

**ALEXANDRE PEÑALVER CABRÉ (DIR.), *LITIGACIÓN CLIMÁTICA: EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA Y LOS JUECES*, EDICIONS DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA, 2024, 421 PP. ISBN: 9788410500464**

Alexandre Peñalver i Cabré es profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona y coordinador de la Clínica Jurídica Ambiental de su Facultad de Derecho. Pertenece a una generación de juristas que en torno a la década de los noventa del siglo XX abrió camino al reconocimiento del Derecho ambiental como disciplina académica y que no sólo ha podido contemplar su evolución como ciencia jurídica, sino que todavía sigue contribuyendo a su incesante transformación. En su caso, empezó centrando su primera actividad investigadora en temas sectoriales para luego ir ampliando el objeto de su análisis crítico hasta convertirse en uno de nuestros mejores especialistas en cuestiones transversales como las implicadas en el esforzado ejercicio por la ciudadanía de los derechos de participación y acceso a la justicia ambiental.

Desde esa madurez contrastada, nos ofrece ahora una obra colectiva que, bajo su dirección, pone de manifiesto que el perfeccionamiento teórico registrado durante casi cuatro décadas por aquel Derecho ambiental no ha bastado para el logro en la práctica de los objetivos a los que debería servir en pleno siglo XXI. Así, en un contexto general de “emergencia climática” y de “globalización jurídica”, esta obra documenta exhaustivamente iniciativas dispersas que, en el fondo, coinciden en reivindicar que los compromisos políticos asumidos internacionalmente bajo la retórica del desarrollo sostenible se hagan realidad a la escala espacial que corresponda y con la urgencia que reclaman quienes con más intensidad están padeciendo las consecuencias de la indolencia generalizada de sus gobiernos. Y explora caminos alternativos que tal vez pudieran conducir a la efectividad de las normas pensando también en los derechos de las generaciones futuras.

En efecto, “el objetivo principal de este libro”, dice su director en la introducción, “es contribuir a que el derecho ambiental y los derechos humanos, frente a la emergencia climática, no sólo sean reconocidos, sino que además sean

efectivos". A tal fin se ha rodeado de un equipo de 19 colaboradores que han sido seleccionados bajo los criterios de interdisciplinariedad, internacionalización y experiencia. La mayoría son profesores y profesoras de la propia Universidad de Barcelona, así como de otras seis universidades españolas mientras que el resto está vinculado a centros de investigación europeos (Coimbra, Edimburgo y Sorbona) e iberoamericanos (Chile, México y Brasil). Hay especialistas con larga trayectoria en Derecho Internacional Público, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, pero también jóvenes investigadores postdoctorales que asumen con nuevos bríos el testigo de la renovación del ius-ambientalismo. Y hay, además, en fin, destacados profesionales que compaginan su vocación universitaria con su dilatada dedicación al ejercicio de la abogacía en defensa de organizaciones no gubernamentales.

El resultado final consta de 16 capítulos. Los dos primeros sirven para situar al lector ante el contexto socio-jurídico ("litigación estratégica", GUTIÉRREZ RIVAS), en el que puede enmarcarse el objeto de estudio ("litigación climática"), que, aun siendo un fenómeno real y global, constituye un concepto que se resiste a ser definido con carácter universal (MEDICI-COLOMBO). De hecho, con plena consciencia de las dificultades metodológicas existentes en el plano conceptual, es frecuente encontrar a lo largo de la obra precisiones terminológicas para acotar el significado que, en función de muchas variables, cada capítulo atribuye a su propia noción de "litigación climática".

En todo caso, "el cambio climático constituye la mayor amenaza para nuestra supervivencia como especie y ya está amenazando los derechos humanos en todo el mundo". Son palabras del Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, pronunciadas en 2020 y dan pie para resaltar el "papel central" que "derechos humanos civiles", como el derecho a la vida o el derecho a la intimidad domiciliaria, vienen desempeñando en el planteamiento de este tipo de litigios (AGUILERA VAQUÉS). Pero también para reflexionar sobre "la débil presencia" en ellos del "derecho humano al medio ambiente" y, más aún, de "los derechos de la naturaleza"; situación que "debería corregirse" para "superar las limitaciones del individualismo y del antropocentrismo" (PEÑALVER i CABRÉ).

Desde ese mismo enfoque panorámico, se observa a continuación que "la potencia transformadora y la creatividad del litigio climático no encuentran en el

proceso judicial un aliado para obtener la tutela judicial efectiva” por lo que, tras sistematizar las principales “barreras procesales sustantivas” (desigualdad de las partes, exigencias de legitimación activa, separación de poderes, falta de especialización judicial, carga de la prueba y duración de los procedimientos) así como las “barreras procesales económicas”, se formulan propuestas para evitar que “muchas acciones en búsqueda de justicia climática” se sigan estrellando “contra un muro procesal” (SALAZAR ORTUÑO). Dentro de esas barreras, probablemente la más específica de los litigios climáticos es la que, en el contexto del principio democrático de separación de poderes, limita el alcance de las posibilidades de control judicial. A este respecto, advertidas posiciones que se mueven “entre el activismo y la excesiva deferencia”, se sugieren “criterios para determinar la adecuada posición del juez” mediante “un test” que se asienta sobre la razonable base de que “la justicia climática es un objetivo deseable, pero debe alcanzarse dentro de los límites de la autoridad judicial y en colaboración con otros poderes del Estado (CARRASCO QUIROGA y CAÑAS ORTEGA). Se examinan luego en particular los “obstáculos procesales más habituales que deben superar” estos litigios “ante los tribunales internos administrativos” y, en concreto, los requisitos que en España impone la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), en cuanto a la actuación administrativa impugnada, las pretensiones de las partes y el contenido y alcance de la sentencia para acabar concluyendo que “los juzgados y tribunales de la JCA no constituyen el foro institucional adecuado para formular o modificar sustancialmente algo tan transversal y omnicompreensivo como la política energética y climática nacional” (MORENO MOLINA). Compartiendo ese realismo, y dada la redacción del artículo 29 LJCA, RUIZ DE APODACA ESPINOSA empieza reconociendo que “es difícil *a priori* que prospere una acción climática frente a la inactividad administrativa en España”, pero no pierde la esperanza de que “la nueva jurisprudencia climática” (en la que incluye “los casos de referencia en Europa”, los asuntos entonces todavía pendientes ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las primeras sentencias del Tribunal Supremo español así como sentencias de tribunales superiores de justicia que están obligando a la aprobación de planes de calidad del aire) cambie las cosas; si bien seguiría quedando pendiente el problema del “cumplimiento efectivo” de sentencias eventualmente estimatorias.

El resto de los capítulos integran la “parte específica” de la obra, “dedicada a la litigación climática en distintos ámbitos territoriales”. Se abre con el repaso de los casos ya planteados ante tribunales y organismos internacionales (DE VÍLCHEZ MORAGUES y FERNÁNDEZ EGEA). Sigue con la constatación de las dificultades existentes para “cuestionar la acción climática de la UE” ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (CAMPINS ERITJA). Y, como era de esperar, la inyección de optimismo llega con el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; un capítulo que merece especial atención por la atenta consideración del audaz caso *Duarte Agostinho y otros c. Portugal y otros 32 Estados* (ARAGÃO). En el ámbito latinoamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional colombiana parecen abrir, por su parte, “sendas para un giro biocéntrico” si bien se advierte, como contrapunto, el “carácter devastador del Sistema de Solución de Controversias entre Inversionistas y Estados” (APARICIO WILHEMI).

Completan este bloque cuatro aportaciones que versan sobre otras tantas experiencias nacionales. En Francia, “con la prudencia que es de rigor en estos temas emergentes”, se aprecia que “si los jueces administrativos han querido en un primer momento marcar el paso y dictar sentencias novedosas en lo que a las obligaciones climáticas a cargo de la Administración francesa se refiere, no por ello llegan hasta las últimas consecuencias en su actitud” y por ello se apunta que no sólo se debería “mirar al pasado para examinar comportamientos omisivos o deficientes, sino también al futuro” mediante la exigencia de “un comportamiento preventivo y de vigilancia” (TORRE-SCHAUB). En el relativo a España, son letrados defensores de la parte demandante quienes comentan las SSTS que desestimaron los recursos interpuestos por *Greenpeace* y *Ecologistas en Acción* (acompañadas por *Oxfam Intermón* en un caso y por *Fridays for Future* en el otro) contra, primero, la falta de aprobación en plazo del PNIEC y, segundo, una vez aprobado éste, contra la insuficiencia de su objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (DORESTE HERNÁNDEZ y RUIZ HUERTA). La contribución procedente del Supremo Tribunal Federal de Brasil censura el agravamiento de la deforestación de la Amazonía durante el Gobierno de Jair Bolsonaro sobre la base de que “la protección ambiental no es una opción política, sino un deber constitucional” asumiendo incluso que “corresponde a los

tribunales superiores actuar para evitar la regresión” (RODRIGUES BERTOLDI). En fin, es muy de agradecer que este libro se interese por un sistema jurídico tan distante en todos los sentidos y desconocido por estos lares como es el de China y nos ayude a “entender bien lo que sucede” en el principal emisor de gases de efecto invernadero a nivel mundial (PRUSINOWSKA).

Tan amplios contenidos se prestan a lecturas muy diversas a diferentes escalas y dimensiones. Del completo muestrario de experiencias que se ofrecen en este libro podrán sacar provecho quienes lo consulten tanto por interés teórico como por razones prácticas. En ese vasto surtido de opciones, cada persona que lo lea podrá elegir su personal enfoque y sacar sus propias conclusiones sobre la mayor o menor utilidad de esto que ha dado en llamarse “litigación climática”. Desde una perspectiva estrictamente administrativista cabe destacar la abundante documentación aportada para estudios de derecho comparado, así como los estímulos para retomar, a escala interna, viejos debates a la luz de nuevos parámetros fácticos y jurídicos. De hecho, los propios colaboradores del equipo mantienen en ocasiones posiciones discordantes en aspectos no menores. Para comprobarlo, basta confrontar los resultados que en varios capítulos deparan los respectivos análisis de las sentencias del Tribunal Supremo español recaídas en los denominados “juicios por el clima”. En el fondo, parece que la discusión acaba siendo de carácter más procesal que sustantivo-ambiental. Mientras la LJCA siga diciendo lo que dice, especialmente en lo relativo al contenido y alcance de las sentencias, las habituales pretensiones de los “litigios climáticos” difícilmente van a prosperar. Cuestión distinta es que, mediante la táctica de agudizar contradicciones, consigan forzar la reinterpretación judicial de esas previsiones legales cuando no su reforma por el legislador.

En relación con esto último, cabe añadir que el Derecho español no puede permanecer ajeno a la evolución de las consecuencias que depara su interconexión con los ordenamientos jurídicos de las estructuras supraestatales a las que pertenece y, en particular, con la interpretación evolutiva del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) del Consejo de Europa (artículo 10.2 CE). Al respecto, la introducción advierte que la redacción se había cerrado el 29 de febrero de 2024, por lo que sólo se pudieron llevar a cabo “modificaciones

puntuales de los capítulos más afectados por sentencias ulteriores relevantes, en especial las del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024”. Ciertamente, en una aproximación de urgencia, el capítulo de la profesora ARAGÃO incorpora las oportunas referencias a las decisiones de inadmisión *Duarte Agostinho y otros c. Portugal y otros 32 Estados* (que no prospera por falta de agotamiento de la vía interna) y *Carême c. Francia* (que tampoco prospera por la ausencia de la condición de víctima del demandante tras haber cambiado su residencia) así como a la trascendental sentencia *Verein Klimaseniorinnen Schweiz y Otros c. Suiza*. E incluso resalta los extractos de esta última que mejor evidencian los “avances en la percepción jurídica del clima”. Pero las personas que lean este libro harán bien en completar la información acudiendo a estudios posteriores que han podido analizar ese extenso pronunciamiento con más tiempo y calma<sup>1</sup>. Por nuestra parte, nos limitaremos a subrayar que esta Sentencia de la Gran Sala del TEDH establece que “debe considerarse que el artículo 8 CEDH engloba el derecho de las personas a una protección eficaz por parte de las autoridades del Estado frente a los efectos adversos graves del cambio climático sobre su vida, salud, bienestar y calidad de vida”. Y a sugerir que -pese a los controvertidos precedentes que suponen las SSTC 119/2001 (*Moreno Gómez*) y 150/2011 (*Cuenca Zarzoso*); ambos desautorizados en su día por el TEDH- esa ampliación del contenido sustantivo encuadrable en el artículo 18 CE (cuando no en el artículo 15 CE) tendría que tener proyección procesal que podría animar a explorar a estos efectos la vía del recurso de amparo y del previo procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona.

Tampoco está de más añadir que, en el orden de las consideraciones más osadas que plantea esta obra, la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de la personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, ha sido avalada por la STC 142/2024, de 20 de noviembre. Más allá de los inciertos efectos que la aplicación de esa extraña Ley pueda llegar a deparar en un ámbito geográfico tan reducido, lo que importa desde la óptica climática

---

<sup>1</sup> Por provenir de un reconocido especialista en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, se recomienda, en particular, el comentario de Omar BOUAZZA ARIÑO (2024), “El desafío del cambio climático ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de Administración Pública*, 224, 155-192.

es la apertura de la sentencia a la interpretación dinámica del artículo 45 CE. Y es que, por encima de otras consideraciones, el voto particular que la acompaña sitúa el centro del debate en que “la sentencia de la mayoría plantea un cambio de paradigma” (a juicio de los magistrados discrepantes “injustificado”) desde el hasta ahora indiscutido “carácter antropocéntrico del concepto de medio ambiente” hacia algo tan aparentemente exótico para nuestra cultura jurídica como el “ecocentrismo”. Francamente, no creo que sea la panacea, pero lo traigo a colación porque no hace mucho eso parecía mucho más difícil que incorporar al principio rector de protección del ambiente el deber de todos los poderes públicos de asegurar un clima estable.

Resta indicar que estas novedades y otras que a buen seguro han de llegar en materia tan expuesta a la experimentación no hacen más que confirmar la oportunidad, el rigor y la valía de este libro precursor que, por lo demás, se puede descargar de forma gratuita en <https://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/216949>.

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de La Rioja

[rene-javier.santamaria@unirioja.es](mailto:rene-javier.santamaria@unirioja.es)