

**“COMENTARIO JURISPRUDENCIAL: DEMANDA  
“CLIMÁTICA” COLECTIVA CONTRA LA UNIÓN EUROPEA  
(ASUNTO *CARVALHO Y OTROS CONTRA CONSEJO Y  
PARLAMENTO*, T-330/18): EL TRIBUNAL GENERAL INADMITE  
EL RECURSO CONTRA EL DENOMINADO “PAQUETE  
LEGISLATIVO SOBRE ENERGÍA Y CLIMA PARA 2030” POR  
FALTA DE AFECTACIÓN DIRECTA”\***

**Autora:** Inmaculada Revuelta Pérez. Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valencia. Grupo de investigación LEGAMBIENTAL

**Palabras clave:** Cambio climático; Energía; Gases efecto invernadero; Litigiosidad climática; Actos legislativos; Legitimación

La justicia europea no podía permanecer ajena al fenómeno de la “litigación climática”. Ciudadanos, sociedad civil y hasta Administraciones públicas insatisfechas con las políticas de los Estados contra el cambio climático están librando, a veces conjuntamente, ante los Tribunales su propia batalla reclamando medidas de mayor protección.

Hace más de una década, el Tribunal Supremo de Estados Unidos estimaba la demanda interpuesta por varios Estados, administraciones locales y asociaciones ambientales contra la Agencia de protección ambiental por su pasividad ante el cambio climático y obligaba al regulador ambiental a limitar las emisiones de gases con efecto invernadero generadas por el transporte (caso *Massachusetts vs. Epa*, 2007)<sup>1</sup>. A finales de 2018, la justicia de los Países Bajos confirmaba la decisión de un Juez de primera instancia de estimar el recurso de una asociación ambiental y 900 ciudadanos contra la normativa en la materia y obligaba al Gobierno a incrementar sustancialmente los objetivos legales de reducción de dichas emisiones al mínimo recomendado por los expertos de Naciones Unidas en la materia (caso *Urgenda*)<sup>2</sup>. Estos casos no son

---

\* Este Proyecto de investigación “La regulación de la energía limpia: desafíos pendientes (DER2017-83429-C2-1-R), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Programa Estatal de I+D+I.

<sup>1</sup> Véase FREEMAN, J. y VERMEULE, A. (2007): “[Massachusetts v. EPA: From Politics to Expertise](#)”, *The Supreme Court Review* 2007: 51-110

<sup>2</sup> Véanse PAREJO NAVAS, T. (2016), “La victoria de Urgenda: el inicio de la lucha judicial frente al cambio climático”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 177, págs. 259-279; y, RODRIGUEZ GARCÍA, N. (2016), “Responsabilidad del Estado y cambio climático: el caso Urgenda contra Países Bajos”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VII, nº 2, 1-38

más que una muestra de la conflictividad judicial que está suscitando en el plano internacional el complejo problema del cambio climático y la acción (o inacción) pública frente al mismo<sup>3</sup>.

El 23 de mayo de 2018 se presentaba ante el Tribunal General la primera demanda colectiva contra los principales actos legislativos vigentes de la Unión Europea en la lucha contra el cambio climático cuestionando la idoneidad y suficiencia de los objetivos de reducción de gases con efecto invernadero que establecen (40%, respecto de los niveles de 1990, para 2030). El recurso se dirige, en concreto, contra la Directiva 2003/87/CE, de régimen europeo de comercio de emisiones (art. 9.2)<sup>4</sup>; el Reglamento (UE) 2018/842, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima (art. 4.2 y anexo I); y, el Reglamento (UE) 2018/841, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2020 (art. 4).

El recurso se presentó por 36 personas, físicas (miembros de familias, profesionales del sector agrícola o turístico) y jurídicas (asociaciones ambientales, de defensa de comunidades indígenas, etc.) procedentes no sólo de la Unión Europea (Portugal, Alemania, Francia o Rumanía) sino también de terceros países especialmente afectados (Kenia, Islas Fidji, etc.). Los demandantes, representados, entre otros letrados, por Gerd Winter, Catedrático de Derecho Público de la Universidad de Bremen (Alemania), formularon, esencialmente, dos pretensiones. En primer lugar, la anulación parcial de dichos actos legislativos *ex art. 263 TFUE* (recurso de anulación); y, en segundo lugar, esgrimiendo la responsabilidad extracontractual de la Unión Europea (arts. 286 y 340 TFUE) y en concepto de compensación por los daños causados, se ordenara a las Instituciones demandadas (Consejo de la Unión Europea y Parlamento Europeo) establecer objetivos de reducción más

---

<sup>3</sup> Veáanse, entre otros, GERRARD, M.(2015), “Scale and Focus of Climate Litigation Outside of United States”, *New York Law Journal*, March 12; el Informe “The Status of Climate Change Litigation. A Global Review” (2017), desarrollado en el marco del Programa de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente, en cooperación con el Sabin Center for Climate Change Law (Columbia University); VILASECA BOIXAREU, I. Y SERRA CALVO. J. (2018), “Litigación climática y separación de poderes: una aproximación a la cuestión a través de decisiones judiciales de los Estados Unidos, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 9, nº 2.

<sup>4</sup> Versión modificada por la Directiva (UE) 2018/410, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814 (art. 1)

exigentes (50 %- 60 % , respecto de los niveles de 1990; o, el nivel superior de reducción que el Tribunal considerara oportuno).

Un año después, el Tribunal General, mediante Auto de 8 de mayo de 2019, ha declarado inadmisibile el recurso, es decir, no ha entrado en el fondo del asunto y únicamente ha analizado el tema procesal de la legitimación activa de los demandantes. El Auto, en efecto, trae causa de las excepciones de inadmisibilidad planteadas por las Instituciones demandadas conforme al art. 130 del Reglamento de Procedimiento del citado órgano judicial al recurso. Los colegisladores sostenían que los demandantes- personas físicas y jurídicas- incumplían los dos requisitos de legitimación establecidos en el art. 263.4 TFUE para impugnar actos legislativos ante el Juez de la Unión, esto es, la afectación directa e individualizada, en los términos en que los viene interpretando el Tribunal de Justicia.

Los demandantes, en cambio, entendían que dichas normas les afectaban directamente pues el establecimiento de objetivos insuficientes de reducción de gases de efecto invernadero, es decir, la autorización de una cantidad excesiva de aquéllos supone una violación de sus derechos fundamentales, reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE). En concreto, alegaron la infracción del derecho a la vida (art. 2); el derecho a la integridad física (art. 3); los derechos de los niños (art. 24); el derecho a trabajar y ejercer una profesión libremente elegida o aceptada (art. 15); la libertad de empresa (art. 16); el derecho de propiedad (art. 17); y, el derecho a la igualdad (arts. 20 y 21). En segundo lugar, trataron de justificar la afectación individual aduciendo que la infracción de los derechos fundamentales derivada del cambio climático y los efectos asociados al mismo es única y diferente para cada individuo.

El Tribunal General únicamente ha fiscalizado el tema de la afectación individual de los recurrentes sin llegar a comprobar si existía afectación directa, habida cuenta del carácter acumulativo de los dos requisitos conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En este sentido, el Auto comienza reconociendo la obligación de las Instituciones de la Unión de respetar los derechos fundamentales reconocidos en la Carta al adoptar actos de aplicación general pero afirma que la mera alegación de su supuesta infracción no supone que deban admitirse recursos contra aquéllos obviando los requisitos del art. 263.4 TFUE. Según el Tribunal, los demandantes no demostraban, en modo alguno, como exige la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia en la materia, que las normas cuestionadas les diferenciaban individualmente de otras personas físicas o jurídicas afectadas como si fueran los destinatarios, siendo irrelevante en este sentido que los efectos del cambio climático difieran en cada persona.

El Auto rechaza, a continuación, que negar legitimación activa a los recurrentes por falta de “afectación individual” suponga vulnerar su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 47 CDFUE). El Tribunal General recuerda que la Sentencia *Inuit* (STJUE de 3 de octubre de 2013)<sup>5</sup> ya estableció que el art. 263.4 TFUE no consagra un derecho incondicional de las personas físicas o jurídicas a recurrir todos los actos de las Instituciones ante el juez europeo y que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea contempla un sistema completo de recursos que garantiza la fiscalización judicial de todos ellos, de forma que las personas físicas y jurídicas que incumplan los requisitos de legitimación de dicho precepto disponen de otros cauces de impugnación ya sea ante el juez europeo o el interno.

La justificación del incumplimiento del requisito de afectación individualizada de los demandantes por las normas impugnadas finaliza rechazando la supuesta vulneración de la jurisprudencia *Codorniu* (STJCE de 18 de mayo de 1994, C-309/89), pues, en aquel asunto, señala el Auto, la empresa recurrente invocó, frente a la limitación del término “crémant” para los vinos espumosos elaborados por productores franceses y luxemburgueses en la norma impugnada, el derecho que había adquirido a utilizarlo en una marca gráfica que tenía registrada desde hacía mucho tiempo, pero los demandantes no han podido esgrimir la pérdida de ningún derecho adquirido derivada de las normas impugnadas que les individualice frente a cualquier otra persona física o jurídica.

El Auto también declara inadmisibles las acciones indemnizatorias, concretadas por los demandantes como se ha adelantado, en la pretensión de la imposición de la obligación a las Instituciones demandadas de adoptar objetivos más ambiciosos de reducción de gases con efecto invernadero. El Tribunal General, tras advertir del carácter autónomo del recurso de indemnización respecto de la acción de anulación y, con ello, de la posibilidad de admisión de aquélla aunque se haya denegado la del recurso de anulación, advierte del límite que supone al respecto la prohibición de abusar del procedimiento, esto es, tratar de conseguir el mismo resultado que se obtendría de haber prosperado el recurso de anulación, soslayando, de esta forma, los requisitos de admisibilidad del mismo.

El Tribunal General considera que la acción de indemnización ejercitada por los recurrentes no pretendía realmente obtener una reparación frente al perjuicio causado por un acto ilícito o una omisión de las Instituciones de la Unión sino modificar el paquete legislativo impugnado, es decir, tiene el mismo objeto y efecto que el recurso de anulación, por lo que debía declararse inadmisibles.

---

<sup>5</sup>*Inuit Tapiriit Kanatami* y otros c. Parlamento y Consejo, asunto C-583/11 P

La decisión del Tribunal General de inadmitir el recurso es comprensible a la luz de la restrictiva doctrina del Tribunal de Justicia en materia de legitimación activa de los particulares contra los actos legislativos de la Unión. El Alto Tribunal, en efecto, tiene establecido que los dos requisitos establecidos (afectación directa e individualizada) son acumulativos y, además, exige al demandante, en cuanto a la afectación individual, demostrar la existencia de cualidades propias o circunstancias específicas que le diferencien del resto de sujetos y le individualicen como si fuera el destinatario, lo que no suele ocurrir con los actos legislativos de alcance general como los impugnados.

En el citado caso *Inuit*, por ejemplo, el Tribunal General admitió que el Reglamento europeo que prohibió comercializar productos derivados de la foca (salvo los de origen *Inuit*) afectaba directamente a los (cuatro) recurrentes que se dedicaban a transformar o comercializar dichos productos procedentes de cazadores y tramperos pero rechazó su afectación individualizada, al igual que hizo posteriormente el Tribunal de Justicia, pues la norma les afectaba "(...) como a cualquier operador económico que comercialice productos derivados de la foca"<sup>6</sup>.

En todo caso, conviene señalar que la decisión del Tribunal General no cierra el litigio pues los demandantes siguen disponiendo de cauces de impugnación judicial de estas normas y de sus desarrollos ante el juez europeo e interno. Aparte del recurso de casación contra el Auto ahora comentado ante el Tribunal de Justicia, pueden impugnar los desarrollos normativos del citado paquete legislativo que adopte la Comisión, teniendo en cuenta que respecto de los actos reglamentarios no es necesario acreditar afectación directa así como, indirectamente, el acto de base. Por otra parte, los demandantes podrían recurrir ante el juez interno los actos estatales de aplicación del citado paquete legislativo y solicitar el planteamiento de cuestión prejudicial de validez al Tribunal de Justicia de los actos legislativos europeos.

Interesa referirse brevemente, por último, a los argumentos de fondo de la demanda. Al margen de la infracción de la obligación de no causar daños que impone el Derecho internacional consuetudinario a todo Estado, los demandantes han esgrimido, como en otros litigios climáticos (por ejemplo, *Urgenda*), la vulneración de derechos fundamentales reconocidos por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como el derecho a la vida, a la integridad física, los derechos de los niños o el derecho de propiedad y la libertad de empresa.

---

<sup>6</sup>STJUE de 3 October 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, paragraph 76.,

La demanda pone de relieve que el cambio climático ya está causando daños y vulneración de derechos fundamentales a los ciudadanos y que seguirá haciéndolo, por lo que cualquier emisión adicional que contribuya a dicho fenómeno es ilegal salvo si puede justificarse objetivamente y se produce en un ámbito en el que la Unión se haya propuesto reducir las emisiones hasta el límite de su capacidad técnica y económica. El planteamiento de la demanda parece sólido pues los demandantes han puesto de relieve que las Instituciones demandadas (Consejo y Parlamento) disponían de pruebas que demostraban que podían adoptar medidas más ambiciosas (reducción de la emisión de gases de efecto invernadero de, al menos, un 50 %-60 % por debajo de los niveles de 1990 para 2030) pero que se basaron únicamente en criterios económicos.

El Tribunal de Justicia viene reconociendo al legislador europeo, como es sabido, un amplio margen de apreciación para adoptar decisiones políticas, económicas y sociales en ámbitos que requieren “evaluaciones complejas”, como ocurre con la protección ambiental y considera improcedente sustituir su apreciación, pero exige cada vez más análisis y justificación de estas decisiones y comprueba exhaustivamente la idoneidad de los criterios en que se basan así como los datos científicos y técnicos utilizados. Parece claro que la fiscalización de las medidas europeas de lucha contra el cambio climático se centrará en la ponderación por el Parlamento y el Consejo de los intereses en juego, esto es, la protección de la salud o la integridad física de los ciudadanos y resto de derechos fundamentales.

**Enlace web:** [Auto del Tribunal General \(Sala Segunda\) de 8 de mayo de 2019, Armando Carvalho y otros contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Asunto T-330/18](#)