 °C. LIN, J., «The First Successful climate Negligence Case: A Comment on *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment)*», *Climate Law* (2015), p. 77.

48. Tribunal Supremo de los Países Bajos, September 23, 1988, NJ 1989/743. En este caso, varias partes en Alemania, Francia, Holanda y Luxemburgo contaminaron de forma conjunta en río Rin. El caso analiza cómo la contaminación del río sólo fue posible por la participación de todas las partes, es decir, por las «causas acumuladas» de todas las partes. El Tribunal sentenció que las partes individualmente consideradas eran responsables de su parte en el daño causado y por ello pagarían la parte correspondiente del mismo. COX, R. H. J., «The Liability of European States for Climate Change», *Utrecht Journal of International and European Law*, 125 (2014), p. 132.

49. LIN, J. *op. cit.*, p. 80.

50. Entre otros, GRAAF & JANS, VERSCHUUREN, LIN o BERGKAMP, todo ellos citados anteriormente.

51. GRAAF & JANS, *op. cit.* p. 523.

52. COX, *op. cit.*, p. 133.

Según URGENDA, que la decisión de un Tribunal pueda tener importantes repercusiones políticas no significa necesariamente que se le pida tomar una decisión de naturaleza política<sup>53</sup>. Si es cierto que en el sistema constitucional neerlandés, los Tribunales otorgan protección legal y dirimen las controversias entre las partes en conflicto, a petición de las mismas, debiendo soslayar aquellas cuestiones en las que sus decisiones puedan acarrear consecuencias para terceros partes<sup>54</sup>, no lo es menos que, en el caso y según el planteamiento de URGENDA, la sometida a la decisión judicial no deja de ser una cuestión de Derecho perfectamente susceptible de decisión en sede judicial, ya que las posibles implicaciones políticas que puedan derivarse de ella no la transmutan en una cuestión política sobre la que el Tribunal no pueda emitir ningún tipo de juicio (o hacerlo de forma muy limitada)<sup>55</sup>.

#### IV. LOS PRINCIPIOS DE OSLO

Los Principios de Oslo se contienen en una declaración de buenas intenciones firmada el 1 de Marzo de 2015 en Oslo, Noruega, por un grupo internacional de expertos en Derecho internacional, derechos humanos y Derecho ambiental, en la que se establecen las que, según los expertos, son las obligaciones de los Estados y las empresas indispensables para defender y proteger el clima de la Tierra y, por tanto, su biosfera, así como los medios para lograr su cumplimiento.

El caso URGENDA comenzó antes de que los principios de Oslo fueran elaborados, pero, a medida que el proceso fue avanzando, estos principios se fueron incorporando a la argumentación jurídica de los demandantes.

La declaración tiene dos partes: en la primera figuran: el preámbulo, en el que se justifica la iniciativa, y los propios principios, enumerados del 1 al 30; y en la segunda, un Anexo, en el que se enumeran los expertos que han participado en la preparación de los principios.

Según la declaración, la clave del éxito para lograr los objetivos de lucha contra el cambio climático –objetivos que cifran, a partir de los análisis científicos sobre la materia, en un límite de subida de la temperatura media global en 2 °C (para el año 2100)– figura ya en la legislación existente, tanto local, nacional como internacional, en materia de derechos humanos, derecho ambiental y la regulación sobre

53. Esta afirmación se apoya en la Sentencia del Tribunal de Apelación del Segundo Circuito del caso American Electric Power (AEP) y el Estado de Connecticut. En este caso, el Estado de Connecticut (entre otros demandantes) encontraron un remedio para las emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes de AEP y de otras empresas eléctricas. En primera instancia, la pretensión no fue estimada porque el Tribunal consideró que la cuestión climática era una cuestión política. No obstante, la Corte de Apelación (del Segundo Circuito) cambió el sentido de la Sentencia afirmando que es un error equiparar una cuestión política con un asunto político. Una cuestión jurídica es enjuiciable incluso si tiene algunos puntos de naturaleza política. Cox, *op. cit.*, pp. 133 y 134.

Nótese, por su interés, que la argumentación se apoya aquí, para cuestiones de Derecho interno, en pronunciamientos de órganos judiciales extranjeros.

54. Sentencia, punto 4: 96.

55. Cox, *op. cit.*, p. 134.

responsabilidad civil o extracontractual de la Administración pública, en su caso (tort law). De lo que se sigue: ningún nuevo precepto legal o acuerdo internacional es preciso para poder exigir a los Estados que tomen las medidas necesarias para cumplir los objetivos de lucha contra el cambio climático. Pues las normas ya vigentes garantizan ese cumplimiento y, por tanto, otorgan soporte para su exigencia ante los Tribunales.

La Declaración hace derivar todas las obligaciones del principio de precaución, primero de los proclamados en ella. Según la definición que de este principio hace el documento: «existe una clara y convincente evidencia de que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) producidas por la actividad del hombre están causando cambios significativos en el clima y que esos cambios generan importantes riesgos capaces de producir daños irreversibles a la humanidad, tanto a las generaciones actuales como a las futuras; al medioambiente, incluyendo otras especies vivas y todo el hábitat natural; y a la economía global». Según esto, resulta necesario:

Que las emisiones de GEI se reduzcan al ritmo y en la cantidad necesarios para proteger a la humanidad y al planeta de los riesgos del cambio climático que aún pueden evitarse, y

Que ese nivel de reducción de emisiones de GEI se base en la hipótesis más desfavorable, que sea creíble y realista y esté aceptada por un número importante de expertos en la materia de reconocido prestigio.

Además, las medidas que resulten necesarias, según el principio de precaución, deberían ser adoptadas sin tener en cuenta su coste, salvo que resulten completamente desproporcionadas respecto del objetivo de reducción de emisiones. Y aunque se establece el deber de todos los Estados y de la totalidad de las empresas, independientemente del nivel de desarrollo alcanzado, de asumir obligaciones de reducción de emisiones, se indica también que corresponde a los más ricos ayudar a los menos desarrollados y a las empresas locales en el logro de dichos objetivos de reducción, con base en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

La pretensión de que los principios sirvan de soporte jurídico a posibles reclamaciones en los Tribunales de los Estados luce claramente en el principio 25, que establece la obligación de los Estados de aceptar la jurisdicción de sus Tribunales (independientes)<sup>56</sup> para el control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la declaración, indicando además: a) que los Estados deben participar en el procedimiento con base en el principio de buena fe, asegurando que se desarrolla de forma justa y eficiente; y b) la obligación del Estado cuyo cumplimiento sea puesto en duda de revelar la forma en que ha intentado cumplir con sus obligaciones, con el fin de ayudar al Tribunal a determinar el grado de cumplimiento y establecer, en su caso, el alcance y naturaleza del incumplimiento.

---

56. Se entiende esta aclaración para aquellos Estados en los que la independencia del poder judicial no es evidente.

Finalmente, y en relación a las empresas, se establecen dos obligaciones más allá de las de reducción de las emisiones en su actividad correspondiente: por un lado, la de proceder a la revelación de la información sobre su compromiso con los objetivos de reducción en su propia actividad empresarial, así como sobre los esfuerzos de adaptación al cambio climático que estén realizando. Para esto último, se obliga a realizar las necesarias evaluaciones de impacto, indicando que éstas deben incluir no sólo las valoraciones de la huella de carbono sino también los impactos que en las infraestructuras de las empresas puede llegar a provocar el cambio del clima<sup>57</sup>.

## V. PRECEDENTES DEL CASO URGENDA Y ASUNTOS POSTERIORES

Existen otros famosos casos, anteriores al de URGENDA, que no lograron los objetivos marcados en la lucha contra el cambio climático en favor de los ciudadanos.

En el año 2004, el *Tribunal Supremo de la India*<sup>58</sup> dictaminó que los autobuses de la ciudad de Delhi de más de 8 años de antigüedad debían cambiar su combustible de diesel a gas natural, lo que produciría un gran beneficio en la calidad del aire. Fue una Sentencia importante, pero no llegó a pronunciarse sobre el nivel de emisiones u otras cuestiones relativas al cambio climático.

En el año 2005, el *Consejo Circumpolar Inuit*<sup>59</sup> presentó un recurso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington D.C., asegurando que el calentamiento global generado por las emisiones de gases de efecto invernadero de Estados Unidos violaba el derecho del pueblo Inuit a preservar su forma tradicional de vida por haber provocado la destrucción del medio ambiente en el Ártico. Pero la Comisión desestimó la demanda por falta de pruebas suficientes.

En el caso *Massachusetts vs. Environmental Protection Agency*<sup>60</sup> de 2007, doce Estados y un grupo de ciudades de Estados Unidos demandaron a la Agencia federal de Protección Ambiental (EPA) para que ésta incluyera el CO<sub>2</sub> y otros gases de efecto invernadero entre los gases contaminantes peligrosos para la salud regulados por el *Clean Air Act* de 1970 (CAA). El Tribunal sostuvo que el CAA, cuya definición de lo que se entiende por «contaminante del aire» es muy amplia, otorga competencia a la EPA para regular los gases de efecto invernadero. Además, el Tribunal reenvió el caso a la EPA, requiriéndole que fundamentara suficientemente su falta de regulación en este caso. Por tanto, el Tribunal no estableció el inicio de una política frente al

57. Es la denominada «evaluación de impacto inversa». Para más información, véase PAREJO NAVAJAS, T., «La Evaluación Ambiental Inversa para la adaptación de los planes, proyectos y programas a los efectos del cambio climático. Valoración de la Ley de evaluación ambiental española», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiental*, año XLVIII, n° 287, Enero-Febrero 2014, pp. 143-190.

58. Sentencia de 16 de Agosto de 2014, disponible en: <http://delhicourts.nic.in/aug/4025.htm> (febrero 2016).

59. <http://www.inuitcircumpolar.com/> (febrero 2016).

60. *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, 549 US 497 (2007).

cambio climático, sino que le dijo a la EPA que existía suficiente fundamento jurídico para regular dichos gases y que era tarea suya hacerlo<sup>61</sup>.

En el año 2008, la localidad de *Kivalina*, en Alaska, demandó a 22 compañías de energía –entre ellas, poderosas compañías petrolíferas tales como ExxonMobil Corp. , BP Plc., Chevron Corp. , o Shell Oil Co.– sosteniendo que el calentamiento global había provocado la disminución de la formación de hielo en el mar, forzando el traslado de todo el pueblo a otro lugar. El caso fue desestimado mediante decisión judicial<sup>62</sup> en la que se afirmó que los niveles adecuados de emisiones de gases de efecto invernadero deberían ser establecidos por los poderes ejecutivo y legislativo, y no por los tribunales<sup>63</sup>.

Más recientemente, en el año 2015, el gobierno federal de Pakistán ha sido obligado por el Tribunal Supremo de Lahore a poner en práctica sus planes contra el cambio climático, gracias a la demanda planteada por el agricultor *Ashgar Leghari*, por haber incumplido la política de cambio climático de 2013<sup>64</sup>.

En el caso del agricultor peruano *Saul Luciano Lliuya*, que vive en la trayectoria inundable de un lago glaciar que está a punto de derretirse y solicitó el pago de una indemnización por los daños causados por la empresa de energía RWE<sup>65</sup> –una de los mayores emisores de gases de efecto invernadero en Europa<sup>66</sup>–, la demanda fue rechazada, negando toda responsabilidad de la empresa por la actualización de los riesgos a que deba enfrentarse el agricultor<sup>67</sup>.

El Tribunal Superior del Estado de Washington, Condado de King, emitió un importante fallo el 19 de noviembre de 2015<sup>68</sup> basado en la doctrina del «*public trust*»<sup>69</sup> (fiducia en la gestión de los recursos públicos), según la cual, el Estado

61. Michael GERRARD, «Survey of Climate Change Litigation», *Environmental Law*, New York Law Journal, Volume 238, n° 63, September 28, 2007. Disponible en: [http://files.arnoldporter.com/arnold%20&%20porter%20llp\\_survey%20of%20climate%20change%20litigation.new%20york%20law%20journal.september%2028%202007.pdf](http://files.arnoldporter.com/arnold%20&%20porter%20llp_survey%20of%20climate%20change%20litigation.new%20york%20law%20journal.september%2028%202007.pdf) (febrero 2016).

62. La Sentencia *Native Vill. of Kivalina v. ExxonMobil Corp.*, 696 F.3d 849, 853 (9<sup>th</sup> Cir. 2012), puede consultarse en: [http://op.bna.com.s3.amazonaws.com/env.nsf/id/maln-8ycsny/\\$File/bob%27s%20story.pdf](http://op.bna.com.s3.amazonaws.com/env.nsf/id/maln-8ycsny/$File/bob%27s%20story.pdf) (febrero 2016).

63. Para más información véase: <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2012/09/26/9th-circuit-affirms-dismissal-in-kivalina-v-exxonmobil/> (febrero 2016), y también, Nicole JOHNSON, «Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp: Say Goodbye to Federal Public Nuisance Claims for Greenhouse Gas Emissions», 40 *Ecology L.Q.* (2013). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/elq/vol40/iss2/17> (febrero 2016).

64. La Sentencia *Ashgar Leghari vs. Federation of Pakistan*, puede encontrarse en: [http://edigest.elaw.org/pk\\_Leghari](http://edigest.elaw.org/pk_Leghari) (febrero 2016).

65. <https://www.rwe.com/web/cms/en/8/rwe/> (febrero 2016).

66. <http://uk.reuters.com/article/rwe-carbon-idUKL5E8E60NA20120306> y <http://www.theguardian.com/environment/2013/nov/20/90-companies-man-made-global-warming-emissions-climate-change> (febrero 2016).

67. <http://climatejustice.org.au/peruvian-farmer-demands-compensation-rwe/> (febrero 2016).

68. La Sentencia puede encontrarse en: [http://ourchildrenstrust.org/sites/default/files/15.11.19.Order\\_FosterV.Ecology.pdf](http://ourchildrenstrust.org/sites/default/files/15.11.19.Order_FosterV.Ecology.pdf) (febrero 2016).

69. Para mayor información sobre el significado de la doctrina del «*public trust*», véase: ROSE, Carol M., «Joseph Sax and the idea of the public trust». *Ecology LQ* 25 (1998): 351, y también, RYAN,



tiene una obligación constitucional de protección del interés público en la gestión de los recursos naturales que le ha sido encomendada en beneficio del pueblo<sup>70</sup>. En la demanda<sup>71</sup>, interpuesta por un *grupo de 8 niños menores de edad* y en la que éstos alegan su derecho a crecer en un entorno saludable, se pide al Departamento de Ecología que, en ejercicio de su competencia, recomiende el ajuste de la regulación del Estado de Washington al estado actual de la ciencia en lo que a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero se refiere para poder afrontar los riesgos derivados del cambio climático.

La *Comisión de Derechos Humanos de Filipinas* está actualmente valorando la posible existencia de una violación de los derechos humanos de los ciudadanos de Filipinas por las compañías internacionales que emplean combustibles fósiles, como responsables de las muertes y daños materiales provocados por los efectos del cambio climático, por ejemplo, los derivados de los tifones Haiyan (2013) y Ketsana (2009)<sup>72</sup>. La reclamación ante la Comisión ha sido iniciada por varias organizaciones sin ánimo de lucro, entre ellas, Greenpeace, Amnistía Internacional y la Unión de Científicos Preocupados, apoyados por un informe de 2014 elaborado por el *Climate Justice Programme* y Greenpeace Internacional<sup>73</sup>.

Igualmente, los *líderes de las islas del Pacífico* han declarado su intención de llevar a las grandes empresas del carbón a los Tribunales, basándose en las evidencias científicas sobre la relación entre los eventos climáticos extremos que están afectando a las islas y el calentamiento global<sup>74</sup>.

Otro asunto, el iniciado por un grupo de ciudadanos belgas, está aún pendiente de resolución. El grupo, representado a través de la asociación sin ánimo de lucro *Klimaatzaak* (acción por el clima) tiene por objeto proteger las generaciones actuales y futuras frente al cambio climático y la pérdida de biodiversidad causada por el hombre<sup>75</sup>. La asociación inició un proceso judicial en abril de 2015 con el

---

Erin. «Public Trust and Distrust: The Theoretical Implications of the Public Trust Doctrine for Natural Resource Management». *Envtl. L.* 31 (2001): 477.

70. «The state has a constitutional obligation to protect the public's interest in natural resources held in trust for the common benefit of the people», Zoe & Stella FOSTER v. Washington Department of Ecology, 19<sup>th</sup> of November 2015. La Sentencia puede consultarse en: [http://ourchildrenstrust.org/sites/default/files/15.11.19.Order\\_FosterV.Ecology.pdf](http://ourchildrenstrust.org/sites/default/files/15.11.19.Order_FosterV.Ecology.pdf) (marzo 2016).

71. La demanda puede consultarse en: [http://ourchildrenstrust.org/sites/default/files/Petition.Final\\_.6.17.14.pdf](http://ourchildrenstrust.org/sites/default/files/Petition.Final_.6.17.14.pdf) (febrero 2016).

72. <http://www.reuters.com/article/us-climatechange-summit-legal-idUSKBN0TN1ZZ20151204> (marzo 2016).

73. <http://www.greenpeace.org/scasia/ph/PageFiles/105904/Climate-Change-and-Human-Rights-Complaint.pdf> (marzo 2016).

74. El informe más reciente es de Mayo de 2015: Nam-Young KANG & James B. ELSNER, «Trade-off between intensity and frequency of global tropical ciclones», *Nature Climate Change* 5, (2015), pp. 661-664. Un reciente estudio de las NNUU indica, además, que el 70% de los desastres naturales tienen causa en el cambio climático. Ver en: <http://www.climatechangenews.com/2015/03/16/majority-of-natural-disasters-climate-related-laurent-fabius/> (marzo 2016).

75. <http://klimaatzaak.eu/fr/> (febrero 2016).

fin de forzar al Gobierno de Bélgica a tomar acciones drásticas contra el cambio climático<sup>76</sup>. El grupo alega que el Gobierno ha violado la Ley al incumplir sus objetivos de reducción de gases de efecto invernadero. Según los demandantes, este incumplimiento constituye una violación de varias Leyes, entre ellas, los convenios internacionales sobre el clima, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y la Constitución belga<sup>77</sup>.

En Nueva Zelanda, Sarah Thomson, una estudiante de Derecho, ha interpuesto una demanda ante el Tribunal Supremo de Wellington solicitando la revisión de algunos aspectos relativos a la política de lucha contra el cambio climático del gobierno<sup>78</sup>. En concreto, la estudiante cuestiona la legalidad de los compromisos de reducción de gases de efecto invernadero asumidos: a) a través del *Climate Change Response Act* de 2002, que debía haber sido revisado para adaptarlo a los resultados del informe del IPCC de 2014 y que no se ha hecho; y b) a través de las Intenciones Nacionales de Contribuciones Determinadas (INDC, en sus siglas en inglés), en la COP de París, que considera «poco razonables e irracionales»<sup>79</sup> a la luz de los resultados de los informes científicos sobre los efectos del cambio climático y sobre el esfuerzo que los países deben realizar para controlarlo.

Finalmente Noruega está iniciando una campaña para presionar al Gobierno noruego para evitar la apertura de una nueva explotación petrolífera en el Ártico. La iniciativa basa su argumentación en la *violación del artículo 110b de la Constitución noruega*<sup>80</sup>, que otorga a los ciudadanos de ese país el derecho a disfrutar de un medioambiente saludable y a la preservación del entorno de forma tal que se garantice, por el Estado, su productividad y diversidad, ahora y para las generaciones futuras. Aunque el gobierno de Noruega se ha comprometido a reducir las emisiones de GEI en un 40% para el año 2030, no hay previstas aún concretas políticas para llevar a cabo tal objetivo, incluyendo la gestión de la actividad de extracción de crudo y gas, que actualmente supone el 2,5% de la producción global total y el más importante sector emisor de GEI del país. La continuación de la actividad de extracción

76. KLIMAATZAAK solicita la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 87.5% respecto de los niveles de 1990, y con límite en el año 2050. <http://www.flanderstoday.eu/politics/klimaatzaak-takes-governments-court-over-climate-policies> (febrero 2016).

77. <http://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2015/06/08/lawsuit-seeks-to-force-belgian-government-to-take-action-against-climate-change/#sthash.lkpciNmC.dpuf> (febrero 2016).

78. Para más información, vid. <http://www.nzgeographic.co.nz/atlarge/sarah-vs-the-state> (Marzo 2016).

79. *Id.*

80. La Constitución noruega puede consultarse en inglés en: <file:///Users/tparejo/Downloads/Norway%20Constitution%202006.pdf> (marzo 2016). Según un reciente artículo académico, la extracción de petróleo en el Ártico viola la Constitución noruega: SJÅFJELL, Beate y MARGRETHE HALVORSEN, Anita, «The Legal Status of Oil and Gas Exploitation in the Arctic: The Case of Norway» (January 29, 2016). University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2015/17; Oil, Gas and Energy Law (OGEL), Special Issue, Tina Hunter (ed.), 2016; University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2015/17; Nordic & European Company Law Working Paper No. 15-09. Puede consultarse en: <http://ssrn.com/abstract=2636542> (marzo 2016).

contradice el principio de precaución, según los datos sobre los riesgos derivados del cambio climático, aportados por la comunidad científica<sup>81</sup>.

## VI. LAS POSIBLES CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA URGENDA, SEGÚN EL DERECHO DE RESPONSABILIDAD NEERLANDÉS

La Sentencia ha sido objeto de crítica<sup>82</sup>, especialmente por los problemas que suscita desde el punto de vista del Derecho de responsabilidad patrimonial neerlandés (*Dutch tort law*). Los argumentos críticos son, en síntesis, los siguientes:

Podría ocasionar conflictos diplomáticos: Los Tribunales holandeses tienen competencia para conocer de los casos que se originen contra compañías extranjeras que, con su actividad, generen un riesgo inaceptable (que no tiene por qué ser asumido por los ciudadanos) en el territorio holandés. Por tanto, una compañía extranjera (o nacional) que genere gases de efecto invernadero podría ser demandada por crear riesgos que se considerarían injustos. Además, bajo la doctrina de la «restricción de la inmunidad soberana» los tribunales holandeses pueden incluso conocer de asuntos contra otros Estados por consentir que sus residentes generen peligros en el territorio holandés.

La actitud del Tribunal resulta presuntuosa: El Tribunal ejecuta los informes del IPCC y los acuerdos internacionales ratificados por los Estados y también se basa, en su argumentación, en los principios fundamentales del Derecho ambiental europeo para contribuir a la doctrina del deber de diligencia respecto a los efectos peligrosos del cambio climático. Así, el Tribunal considera que la sociedad no puede esconderse más tras la incertidumbre, consustancial a toda ciencia, ni tampoco evitar las necesarias medidas de prevención por su coste, sino que debe asumir de manera urgente e inevitable los objetivos de reducción de emisiones acordados en el ámbito internacional. La forma en la que el Tribunal da publicidad a la Sentencia, en holandés y en inglés, y en la que expresa las consecuencias que para otros países tendrá la misma, muestra el afán de protagonismo del Tribunal, que el profesor Berkamp tacha de «activismo judicial» sin precedente en Holanda.

La Sentencia crea un inquietante precedente:

Rompe el principio de separación de poderes;

La relación de causalidad entre la acción (emisiones) y el daño (los efectos del cambio climático) difícilmente puede activarse por la globalidad de los efectos y la diversidad de las fuentes generadoras de los gases de efecto invernadero. Por tanto, no se puede atribuir responsabilidad al Estado por incumplimiento (asunto *Francovich v. Bonifaci*)<sup>83</sup>.

81. En este sentido, Christophe McGLADE & Paul EKINS, «The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C», *Nature* 517 (2015), pp. 187-190.

82. Los argumentos críticos han sido defendidos fundamentalmente por el Profesor Lucas BERKAMP. Véase <https://judithcurry.com/2015/09/09/the-urgenda-ruling-in-the-netherlands/> (Marzo 2016).

83. En la Sentencia del Tribunal Europeo en el asunto *Francovich v. Bonifaci*, se establece la doctrina de la responsabilidad del Estado incumplidos. Cuando el Estado incumple con su obligación de transposición de una Directiva comunitaria genera una desprotección para los particulares, que no pueden disponer de los derechos creados por dicha norma. El particular

La Sentencia resulta incompatible con el Derecho de la Unión Europea, pues pone en riesgo el principio de supremacía:

El Tribunal considera que la política de mitigación desarrollada por el Gobierno resulta insuficiente para prevenir los efectos peligrosos del cambio climático a pesar de ser coherente con la Decisión de la UE sobre la distribución del esfuerzo que contiene los compromisos de reducción de los Estados miembros (*EU's Effort Sharing Decision*) en la que se establecen los objetivos obligatorios anuales de reducción de gases de efecto invernadero de los Estados para el período 2013-2020. Por tanto, el Tribunal considera ilegal la Decisión de la UE.

Los Tribunales nacionales no tienen competencia para pronunciarse sobre la conformidad o no a Derecho de la legislación de la UE. Para ello, deben dirigirse al TJUE a través de una cuestión prejudicial.

El Estado holandés cumplió con el Derecho europeo (el Tribunal considera que su cumplimiento es insuficiente en relación con los compromisos internacionales), pero en todo caso, tampoco la política europea de cambio climático otorga derechos individuales que pudieran ser alegados para activar la responsabilidad patrimonial del Estado (asunto *Francovich v. Bonifaci*)<sup>84</sup>.

## VII. CONCLUSIÓN

La Sentencia del Tribunal del Distrito de La Haya es la primera en la historia que obliga a un Estado a revisar su política de mitigación para proteger a sus ciudadanos frente a los efectos del cambio climático. Y lo ha hecho sobre la base de la responsabilidad social del Estado (establecida por analogía a la que pesa sobre las empresas e incumplida) que deduce de su deber constitucional de diligencia en el contexto de la interpretación de las normas internacionales reguladoras de los compromisos asumidos por los Estados firmantes (entre ellos los Países Bajos) en materia de cambio climático puestos en relación con el alcance que otorga al artículo 21 de la Constitución de los Países Bajos, alcanzando la conclusión de un derecho de los ciudadanos a exigir de sus gobernantes el desarrollo de una política de mitigación y adaptación frente a los efectos del cambio climático capaz de garantizar su bienestar y calidad de vida, ahora y en un futuro.

Es evidente que, en términos jurídicos, el punto decisivo del asunto radica en la conexión entre la causa (las emisiones) y el efecto (los negativos que afectan a la población, actual y futura, tanto de los Países Bajos y como de la del resto del planeta, por la globalidad del problema). Y lo es porque –siendo la causación de

---

podría obtener una reparación (indemnización) por el efecto directo de la norma que garantiza la plena protección de los derechos, siempre que 1) la Directiva atribuya derechos al particular; 2) el contenido de tales derechos deben poder identificarse en la propia Directiva; y 3) deber haber una relación de causalidad entre el daño producido y el incumplimiento del Estado. *Francovich v. Bonifaci*, Sentencia del Tribunal de 19 de noviembre de 1991, casos unidos C-6/90 and C-9/90. Puede consultarse en:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006> (Marzo 2016).

84. *Id.*

tales efectos generalizada y, por tanto, compartida, además de inherente al modelo económico imperante, y no existiendo modo cierto de acreditar la relación causal entre acción de sujetos determinados y concretos efectos— dada la dependencia hoy del instituto de la responsabilidad, para su imputación, de la actual asignación de la carga de la prueba (en el contexto de la libertad en general y la de empresa en particular), solo el replanteamiento total de aquél instituto combinado con una interpretación y aplicación decididas, pero igualmente problemáticas, del principio de precaución podrían ofrecer una vía capaz de prometer una solución al dilema del señalamiento de cualesquiera —sean empresas, sean Estados— como causantes, siquiera en alguna parte, de ninguno de los variados y complejos efectos derivados del calentamiento global generado por el exceso de emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera. De donde se sigue que del convencimiento que pueda suscitar el razonamiento de la Sentencia comentada pende el que pueda llegar a confirmarse y, con carácter aún más general, a constituir un precedente de referencia para la jurisprudencia en otros países. La atribución en este caso de responsabilidad por incumplimiento al Gobierno no se produce, en efecto, por acreditación de la relación de causalidad, sino por la invocación por parte de URGENDA, que el Tribunal admite, de un derecho —deducido del deber de diligencia del Estado— medido por el rasero de los Tratados internacionales sobre cambio climático y del obligado respeto de los derechos humanos. Y aunque el Tribunal recuerda que las normas internacionales y las europeas sobre cambio climático no tienen efecto directo y, por tanto, su incumplimiento no puede ser alegado por URGENDA o por cualquier otro ciudadano (o grupo de ciudadanos), ya que sólo obligan directamente a los propios Estados firmantes, en momento alguno recurre, sin embargo, desde la concepción monista y para justificar su razonamiento, al principio de prevalencia del Derecho internacional sobre el Derecho europeo y el Derecho nacional de los Países Bajos, como podría haber hecho para confirmar la obligación del Estado de cumplir con lo acordado internacionalmente.

Es claro, como ya han destacado algunos autores, que algunos de los argumentos jurídicos utilizados por el Tribunal para obligar al Gobierno de los Países Bajos a desarrollar, de acuerdo con los compromisos internacionales asumidos, una política de mitigación más ambiciosa que la que viene desplegando, presenta debilidades y flancos susceptibles de crítica, pero también es cierto que, ante la ausencia de tempestivas decisiones y medidas suficientes, operativas y eficaces a escala local, regional, nacional e internacional para afrontar un reto en el que están en juego intereses de la entera humanidad, se trata de una decisión valiente, que apunta en la buena dirección siquiera sea para reflexionar sobre la idoneidad de las medidas que se vienen adoptando al servicio de los objetivos ya asumidos (cuestión distinta es la de la factibilidad práctica de la consecución de éstos, al menos en las actuales circunstancias y de no introducirse cambios suficientes en el modelo económico-social).

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BERGKAMP, L., «A Dutch Court's "Revolutionary" Climate Policy Judgment: The Perversion of Judicial Power, the State's Duties of Care, and Science», *Journal for European Environmental & Planning Law*, 12 (2015).
- COX, R. H. J., *Revolution Justifies. Why Only the Law Can Save Us Now*, The Planet Prosperity Foundation, 2012.
- «The Liability of European States for Climate Change», *Utrecht Journal of International and European Law* 125, 2014.
- GRAAF, K. J. & JANS, J. H., «The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change», *Journal of Environmental Law*, 2015, pp. 517-527.
- LIN, J., «The First Successful climate Negligence Case: A Comment on Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment)», *Climate Law* (2015).
- ROY, S. & WOERDMAN, E., «Situating Urgenda Versus the Netherlands within Comparative Climate Change Law», *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 34, 2016, Forthcoming; University of Groningen Faculty of Law Research Paper, 2015, 2016-01.
- TABAU, A. S. & COUNIL, C., «New Perspectives for Climate Justice: District Court of The Hague, 24 June 2015, Urgenda Foundation versus the Netherlands», *Journal for European Environmental & Planning Law* 12, 2015, pp. 221-240.