

CAMBIO CLIMÁTICO
Y LEGITIMACIÓN ACTIVA

REAL ACADEMIA ASTURIANA DE JURISPRUDENCIA

CAMBIO CLIMÁTICO Y LEGITIMACIÓN ACTIVA

DISCURSO DE INGRESO EN LA
REAL ACADEMIA ASTURIANA DE JURISPRUDENCIA DEL

Ilmo. Sr. D. IGNACIO FERNÁNDEZ GONZÁLEZ

Y CONTESTADO POR EL

Excmo. Sr. D. JAVIER JUNCEDA MORENO



OVIEDO
2026

© Ignacio Fernández González
Javier Junceda Moreno

Depósito Legal: AS 1256-2026
Edita e Imprime: Imprenta del Servicio de Publicaciones de la Universidad
de Oviedo

SUMARIO.

- Discurso	9
- Contestación	35

DISCURSO
DEL
ILMO. SR. D. IGNACIO FERNÁNDEZ GONZÁLEZ

Excelentísimo Sr. Presidente de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, Ilustrísimos señoras y señores académicos, compañeros y amigos:

Es un gran honor haber sido admitido como miembro de número de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, que debo agradecer en particular a mi colega y amigo D. Javier Junceda, y al Sr. Presidente de la Academia, con quien me inicié en el estudio del Derecho Administrativo en la facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo, hace ahora cuarenta años. Me honra especialmente suceder al recordado D. Fernando Inclán, jurista del sentido común, cuya trayectoria se rigió por la aplicación práctica de las tres máximas de Ulpiano: *“honeste vivere, alterum non laedere et suum cuique tribuere”*.

1.- LA POLÉMICA SOCIAL SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO.

Dan M. Kahan dirige en la Universidad de Yale, donde es profesor de Derecho Penal y Administración, el que titula *“Proyecto de Cognición Cultural”*, que investiga cómo las personas discrepamos sobre hechos científicos por la influencia de nuestra identidad cultural y nuestros valores: los individuos tendemos a seleccionar e interpretar las pruebas de modo tal que confirmen y refuercen nuestras creencias e ideología previas y nuestra pertenencia o afinidad a un grupo social o político determinado¹.

Esa tendencia, que se manifiesta en cualquier ámbito de relación social, debe ser especialmente tenida en cuenta si se pretende abordar, incluso desde un punto de vista jurídico, la cuestión del cambio climático. La ideología y las creencias preconcebidas hacen que lo que, según unos, es una amenaza existencial para la vida en la Tierra, según otros no pase de superstición milenarista de moda.

Por supuesto, aunque esa polémica tiene importantes consecuencias jurídicas, en sí misma no es un debate jurídico, y por tanto no es el objeto de esta mi intervención de hoy. Pero tampoco

¹ Pueden verse sus publicaciones en la plataforma oficial del Cultural Cognition Project (<https://www.culturalcognition.net/>).

puedo permitirme despacharla como si fuera un “*elefante en la habitación*”, expresión importada del inglés para referirse a los asuntos que, pese a estar a la vista de todos, se evitan deliberadamente porque resultan incómodos o conflictivos. Y ello, aun a riesgo de ser tildado por unos de negacionista y por otros de lo contrario.

Para recibir a ese no toro, sino elefante, comenzaré señalando que el artículo 1.2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, definió el cambio climático que constituía su objeto como aquel “*atribuido directa o indirectamente a la actividad humana ... que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables*”. Antes, en 1978, el Congreso de Estados Unidos ya había promulgado la Ley del Programa Nacional sobre el Clima, para “*ayudar a la nación y al mundo a comprender y responder a los procesos climáticos naturales y antropógenos, y a sus implicaciones*”; y en 1987 el Congreso de Estados Unidos promulgó la Ley de Protección del Clima Global, al considerar que “*la contaminación provocada por el hombre (la liberación a la atmósfera de dióxido de carbono, CFC, metano y otros gases) puede estar produciendo un aumento sustancial y a largo plazo en la temperatura promedio en la Tierra*”.

Los primeros textos normativos sobre el cambio climático y, particularmente, la Convención de Naciones Unidas de 1992 partían, pues, de la base de que ese fenómeno no era exclusivamente antropógeno, esto es, causado sólo por la actividad humana, sino que los efectos de ésta se sumaban a la variabilidad natural del clima.

La variabilidad natural del clima es un hecho notorio incluso en periodos de tiempo históricos, sin necesidad de referirse a eras o periodos geológicos. Así, entre los siglos IX y XII de nuestra era, se extendió un llamado “*Periodo Cálido Medieval*”, en que las temperaturas -según el estudio de glaciares, depósitos sedimentarios y turberas- habrían sido entre uno y dos grados centígrados superiores a la media del siglo XX². Téngase en cuenta que, a finales

² BRIAN M. FAGAN, “El Largo Verano. De la era glacial a nuestros días”. GEDISA, 2007.

del siglo XII, la población en el conjunto de Europa no superaba probablemente los cincuenta millones de habitantes³, similar a la actual de sólo España. Por supuesto, la emisión de gases de efecto invernadero relacionada con la actividad humana era insignificante en esa época preindustrial, anterior en seiscientos años al invento del motor de combustión.

En cambio, entre el siglo XV y mediados del XIX, el hemisferio norte sufrió un periodo de bajas temperaturas para referirse al cual ha triunfado la expresión “*Pequeña Edad de Hielo*”. En ese periodo, los ríos de Europa se congelaban frecuentemente en invierno. Al Támesis, a su paso por Londres, le sucedía tan habitualmente que se instauraron carnavalescas “*Frost Fairs*” sobre el cauce, como las que pintó Hondius en sus lienzos de 1677 y 1684, expuestos en el London Museum. También se heló con frecuencia el Ebro, por última vez en 1789; en 1708 llegó a congelarse en Tortosa, en su desembocadura en el Mediterráneo. En 1621 se heló completamente el Bósforo, de modo que se pudo cruzar caminando sobre el mar entre los barrios asiático y europeo de Estambul⁴. Y, en 1658, el ejército sueco atravesó el estrecho de Belt marchando sobre el Báltico helado, e invadió Dinamarca.

Sin embargo, en el actual debate político y social y, por tanto, en la producción jurídica europea y española sobre el cambio climático, se tiende a prescindir del dato de la variabilidad natural del clima, expresión ésta que no aparece ni una sola vez en nuestra Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética, ni en el Reglamento 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo. Este Reglamento suele ser denominado “*Carta europea sobre el clima*” o incluso “*Ley del Clima de la Unión Europea*”, y en la primera línea de su Preámbulo asevera que el cambio climático es una “*amenaza existencial*” que relaciona con “*fenómenos meteorológicos extremos*” y con “*crecientes riesgos para la salud*” como “*las*

³ CARLO M. CIPOLLA, “Historia Económica de Europa”. FONTANA – COLLINS, 1979.

⁴ HÜSEYİN TUGİ, “Musibetnâme” (1623). Traducción al francés de A. Danon: “Contributions à l’histoire des Sultans Osman II et Moustafa I”, Imprimerie Nationale, Paris, 1919.

olas de calor, los incendios forestales y las inundaciones de mayor frecuencia e intensidad, las amenazas para la seguridad de los alimentos y del agua, y la aparición y propagación de enfermedades infecciosas”, afirmación esta última que no puede dejar de ponerse en relación con la propia fecha del Reglamento citado.

La Asamblea General de la ONU adoptó en el año 2015 la llamada Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, cuyo objetivo 13 se introduce con la pura y simple afirmación, está sí que podemos asegurar que falsa, de que *“el cambio climático se debe a las actividades humanas”*, sin más, tras lo cual asevera que *“se avecina un cataclismo climático”* que *“amenaza la vida en la Tierra tal como la conocemos”* y que *“el tiempo se acaba y es necesario tomar medidas inmediatas para evitar consecuencias catastróficas y garantizar un futuro sostenible a las generaciones venideras”*.

Tampoco la sentencia Verein KlimaSeniorinnen contra Suiza, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a que luego me referiré extensamente, menciona ni una sola vez la variabilidad natural del clima, dato del que prescinde para tomar la decisión de condenar a Suiza a indemnizar a la asociación demandante por la insuficiencia de las medidas adoptadas para luchar contra el cambio climático, insuficiencia con la que relaciona causalmente los perjuicios derivados de ese fenómeno que considera que sufren los miembros de la asociación actora.

Pero, sin perjuicio de la eventual influencia de la actividad humana, es un hecho que el clima también cambia de manera natural. Así ha sucedido siempre y es esperable que siga sucediendo, sean cuales sean las leyes que se dicten y los esfuerzos que se impongan a las generaciones actuales en beneficio de las futuras. Por ello, es absurdo pretender el reconocimiento de un *“derecho subjetivo a un clima estable”*⁵: no es posible garantizar la estabilidad del clima por Ley, porque el clima, al menos en parte, depende de fuerzas cuyo control, hoy por hoy, está fuera del alcance humano.

⁵ “El derecho a un clima estable: análisis de la sentencia Klimaseniorinnen y propuestas para fortalecer la ley 7/2021 de España”. Díaz-Cruces y Méndez Rocalano. Actualidad Jurídica Ambiental, n. 152, enero de 2025.

En todo caso, la lucha contra el cambio climático se ha convertido en los últimos años en la piedra angular de la acción política y la producción jurídica de la Unión Europea. Haré aquí, en primer lugar, una mención a los instrumentos normativos fundamentales en la materia, para centrarme después en el problema de la legitimación activa en relación con el cambio climático.

2.- LA CONVENCIÓN, EL ACUERDO, EL REGLAMENTO Y LA LEY.

La Convención Marco de Naciones Unidas de 1992, ya citada, relaciona específicamente el fenómeno del cambio climático con la emisión de gases de efecto invernadero, definidos en su artículo 1.5 como aquéllos *“tanto naturales como originados por la actividad humana, que absorben y reemiten radiación infrarroja”*. Su artículo 2 identifica como objetivo de la Convención lograr *“la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”*.

La Conferencia de las partes de la Convención, celebrada en diciembre de 2015, adoptó el Acuerdo Internacional del Clima, más conocido como *“Acuerdo de París”*, del que son signatarias tanto España como la Unión Europea en virtud de sus respectivas ratificaciones el 23 de diciembre y el 5 de octubre de 2016.

El Acuerdo de París señaló como sus objetivos limitar el aumento de la temperatura media mundial a 1,5 grados centígrados respecto de los niveles preindustriales, aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero. Aunque no estableció plazos concretos, sí impuso la exigencia de *“lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible”* y, tras ello, reducirlas rápidamente *“para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas... y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo”*. Con la expresión *“sumideros de carbono”* se alude a los bosques, a los océanos, y a cualquier otro sistema

natural o artificial que absorbe más dióxido de carbono del que emite, y por tanto ayuda a reducir la cantidad de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

En cumplimiento de sus obligaciones como signataria del Acuerdo de París, la Unión Europea aprobó el Reglamento 2021/1119, cuyo artículo 2 dispone que *“las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero ... estarán equilibradas dentro de la Unión a más tardar en 2050, por lo que en esa fecha las emisiones netas deben haberse reducido a cero y, a partir de entonces, la Unión tendrá como objetivo lograr unas emisiones negativas”*, añadiendo que las instituciones nacionales y comunitarias *“adoptarán las medidas necesarias ... para permitir la consecución colectiva”* de tal resultado. Su artículo 4.1 concreta que, para lograr esa neutralidad climática, el objetivo *“vinculante de la Unión para 2030 consistirá en una reducción interna de las emisiones netas de gases de efecto invernadero ... de, al menos, un 55 % con respecto a los niveles de 1990”*.

En España, la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética, tiene por fines asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, facilitar la descarbonización de la economía española y su transición a un modelo que garantice el uso racional de los recursos, así como promover la adaptación a los impactos del cambio climático.

Se trata de un texto más programático que regulador de relaciones jurídicas, aunque algunas de sus previsiones tienen importante repercusión en la actividad económica y en la vida cotidiana de los ciudadanos, habiendo generado una importante polémica social. Por ejemplo:

- 1.- Obliga a determinados municipios, en función de su número de habitantes, a establecer zonas de bajas emisiones, en las que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos de motor en función de su clasificación por su nivel de emisiones.
- 2.- Impone a las entidades de crédito el deber de publicar objetivos específicos de descarbonización de su cartera de préstamo e inversión, e impone igualmente al sector pú-

blico que se desprenda de participaciones o instrumentos financieros de empresas cuya actividad incluya la extracción, refinado o procesado de productos energéticos de origen fósil, aunque justo es decir que desde la aprobación de la Ley no ha habido desinversiones estatales significativas, principalmente porque ya antes la inversión era muy escasa, limitada a HUNOSA y ENAGÁS, tras haberse privatizado a finales del siglo XX REPSOL y CEPSA.

- 3.- Prohíbe el otorgamiento de nuevas autorizaciones de exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, y regula el fin de la minería del carbón en España, al condicionar el otorgamiento de nuevas autorizaciones o prórrogas a la imposible devolución de las ayudas previamente recibidas. También prohíbe el otorgamiento de nuevas autorizaciones referidas a minerales radiactivos, los cuales no tienen ninguna relación con la emisión de gases de efecto invernadero ni con el cambio climático, obedeciendo pues tal prohibición a la sola voluntad del legislador español, no determinada por el Derecho comunitario ni por los tratados internacionales.

Pero ninguna de estas normas que acabo de mencionar se refiere al importante asunto de la legitimación para impugnar los actos u omisiones de los poderes públicos con eventual incidencia en el cambio climático. Sin embargo, es una cuestión que presenta perfiles singulares. Cuando se trata de otros problemas medioambientales, siempre es posible acotar su incidencia territorialmente y referirla a un número mayor o menor, pero en todo caso limitado de afectados. En cambio, la dimensión planetaria del cambio climático determina que sus eventuales efectos negativos pudieran alcanzar a todos los habitantes de la Tierra, por lo que no cabría negar a nadie la titularidad de un interés legítimo que le facultase para accionar ante los Tribunales. En tal caso, sin necesidad de configurar legalmente una acción pública en la materia, se llegaría a una situación de hecho prácticamente idéntica por la vía de reconocer una titularidad cuasi universal de intereses legítimos

afectados, de la que se derivaría la legitimación activa de todas las personas físicas, y de la mayor parte de las jurídicas, pues pocos son los sectores de la economía que, de un modo u otro, no estarían sujetos a riesgos derivados del cambio climático.

El primer precedente jurisdiccional reseñable en el derecho comparado ya hubo de afrontar el problema de la legitimación activa, como elemento esencial del litigio. Me refiero a la sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos de 26 de junio de 2006, en el asunto *Massachusetts contra la Agencia Federal de Protección del Medio Ambiente*. Massachusetts y otros estados solicitaron a la Agencia que regulara los gases de efecto invernadero, con base en su competencia en materia de emisiones contaminantes. La Agencia rechazó la solicitud por entender que los gases de efecto invernadero no podían ser considerados contaminantes atmosféricos dado que, al menos los más importantes, no son tóxicos en sí mismos en concentraciones normales. El caso planteado ante el Tribunal Supremo combinó la cuestión de fondo de si la Agencia había tomado la decisión correcta, con la cuestión procesal de si los estados tenían legitimación para demandar. El daño concreto que alegaron Massachusetts y los demás actores fue la pérdida de territorio costero debido al aumento del nivel del mar por el calentamiento global. La mayoría del Tribunal Supremo, por cinco votos contra cuatro, consideró que los estados se hallaban legitimados activamente porque el riesgo de daños era real e inminente. Los disidentes, entre ellos el presidente del Tribunal John Roberts, argumentaron en cambio que el concepto mismo de calentamiento global es incompatible con el requisito de particularización y concreción del daño que requiere la jurisprudencia del propio Tribunal para reconocer la legitimación activa.

3.- LA ACCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Volviendo a casa, el 25 de junio de 1998, en la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, se firmó en la ciudad danesa de Aarhus el Convenio sobre el acceso a la información, la

participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Tanto España como la Unión Europea son partes signatarias de este Convenio.

En cuanto aquí nos interesa, el artículo 9 del Convenio de Aarhus dispone que las partes velarán porque cualesquiera personas físicas o jurídicas que reúnan los *“criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional”*.

La Unión Europea aprobó el Reglamento 1367/2006, sobre aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones y organismos comunitarios. Su artículo 10 regula las acciones para impugnar actos u omisiones de los órganos de la Unión que vulneren *“la legislación comunitaria que ... contribuya a perseguir los objetivos de la política comunitaria en materia de medio ambiente”* y entre ellos *“el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”*. El artículo 11 del Reglamento otorga legitimación para el ejercicio de tales acciones:

- 1º) A las Organizaciones No Gubernamentales independientes y sin ánimo de lucro, con más de dos años de existencia previa, que tengan por fin primordial declarado promover la protección del medio ambiente en el contexto del Derecho medioambiental y estén trabajando activamente en ese objetivo, siempre que el acto u omisión impugnados *“entre en el ámbito”* de su finalidad y de sus actividades.
- 2º) A cualquier persona física o jurídica cuando la presunta vulneración del Derecho medioambiental de la Unión conlleve un menoscabo de sus derechos que le afecte directamente y con especial intensidad en comparación con el público en general.
- 3º) Y también a cualquier persona física o jurídica cuando exista un interés público suficiente, acreditado con

el apoyo a la reclamación por al menos cuatro mil residentes o establecidos en cinco Estados miembros, con un mínimo de doscientos cincuenta por Estado. Es decir, instaura, con estas condiciones, una auténtica acción pública para impugnar actos de los órganos de la Unión que vulneren la normativa comunitaria en materia medioambiental.

La Unión Europea asimismo aprobó las Directivas 2003/35/CE y 2010/75/UE para armonizar en los Estados miembros el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El artículo 25 de la Directiva 2010/75/CE sólo exige que se otorgue legitimación activa a los titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos que puedan verse afectados, remitiendo a la competencia de cada Estado definir lo que constituya interés suficiente, pero precisando que se considerará que toda organización no gubernamental que promueva la protección del medio ambiente y que cumpla los requisitos establecidos por la legislación nacional es siempre titular de derechos subjetivos o intereses legítimos a efectos de legitimación activa.

En España, algunas leyes sectoriales relacionadas con el medio ambiente, como la Ley de Costas (artículo 109), o la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (artículo 62) consagran expresamente una acción pública en sus respectivas materias, cuya razón última quizá haya que buscar no sólo en el reconocimiento de la titularidad general de los intereses que tutelan, sino también en la fatalista admisión de una inevitable insuficiencia de medios de la Administración, que se intenta reforzar convirtiendo a todos los ciudadanos en potenciales vigilantes. No desaprovecharé la ocasión de decir que a mi juicio, *de lege ferenda*, y dada la no infrecuente utilización espuria de ese instrumento, sería recomendable reconducir el alcance de la acción pública urbanística a términos similares a los del Reglamento 1367/2006 de la Unión Europea, antes mencionado, de modo que el ejercicio de la acción requiera acreditar un interés público suficiente, lógicamente adaptando sus exigencias al ámbito territorial y poblacional de cada municipio.

Pero con carácter general es la Ley 27/2006, de 18 de julio, la que regula el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorporando al Derecho interno la Directiva 2003/35/CE. Su artículo 3.3 dispone que *“todos”* podrán *“ejercer la acción popular para recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental en los términos previstos en esta Ley”*. Sin embargo, *“parturient montes nascetur ridiculus mus”*: los términos previstos en los artículos 22 y 23 de la Ley para el ejercicio de lo que literalmente su exposición de motivos llama *“una especie de acción popular”*, aclaran que aquel *“todos”* significa aquí *“personas jurídicas sin ánimo de lucro”* que tengan entre sus fines estatutarios la protección del medio ambiente, siempre que hayan sido constituidas al menos dos años antes del ejercicio de la acción, que vengán funcionando efectivamente, y que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial afectado por el acto u omisión administrativos que pretendan impugnar. Los actos u omisiones susceptibles de impugnación no son, además, los que vulneren cualquier norma medioambiental, sino sólo las reguladoras de determinadas materias que la propia Ley acota, aunque es cierto que con gran amplitud.

Es obvio que, así configurada, esa acción popular no es una acción pública, porque lo esencial de ésta es que su titularidad se atribuya a cualquier persona física o jurídica sin necesidad de que acredite más interés que el de la defensa de la legalidad. Por ello el Tribunal Supremo ha declarado que *“propiamente no existe una acción pública medioambiental”* en nuestro derecho⁶, sino que el artículo 23 de la Ley 27/2006 establece una *“legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales”*⁷.

⁶ Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2020, 7 de junio de 2013 y 16 de mayo de 2007 (recursos 6552/2019, 1542/2010 y 8001/2003, respectivamente).

⁷ Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 2024 y 23 de noviembre de 2020 (recursos 497/2023 y 6552/2019 respectivamente).

Ahora bien, la legitimación que otorga el artículo 23 de la Ley 27/2006 a determinadas personas jurídicas es más amplia que la que ya se deriva de la legitimación en defensa de intereses colectivos o difusos, prevista en el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, respecto de la cual el Tribunal Supremo viene exigiendo la relación de la entidad recurrente *“con la cuestión de fondo debatida en cada proceso, no en términos hipotéticos o abstractos, sino establecida a partir de los fines estatutarios de cada asociación”* y además considerando *“la actuación efectiva que ha desplegado a lo largo de su trayectoria”*⁸.

En cambio, cuando se trata de la acción del artículo 23 de la Ley 27/2006, el criterio del Tribunal Supremo es que la especial consideración del medio ambiente en el artículo 45 de la Constitución Española como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos, *“amplía ... el marco de legitimación”* de las asociaciones cuyo objeto estatutario sea la protección del medio ambiente, respecto de las cuales rige una presunción de que *“no actúan movidas exclusivamente por la defensa de la legalidad sino por la defensa de unos cualificados o específicos intereses que repercuten”*⁹ en ésta. Por tanto, en materia medioambiental no es necesario que la actuación efectiva que las personas jurídicas hayan desarrollado a lo largo de su trayectoria guarde relación con la cuestión de fondo debatida en el proceso, sino que basta que tengan entre sus fines estatutarios la protección del medio ambiente, aparte de los requisitos de antigüedad y ámbito territorial antes mencionados.

Conviene precisar que las Administraciones Locales no se hallan entre las personas jurídicas que pueden invocar la legitimación del artículo 23 de la Ley 27/2006, salvo que el acto impugnado afecte a su autonomía o a sus competencias en materia medioambiental, que a tenor del artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local se limitan al medio ambiente urbano, es decir, a

⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2023 (recurso de casación 918/2022).

⁹ Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2017, 8 de junio de 2015 y 25 de mayo de 2019 (recursos 1783/2015, 1542/2010 y 2185/2006, respectivamente)

“parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica de las zonas urbanas”, no reconociéndoseles en cambio legitimación por el mero hecho de la afección a intereses de ciudadanos de su municipio¹⁰.

También es de añadir que, aunque leyes medioambientales de algunas Comunidades Autónomas como Madrid, Baleares o la Comunidad Valenciana sí han establecido una acción pública para exigir su respectivo cumplimiento, tales previsiones son inconstitucionales, conforme a la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 2021, que anuló idéntico precepto en la Ley de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, por considerar que *“solo el Estado ... puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del derecho o interés legítimo, ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular”*.

A falta de acción pública, la legitimación activa de las personas físicas en materia medioambiental sólo puede fundarse en la defensa de sus propios intereses legítimos. El Tribunal Constitucional ha declarado que, *“con relación al orden contencioso-administrativo”, el interés legítimo consiste en una relación material entre el recurrente y el acto o disposición impugnados, de modo que su anulación produzca automáticamente un beneficio o elimine un perjuicio actuales o futuros pero ciertos, “debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético)”¹¹. El interés legítimo puede ser indirecto, de manera que también concurre cuando el beneficio que el éxito de la acción represente para el recurrente “se produzca de forma ... refleja”¹², pero en todo caso “presupone que*

¹⁰ Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2025 y 2 de octubre de 2024 (recursos 485/2023 y 497/2023, respectivamente), superadoras del criterio expresado hasta entonces en sentencias como la de 20 de febrero de 2010 (recurso 546/2007).

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 67/2010, de 18 de octubre.

¹² Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 2015 (recurso 2276/2011).

*la resolución administrativa pueda repercutir ... de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación; y en todo caso ha de ser cierto y concreto, sin que baste su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento*¹³.

En esta materia, el interés legítimo de las personas físicas derivará normalmente de la relación entre la protección del medio ambiente y el derecho a la salud. Aunque no se refiere al problema de la legitimación activa, sino al de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya la sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de marzo de 2016 advirtió que *“la protección del medio ambiente tiene como objetivo final y está íntimamente unida a la protección de la salud de las personas”*, pues *“los factores ambientales tienen un efecto significativo sobre la salud ... siendo necesaria una mayor atención a la interacción de las distintas sustancias contaminantes en el cuerpo humano”*. El artículo 30 de la Ley 33/2011, General de Salud Pública, regula la sanidad ambiental como función de identificación, evaluación, gestión y comunicación de los riesgos para la salud que pueden derivarse de los condicionantes ambientales, así como de vigilancia de los factores y situaciones ambientales que afectan o pueden afectar a la salud.

Pero no basta para el reconocimiento de la legitimación con invocar de forma abstracta, genérica o potencial la afección a la salud del actor, sino que *“se requiere determinar de forma precisa y pormenorizada en qué puede verse afectada”*¹⁴ por el acto o disposición cuya anulación pretende.

4.- LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN RELACIÓN CON EL CAMBIO CLIMÁTICO

En relación con el concreto problema medioambiental del cambio climático, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos

¹³ Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 2016 (recurso 3702/2014).

¹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2013 (recurso 357/2011).

Humanos de 9 de abril de 2024, en el asunto Verein KlimaSeniorinnen y otros contra Suiza ha hecho correr ríos de tinta, y necesariamente hubo de abordar el problema de la legitimación activa en relación con este fenómeno.

El caso Verein KlimaSeniorinnen se refiere a una reclamación presentada por cuatro personas físicas y una asociación suiza de mujeres de edad avanzada, preocupadas por las consecuencias del cambio climático en su salud y condiciones de vida. La demanda se fundó en la alegación de que las autoridades suizas no estaban tomando medidas suficientes para combatir los efectos del cambio climático, y la sentencia condenó al Estado suizo a indemnizar a la asociación actora, no así a las personas físicas también demandantes, por considerar que el artículo 8 del Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos consagra el derecho a la protección efectiva por las autoridades contra los efectos adversos del cambio climático sobre la salud, el bienestar y la calidad de vida.

Antes de referirme al modo en que resuelve los problemas de legitimación activa suscitados por el caso, no me reservaré mi opinión de que la sentencia sobrepasa con creces los límites admisibles de la interpretación evolutiva del Convenio, a mi juicio con grave vulneración del principio democrático y con evidente exceso respecto de las potestades que deben corresponder a los Tribunales en un sistema basado en la separación de poderes. Lo que dispone literalmente el artículo 8 del Convenio es que *“toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”*. Es preciso un gran esfuerzo para considerar incluidos en dicho precepto un derecho humano a la *“protección efectiva por las autoridades estatales contra los efectos ... nocivos y los riesgos causados por el cambio climático”* y una obligación de los Estados signatarios de *“adoptar y aplicar efectivamente en la práctica reglamentos y medidas capaces de mitigar los efectos ... del cambio climático”*, como hace la sentencia que comentamos.

Es cierto, como dice la propia sentencia, que el Convenio es un instrumento vivo que debe interpretarse a la luz de las con-

diciones de vida actuales, es decir, conforme a la realidad social del tiempo en que debe ser aplicado, si queremos utilizar las palabras del artículo 3 de nuestro Código Civil. Pero el principio democrático es un elemento fundamental del orden público europeo según el preámbulo del Convenio, e interpretaciones como la de la sentencia Verein KlimaSeniorinnen suplantando sin justificación el proceso democrático de toma de decisiones, cuyo protagonismo debe corresponder al cuerpo electoral directamente o a través de sus representantes. Ello es especialmente patente en este caso, pues en junio de 2021 los ciudadanos suizos habían rechazado en referéndum la reforma de su Ley de 2011 que estableció las políticas luego condenadas por la sentencia Verein KlimaSeniorinnen.

No nos engañemos: este tipo de interpretaciones no refuerzan el Convenio, sino que lo debilitan, por ser potencialmente generadoras de desafecciones que ojalá nunca veamos traducirse en el abandono del Convenio por los Estados cuyas mayorías democráticas no compartan las interpretaciones evolutivas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Condenar a un Estado porque su cuerpo electoral votó mal, en opinión de un Tribunal no electo, es a mi juicio inadmisiblemente democráticamente cuando el criterio judicial no resulta clara y directamente de la norma, sino de su interpretación metamórfica por el propio Tribunal. Hoy por hoy, tras haber sido excluida Rusia del Convenio en 2022, se antoja difícil que en ningún Estado signatario se imponga una mayoría que rechace formalmente la idea de que *“toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia”*, aunque es posible que en algunos esa proclamación formal no tenga gran transcendencia práctica. Pero en absoluto es igualmente difícil que, incluso en Estados miembros de la Unión Europea, se formen mayorías que rechacen la adopción de según qué medidas y la asunción de según qué sacrificios para la lucha contra el cambio climático. En el año 2020 la resolución del Parlamento Europeo sobre el Pacto Verde fue aprobada por una diferencia de cuatrocientos cincuenta y ocho votos; pero en el año 2024 la llamada Ley de Restauración

de la Naturaleza, que es una de las piezas clave del Pacto Verde, ya sólo fue aprobada en el Parlamento Europeo por un margen de cincuenta y cuatro votos.

Es cierto que, en general, todo electorado tiende a rechazar sacrificios a corto plazo incluso con la expectativa de evitar así males mayores a largo, lo que en la cultura popular se expresa en el refrán *“el que venga detrás, que arree”*. Pero tampoco conviene olvidar aquellas palabras de Abraham Lincoln, con su paradójico humor: *“las generaciones futuras no han hecho nunca nada por nosotros y, por mucho que teorizamos al respecto, en la práctica haremos muy poco por ellas, salvo que se nos convenza de que estamos haciendo, al mismo tiempo, algo por nosotros mismos”*¹⁵.

Al abordar el problema de la legitimación activa, la sentencia Verein KlimaSeniorinnen admite que el Convenio Europeo de Derechos humanos *“no reconoce la acción popular”*¹⁶ y por tanto no permite que los demandantes *“se quejen de una disposición del derecho interno simplemente porque les parezca que infringe el Convenio, si no han sufrido directamente sus efectos perjudiciales”*.

El artículo 34 del Convenio sólo atribuye legitimación para formular demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a *“cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación ... de los derechos reconocidos en el Convenio”* por alguno de los signatarios, entre los que se cuenta España desde 1979. En interpretación de ese precepto, el Tribunal ha considerado legitimados activamente no sólo a los titulares de intereses directos o indirectos, sino también a los de los llamados intereses potenciales. La legitimación fundada en la titularidad de un interés directo requiere una afección personal y efectiva del demandante por el acto impugnado. La fundada en la titularidad de interés indirecto requiere demostrar la existencia de un *“efecto dominó”* o *“efecto rebote”* mediante el que la vulneración del convenio por un acto

¹⁵ *Addres to the Washington Temperance Society*. Springfield, 22 de febrero de 1842. Hay traducción española en *“El discurso de Gettysburg y otros escritos sobre la Unión”*, Editorial Tecnos, Madrid, 2005

¹⁶ Párrafo nº 460.

u omisión de los poderes públicos termina ocasionando un daño a terceros diferentes del destinatario del acto u omisión que se impugnan. Y la fundada en la titularidad de un interés potencial puede ser admitida excepcionalmente en dos casos: 1º) cuando un solicitante alega que una disposición de carácter general vulnera sus derechos, si pertenece a una categoría de personas en riesgo de sufrir directamente los efectos de esa legislación o si se ve obligado a modificar su conducta bajo amenaza de enjuiciamiento; o 2º) cuando se acredita una alta probabilidad de que se produzca un daño en el futuro debido a la falta de precauciones adecuadas por las autoridades.

Pero la sentencia Verein KlimaSeniorinnen reconoce la imposibilidad de trasladar al asunto del cambio climático la jurisprudencia tradicional del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la legitimación en materia medioambiental. Esa jurisprudencia se refiere a situaciones en las que el daño se originó a partir de fuentes específicas, por lo que era posible identificar a los perjudicados y establecer un nexo causal entre la fuente del daño y sus efectos adversos concretos sobre personas determinadas.

Sin embargo, en el caso del cambio climático, admite la sentencia que la fuente del daño no es única ni específica, ya que las emisiones de gases de efecto invernadero provienen de múltiples fuentes, resultando el daño de la acumulación de diferentes emisiones que no respetan las fronteras nacionales. Además, como ya dijimos, los principales gases de efecto invernadero no son tóxicos en concentraciones normales, sino que se vuelven dañinos como resultado de una cadena de efectos compleja e impredecible en el espacio y el tiempo: *“los niveles combinados de CO₂”, dice la sentencia, “generan calentamiento global y cambio climático. Estos dan lugar a fenómenos meteorológicos extremos, que provocan diversos daños, como olas de calor extremas, sequías, lluvias torrenciales, fuertes vientos o tormentas. Estos fenómenos, a su vez, son fuente de desastres como incendios, inundaciones, deslizamientos de tierra y avalanchas. El peligro inmediato para los seres humanos proviene de este tipo de consecuencias derivadas de condiciones climáticas específicas”.*

Respecto de las personas físicas, la sentencia declara que para ostentar legitimación activa en el contexto de la actividad administrativa en materia de lucha contra el cambio climático, el demandante debe demostrar no sólo que se ha visto afectado personal y directamente (con exclusión, por tanto, de los perjuicios indirectos y los perjuicios potenciales) sino también que está especialmente expuesto a los efectos adversos del cambio climático, de manera que las consecuencias negativas de la acción u omisión de las autoridades públicas presenten para él una intensidad y una gravedad particulares y muy elevadas, que determinen una necesidad imperiosa de protección individual¹⁷; no basta con que el demandante alegue un daño ambiental general¹⁸. Considera la sentencia que, en materia de cambio climático, cualquier otra interpretación extendería la legitimación activa a prácticamente toda la población y, por tanto, sería incompatible con la exclusión de la acción popular en el sistema del Convenio.

Se trata de un criterio análogo al de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, condensada en el auto del Tribunal General de 8 de mayo de 2019, Carvalho y otros contra Parlamento y Consejo, y confirmado por sentencia de 25 de marzo de 2021, a cuyo tenor, aunque sea *“probable que cada persona se vea afectada de una u otra manera por el cambio climático ... ello no implica que exista legitimación activa para impugnar una medida de alcance general”*, pues *“un enfoque diferente ... crearía una acción pública sin que se cumpla el criterio del impacto individual”*, infringiendo el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

En el caso de las personas jurídicas, la sentencia Verein KlimaSeniorinnen excluye expresamente aplicar la propia jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que niega la legitimación activa de las asociaciones cuando la medida que se impugna no les afecta directamente, incluso aunque los intereses de sus miembros puedan estar en juego. Una jurisprudencia

¹⁷ Párrafos 487 y 488.

¹⁸ Párrafo 472.

cia, pues, que impediría que una asociación pudiera basarse en consideraciones de salud para alegar una violación del artículo 8 del Convenio y, en general, que pudiera reclamar por molestias o perturbaciones que solo las personas físicas pueden sentir. Para fundamentar tal inaplicación, la sentencia argumenta que *“la naturaleza específica del cambio climático, un asunto que concierne a toda la humanidad, y la necesidad de promover la distribución intergeneracional de la carga en este ámbito ... justifican que se otorgue legitimación procesal a las asociaciones”*, aunque sin dar cabida *“a ninguna queja abstracta relativa a un deterioro general de las condiciones de vida si no se reclama al Tribunal que examine las consecuencias de dicho deterioro para una persona o grupo de personas concretos”*. En definitiva, la sentencia declara que para ostentar legitimación ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el cambio climático, una asociación debe:

- 1) Haberse constituido legalmente en el país de que se trate o tener capacidad para actuar en él.
- 2) Perseguir un fin específico, coherente con sus objetivos estatutarios, en defensa de los derechos fundamentales de sus miembros u otras personas afectadas en el país de que se trate, aunque no se limite a la protección de esos derechos frente a las amenazas relacionadas con el cambio climático.
- 3) Hallarse facultada para actuar en nombre de los miembros u otras personas afectadas en el país de que se trate, cuya salud o bienestar estén expuestos a amenazas o perjuicios específicos relacionados con el cambio climático, aunque tales afecciones no necesitan alcanzar los especiales niveles de intensidad que, conforme a la propia sentencia, se exigirían a las personas físicas si pretendieran accionar en su propio nombre.

Además, para reconocer o no legitimación activa a una asociación en relación con el cambio climático *“el Tribunal tendrá en cuenta factores como el propósito para el que se constituyó la*

*asociación, la naturaleza sin ánimo de lucro de sus actividades, la naturaleza y el alcance de sus actividades en el país en cuestión, su personal y representatividad, los principios y la transparencia de su gobernanza y si, en términos generales, en las circunstancias particulares de un caso, otorgar a la asociación legitimación procesal sirve a los intereses de la correcta administración de justicia*¹⁹.

En aplicación de los criterios antedichos, la sentencia Verein KlimaSeniorinnen inadmitió la reclamación de los demandantes personas físicas, por falta de legitimación activa, y admitió la de la asociación actora.

El perjuicio que alegaban las personas físicas demandantes consistía en que, al tratarse de mujeres de edad avanzada, estaban expuestas con especial intensidad a los efectos adversos del cambio climático, y en especial a las olas de calor. Según las actoras, en los últimos años varios veranos habían sido de los más calurosos registrados en Suiza, y las olas de calor contribuyen al aumento de la mortalidad y la morbilidad, especialmente entre las mujeres mayores. Sin embargo el Tribunal, aun aceptando esa afección a la calidad de vida de las demandantes, niega su legitimación activa porque no pueden demostrar que hayan sufrido un problema de salud grave cuya posible agravación debido a las olas de calor no pudiera mitigarse mediante las medidas de adaptación disponibles en Suiza o mediante medidas de adaptación individuales razonables²⁰.

En cuanto a la asociación Verein KlimaSeniorinnen, el Tribunal argumenta que no tiene ánimo de lucro, que su objeto estatutario es promover medidas eficaces de protección del clima en nombre de sus miembros de edad avanzada, y que lleva a cabo acciones dirigidas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en Suiza y a mitigar sus efectos sobre el calentamiento global. La asociación defiende no solo los intereses de sus miembros, sino también los de la población en general y de las generaciones futuras, para garantizar una protección eficaz del clima. Sobre la base

¹⁹ Párrafo 502.

²⁰ Párrafo 533.

de estas consideraciones, el Tribunal reconoce su legitimación activa, al aceptar que, dada su composición, su representatividad y el propósito que motivó su constitución, es un medio adecuado para interponer una acción colectiva en defensa de los derechos e intereses de las personas frente a las amenazas del cambio climático en el Estado demandado²¹.

5.- LA CUESTION EN LA JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA.

La recepción de la sentencia Verein Klimaseniorinnen en la jurisprudencia española ha sido por ahora modesta. Es citada en la sentencia 142/2024 del Tribunal Constitucional, desestimatoria del recurso contra la Ley 19/2022 de personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca, y en sendas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Cataluña²² y de Galicia²³ pero ninguna de ellas aborda el problema del cambio climático, y sólo la del Tribunal Superior de Galicia el problema de la legitimación activa en materia medioambiental, invocando la sentencia Verein KlimaSeniorinnen para admitir la legitimación de una asociación de vecinos y otra de consumidores en un recurso contra la inactividad de la Administración en la adopción de medidas para impedir la degradación ambiental del embalse de As Conchas y garantizar la calidad del agua abastecida desde él a los usuarios.

Sí aborda el problema de la legitimación activa en relación con el cambio climático la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2023²⁴, anterior por tanto a la Verein KlimaSeniorinnen que, aunque desestimó el recurso interpuesto por varias organizaciones no gubernamentales frente a la inactividad del Gobierno del Estado respecto de su obligación de aprobar un Plan Nacional de Energía y Clima, sin embargo rechazó la excepción de falta de legitimación opuesta por el abogado del Estado, con el razona-

²¹ Párrafos 521 y 523.

²² Sentencia de 13 de marzo de 2025 (recurso 2727/2023).

²³ Sentencia de 11 de julio de 2025 (recurso 4019/2025)

²⁴ Recurso 265/2020

miento de que *“al tratarse de la denuncia de una omisión imputable a una Administración Pública que versa sobre una disposición de carácter general relacionada con el medio ambiente ... las asociaciones recurrentes se hallan legitimadas, sustantiva y formalmente, para el ejercicio de la acción popular en asuntos medioambientales prevista en el artículo 22 de la Ley 27/2006”*.

6.- MALOS TIEMPOS PARA LA LÍRICA

Soy consciente, creo que lo somos todos, de que otra vez corren malos tiempos para la lírica. Los últimos acontecimientos bélicos producen el efecto de que hablar del cambio climático se asemeje a tañer la lira mientras el mundo arde a nuestro alrededor. Cuando tantas personas optan por asesinarse entre sí, que lo hagan con dos grados centígrados más o menos es intrascendente; y, en un mundo sin reglas, los problemas de legitimación activa pierden importancia.

Al margen de la polémica sobre su incidencia en el cambio climático, el control y la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero es imprescindible. Sin embargo, sospecho que, en la actual situación internacional, la Unión Europea probablemente no querrá, ni podrá, mantener sus políticas medioambientales. Temo que la lucha contra esas emisiones quedará arrinconada en el desván de las políticas comunitarias y estatales, no sabemos durante cuánto tiempo, silenciosa y cubierta de polvo, arrumbada por la pura y simple necesidad de sobrevivir. El menos grave de los daños será que lo que les he dicho hoy se convierta en papel mojado. Quizá ya lo sea.