

Cambio climático, políticas públicas y litigio estratégico

El caso de la Ley Federal de Protección del Clima ante el Tribunal Constitucional alemán y el caso de cambio climático y los derechos de los niños ante el Comité sobre los Derechos del Niño





Fundación Heinrich Böll

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política alemana cercana al partido Alianza 90/Los Verdes. Tiene su sede central en Berlín y actualmente cuenta con 33 oficinas repartidas por todo el mundo. En América Latina la fundación se siente especialmente comprometida, junto con muchas organizaciones contrapartes, con la política climática, la promoción de la democracia y de la justicia de género, así como con la realización de los derechos humanos.

Para nosotros es muy importante fortalecer y apoyar organizaciones locales de la sociedad civil. Hacemos hincapié en la transmisión de conocimientos y la comprensión entre los y las actores en Europa y América Latina, para lo cual promovemos también el diálogo internacional, ya que es esencial para la acción política constructiva.

Índice

2	Introducción
5	I. Los recursos de amparo contra la Ley Federal de Protección del Clima ante el Tribunal Constitucional alemán
5	1. Comunicado de prensa No. 31/2021 del 29 de abril de 2021: <i>Éxito parcial de los recursos de amparo contra la Ley Federal de Protección del Clima</i>
11	2. Auto del Tribunal Constitucional alemán en el caso de los recursos de amparo constitucional contra la Ley Federal de Protección del Clima. Auto adoptado por la Sala Primera el 24 de marzo de 2021 (Protección del clima)
15	Contenido de la ley
80	II. Los recursos ante el Comité sobre los Derechos del Niño en relación con los efectos nocivos del cambio climático en los derechos de los niños
80	1. Resumen del caso
82	2. Comunicado de prensa del Comité sobre los Derechos del Niño
83	3. Decisión adoptada por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, en relación con la comunicación No. 107/2019
100	4. Carta abierta del Comité sobre los Derechos del Niño

Cambio climático, políticas públicas y litigio estratégico

El caso de la Ley Federal de Protección del Clima ante el Tribunal Constitucional alemán y el caso de cambio climático y los derechos de los niños ante el Comité sobre los Derechos del Niño

Introducción

El litigio climático se ha venido consolidando durante los últimos años como una estrategia importante en la lucha contra el cambio climático. Puede contribuir a alcanzar diferentes objetivos, como por ejemplo cambiar el contenido, la interpretación o la aplicación de leyes existentes, presionar a gobiernos o parlamentos para adoptar políticas más ambiciosas respecto a la mitigación y adaptación al cambio climático, o hacer frente a la inacción legislativa y reglamentaria.

Desde 2019 ha habido un fuerte aumento de demandas y casos. En febrero de 2020, el bufete internacional Norton Rose Fulbright identificó más de 1.400 casos en 33 países, en particular en EE.UU. con más de 1.000 casos, seguidos por Australia con casi 200 casos. La Plataforma de Litigio Climático para América Latina y el Caribe, elaborado por la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), incluye actualmente más de 50 casos en siete países de Latinoamérica. Hay más de 40 litigios que utilizan argumentos climáticos para exigir responsabilidades a los gobiernos y a la industria, en temas relacionados con bosques y deforestación, carbón, contaminación del aire, ecosistemas, fracking, energías fósiles y la protección de comunidades.

En Colombia, el litigio climático impulsado por un grupo de jóvenes contra la deforestación del Amazonas y su contribución al cambio climático, llevó a la Corte Suprema de Justicia ya en 2018 a expedir una sentencia, según la cual la selva amazónica era considerada una “entidad sujeta de derechos” que requería protección y restauración. Previamente, la

Corte Constitucional de Colombia ya había desarrollado el concepto de los derechos bioculturales y el sujeto de derechos para un río afectado por la minería ilegal en el Chocó.

En Alemania, ante una petición de inconstitucionalidad presentada por un grupo de activistas climáticos/as contra la Ley Federal de Protección contra el Cambio Climático de 2019, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de esta ley con miras a los planes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), esbozados en la ley.

La Ley definía para el plazo hasta 2030 con suficiente precisión las metas de reducción de los GEI, para contribuir a lograr los objetivos definidos en el marco del Acuerdo de París de 2015. Obligaba a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por lo menos en un 55% hasta el año 2030 en comparación con los niveles de 1990. Según el Tribunal, con estas disposiciones el Legislador no había violado sus deberes derivados de los derechos fundamentales de protección contra los riesgos del cambio climático, ni había violado el mandato de protección climática derivado del artículo 20a de la Ley Fundamental alemana (LF). Este establece: “El Estado protegerá, teniendo en cuenta también su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida y los animales a través de la legislación y, de acuerdo con la ley y el Derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial.”

Sin embargo, el Tribunal concluyó que la ley carecía de un plan detallado para recortar las emisiones desde 2031, y que legislador no podía delegar esta

decisión al Gobierno, para que este expidiera en el futuro mediante un reglamento las metas y medidas de reducción de los GEI para el plazo a partir del 2031. El Tribunal consideró que para lograr el denominado “objetivo de París”, es decir mantener el calentamiento global muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, las reducciones que aún son requeridas después del 2030 deberán lograrse de forma cada vez más urgente y rápida. Estas futuras obligaciones de reducción de emisiones potencialmente afectarán prácticamente todas las formas de libertad porque estas pueden llegar a sufrir restricciones drásticas después del año 2030. Para garantizar la transición a la neutralidad climática entonces requerida, el Tribunal declaró como insuficientes las disposiciones legales para la actualización de las rutas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a partir del 2031.

Esta ausencia de una decisión por el propio legislador violaba, según el Tribunal Constitucional, el principio de la reserva de la ley, y de esta manera los derechos fundamentales de las generaciones jóvenes y por venir. En este sentido, los objetivos nacionales de protección climática y las cantidades de emisiones anuales permitidas hasta el año 2030, resultaban –según el Tribunal Constitucional– incompatibles con los derechos fundamentales en la medida que carecen de especificaciones suficientes en relación con la reducción adicional de emisiones a partir del año 2031. El Legislador tenía la obligación de regular con mayor detalle la actualización de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para periodos posteriores al 2030.

La decisión del Tribunal Constitucional resulta ser importante por varios motivos. En primer lugar, el Tribunal resalta que las disposiciones que actualmente permiten las GEI constituyen un riesgo jurídico de carácter irreversible para la libertad en el futuro, en tanto con cada cantidad de emisiones que resulta permitida hoy, a la vez, se disminuyen las posibilidades de emisión que quedan. En este sentido, el legislador tiene la obligación de ponderar las restricciones impuestas a las presentes y futuras generaciones en el contexto de la necesidad de reducir gradualmente los GEI. Según el Tribunal, “consumir una gran parte del presupuesto de CO₂ hasta 2030 agrava el riesgo de una grave pérdida de libertad, en tanto tal situación haría más corto el lapso de tiempo disponible para

llevar a cabo los desarrollos tecnológicos y sociales que son necesarios para permitir que el estilo de vida actual, todavía fuertemente orientado hacia el consumo de CO₂, logre una transición a un comportamiento climáticamente neutro, transición que al mismo tiempo sea respetuosa con la libertad.”

En segundo lugar, el Tribunal dejó claro que “la obligación de protección climática derivada del art. 20a LF no se opone el hecho de que el clima y el calentamiento global sean fenómenos mundiales y que, por lo tanto, los problemas del cambio climático no puedan resolverse con los esfuerzos de mitigación que emprenda un Estado por sí solo. El mandato de protección climática consagrado en el art. 20a LF posee una dimensión internacional especial. El art. 20a LF obliga al Estado a buscar una solución al problema de la protección climática también y, en particular, a nivel supranacional.” Para el Tribunal, el art. 20a LF el art. 20a LF constituye una norma jurídica justiciable.

En tercer lugar, para el Tribunal, en el marco de una ponderación entre los derechos “no es posible permitir que una generación consuma una gran parte del presupuesto de CO₂ con una carga de reducción comparativamente leve, si esto al mismo tiempo significa que a las siguientes generaciones se les impondrá una carga de reducción radical, exponiendo sus vidas a una pérdida considerable de su libertad.” En este sentido, la lucha contra el cambio climático y la adopción de medidas en contra se constituyen también como una cuestión de justicia intergeneracional. El art. 20a LF exige que los fundamentos naturales de la vida sean tratados con mucho para que las generaciones siguientes no se vean obligadas a emprender una abstinencia radical. La regulación de las emisiones no debe conducir a que se impongan cargas desproporcionadas a la futura libertad de los recurrentes.

A nivel internacional, una petición fue presentada en 2019 por 16 niños y niñas de 12 países contra Argentina, Brasil, Francia, Alemania y Turquía ante el Comité del Derecho del Niño por la presunta violación de los derechos humanos de los/as peticionarios/as por el avance del cambio climático con sus drásticos impactos. Si bien el Comité se abstuvo de tomar una decisión de fondo sobre la responsabilidad internacional de los Estados mencionados, invocando el principio de subsidiaridad frente a procedimientos a nivel nacional que tienen que agotarse primero, este dejó claro que un Estado puede ser considerado responsable del impacto negativo de sus

emisiones de carbono en los derechos de los niños y de las niñas, tanto dentro como fuera de su territorio. Como en el caso de Alemania, y a la luz del “principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, reflejado en el Acuerdo de París, el Comité concluye que el carácter colectivo de la causa del cambio climático no exime al Estado parte de la responsabilidad individual que para él se derive del daño que las emisiones originadas en su territorio puedan causar a los niños, independientemente del lugar en que estos se encuentren.”

En este número de *Ideas Verdes*, se encuentran las dos decisiones trascendentales, para poder estudiarlas a fondo. Pueden ser de gran utilidad como referencias para otros litigios estratégicos o debates públicos para la lucha contra el cambio climático. Contienen importantes principios y argumentos que pueden ser invocados universalmente en los procesos de litigio climático, tanto en Europa como en América Latina.

Florian Huber
Director Oficina Bogotá-Colombia

I. Los recursos de amparo contra la Ley Federal de Protección del Clima ante el Tribunal Constitucional alemán

1. Comunicado de prensa No, 31/2021 del 29 de abril de 2021: *Éxito parcial de los recursos de amparo contra la Ley Federal de Protección del Clima*

En su auto publicado el día de hoy, la Sala Primera de la Corte Constitucional Federal decidió que las disposiciones de la Ley Federal de Protección del Clima de 12 de diciembre de 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz*, KSG, por sus siglas en alemán), con las que se regulan los objetivos nacionales de protección climática y las cantidades de emisiones anuales permitidas hasta el año 2030, resultan incompatibles con los derechos fundamentales en la medida que carecen de especificaciones suficientes en relación con la reducción adicional de emisiones a partir del año 2031. En todos los demás aspectos, los recursos de amparo fueron rechazados.

La Ley Federal de Protección del Clima obliga a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por lo menos en un 55% hasta el año 2030 en comparación con los niveles de 1990 y establece las rutas de reducción vigentes durante ese período de tiempo al determinar las cantidades de emisiones anuales permitidas por sector (§ 3 (1) y § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2). Por cierto no se puede constatar que con estas disposiciones el Legislador haya violado sus deberes derivados de los derechos fundamentales de protección con respecto a los recurrentes y contra los riesgos del cambio climático o que haya violado el mandato de protección climática derivado del artículo 20a de la Ley Fundamental alemana (*Grundgesetz*, LF). Sin embargo, las disposiciones

impugnadas violan las libertades de los recurrentes, algunos de los cuales aún son muy jóvenes. Las regulaciones posponen de forma irreversible altas cargas de reducción de emisiones a períodos posteriores al 2030. El hecho de que las emisiones de gases de efecto invernadero tengan que reducirse también se deriva de la Ley Fundamental. El objetivo constitucional de protección del clima que surge del artículo 20a LF se concreta limitando el aumento de la temperatura media global, en consonancia con el denominado “objetivo de París”, a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales. Para alcanzar este propósito, las reducciones que aún son requeridas después del 2030 deberán lograrse de forma cada vez más urgente y rápida. Estas futuras obligaciones de reducción de emisiones potencialmente afectarán prácticamente todas las formas de libertad porque casi todos los ámbitos de la vida humana aún implican la emisión de gases de efecto invernadero y, por lo tanto, pueden llegar a sufrir restricciones drásticas después del año 2030. Por consiguiente, para asegurar la libertad garantizada por los derechos fundamentales, el Legislador debería haber tomado medidas cautelares con el fin de aliviar estas considerables cargas. Para garantizar la transición a la neutralidad climática entonces requerida no son suficientes las disposiciones legales para la actualización de las rutas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a partir del 2031. El Legislador tiene la obligación de regular con mayor detalle la actualización de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para períodos posteriores al 2030 hasta el 31 de diciembre de 2022.

Hechos del caso:

La Ley Federal de Protección del Clima responde a la necesidad percibida por el Legislador de incrementar los esfuerzos dirigidos a la protección del clima y está destinada a la protección contra los efectos del cambio climático global (§ 1 primera frase KSG). Según el § 1 tercera frase KSG, los fundamentos jurídicos de la Ley son, por un lado, la obligación en virtud del Acuerdo de París, que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, según la cual se debe limitar el aumento de la temperatura media mundial a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales y por otro lado, el compromiso de la República Federal de Alemania de perseguir la neutralidad en emisiones de gases de efecto invernadero hasta el año 2050 como un objetivo a largo plazo. Según el § 3 (1) KSG, las emisiones de gases de efecto invernadero se reducirán gradualmente, para el año objetivo 2030 por lo menos en un 55% en comparación con el año 1990. En el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 se regulan las cantidades de emisiones anuales permitidas a diferentes sectores, las cuales corresponden a la cuota de reducción prevista para el año objetivo 2030. La ley no contiene ninguna regulación más allá del 2030. Más bien, según el § 4 (6) KSG, el Gobierno federal fijará, mediante decreto, en el año 2025 las cantidades decrecientes de emisiones anuales para períodos posteriores al año 2030.

Con sus recursos de amparo, los recurrentes alegan principalmente que el Estado, al promulgar el § 3 (1) y el § 4 (1) tercera frase de la KSG en conjunto con el Anexo 2, no ha puesto en marcha una regulación que sea suficiente para una pronta reducción de los gases de efecto invernadero, especialmente el dióxido de carbono (CO₂), lo que resultaría necesario para limitar el aumento de la temperatura del planeta a 1,5°C o por lo menos muy por debajo de 2°C. Consideran que esto es necesario porque si la temperatura aumentara en más de 1,5°C, estarían en juego millones de vidas humanas y se correría el riesgo de sobrepasar puntos de no retorno con consecuencias imprevisibles para el sistema climático. Sostienen que el cumplimiento del “presupuesto de CO₂ restante” correspondiente al límite de temperatura de 1,5°C no resultaría posible mediante la regulación que se da a la reducción de emisiones de CO₂ en la Ley Federal de Protección del Clima. Los recurrentes, algunos de

los cuales viven en Bangladesh y Nepal, basan sus recursos de amparo principalmente en los deberes de protección de derechos fundamentales derivados del art. 2 (2) primera frase LF y del art. 14 (1) LF, en un derecho a un futuro acorde con la dignidad humana (*menschenwürdige Zukunft*) y un derecho fundamental a un mínimo vital ecológico (*ökologisches Existenzminimum*) que derivan respectivamente del art. 2 (1) LF en concordancia con el art. 20a LF y del art. 2 (1) LF en concordancia con el art. 1 (1) primera frase LF. Respecto a las cargas que deberán soportar en el futuro como fruto de las obligaciones de reducción de emisiones para períodos posteriores al año 2030, descritos por los recurrentes como un “frenazo total”, los recurrentes se remiten de manera más general a las libertades fundamentales.

Consideraciones esenciales de la Sala:

Los recursos de amparo tienen éxito parcial.

I. En la medida que los recurrentes sean personas naturales, sus recursos de amparo son admisibles. Sin embargo, las dos asociaciones ambientales no tienen legitimación para interponer un recurso de amparo. Como “defensores de la naturaleza” alegan, sobre la base del art. 2 (1) LF en concordancia con el art. 19 (3) LF y el art. 20a LF a la luz del art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE), que el Legislador no ha tomado las medidas adecuadas para limitar el cambio climático y, por lo tanto, desatiende disposiciones vinculantes de la Legislación de la UE para la protección de los fundamentos naturales de la vida. La Ley Fundamental y el derecho procesal constitucional no prevén este tipo de legitimación para interponer un recurso de amparo.

II. No se puede constatar que los deberes de protección derivados del art. 2 (2) primera frase LF y del art. 14 (1) LF sean violados a causa de los peligros del cambio climático.

La protección de la vida y la integridad personal en virtud del art. 2 (2) primera frase LF abarca la protección contra las afectaciones que sean causadas por la contaminación ambiental independientemente de quién y qué circunstancias las produzcan. El deber de protección del Estado derivado del art. 2 (2) primera frase LF también incluye la obligación de proteger la vida y la salud contra los riesgos que plantea el cambio climático, por ejemplo, contra los eventos

meteorológicos extremos relacionados con el clima como las olas de calor, los incendios forestales, los huracanes, las lluvias torrenciales, las inundaciones, las avalanchas o los deslizamientos de tierra. De este deber también se puede derivar una obligación de protección a nivel jurídico-objetivo frente a las generaciones futuras. En vista del hecho de que el cambio climático puede generar daños en propiedades tales como áreas de uso agrícola o bienes raíces, por ejemplo, debido al aumento del nivel del mar o a sequías, el derecho fundamental a la propiedad en virtud del art. 14 (1) LF incluye un deber de protección del Estado respecto a los peligros a la propiedad que surjan del cambio climático.

No se puede constatar ninguna violación de estos deberes de protección dado el margen de maniobra que tiene el Legislador en el cumplimiento de estos. Sería manifiestamente inadecuada para el cumplimiento del deber de protección derivado de los derechos fundamentales que exige proteger contra los riesgos del cambio climático, una estrategia de protección que no persiga el objetivo de la neutralidad climática; el calentamiento de la tierra entonces no podría detenerse, en tanto cada aumento de la concentración de CO₂ en la atmósfera contribuye al calentamiento global y, una vez que el CO₂ se libera a la atmósfera, en su mayor parte permanece allí y difícilmente podría llegar a ser eliminado en un futuro previsible. También sería completamente inadecuado simplemente permitir que el cambio climático siga su curso e implementar el mandato de protección impuesto por los derechos fundamentales únicamente por medio de las llamadas medidas de adaptación. Ninguno de los dos escenarios tiene lugar aquí. En última instancia, no resulta posible constatar tampoco que el Legislador haya sobrepasado su margen de decisión al basarse en el “objetivo de París”, según el cual el aumento de la temperatura media global se limitará a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C. En este contexto, también es importante señalar que una protección complementaria por medio de medidas de adaptación al cambio climático es, en principio, una opción viable cuando se trata de proteger los derechos fundamentales contra los riesgos de dichos cambios.

Puede quedar abierta la cuestión de si los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales también imponen al Estado alemán la obligación, incluso con respecto a los recurrentes que viven

en Bangladesh y Nepal, de tomar medidas contra las afectaciones inminentes o ya ocurridas a causa del cambio climático. Porque en última instancia, tampoco en ese sentido se podría constatar ninguna violación de un deber de protección.

III. Sin embargo, se configura una violación de derechos fundamentales por el hecho de que las cantidades de emisiones permitidas hasta el 2030 acorde con el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 reducen considerablemente las posibilidades de emisión que quedan para después del 2030 y, por lo tanto, prácticamente cualquier libertad protegida por los derechos fundamentales se pone en peligro. Como garantías de libertad sin límites temporales, los derechos fundamentales brindan protección a los recurrentes frente a la amenaza integral a la libertad que se configura por un traslado unilateral hacia el futuro de la carga de reducción de gases de efecto invernadero impuesta por el art. 20a LF. El Legislador tendría que haber tomado medidas cautelares para garantizar una transición a la neutralidad climática que sea respetuosa con la libertad. Actualmente faltan tales medidas.

1. Las normas impugnadas tienen un efecto similar al de una injerencia anticipada (*eingriffsähnliche Vorwirkung*) en la libertad que está protegida integralmente por la Ley Fundamental. Las posibilidades de hacer uso de esta libertad de una manera que implique directa o indirectamente emisiones de CO₂ están limitadas por la Constitución, en tanto que dichas emisiones, tal como están las cosas actualmente, contribuyen de manera en gran parte irreversible al calentamiento global y, por disposición constitucional, el Legislador no puede aceptar, sin hacer nada, un avance *ad infinitum* del cambio climático. Las disposiciones que actualmente permiten las emisiones de CO₂ constituyen un riesgo jurídico de carácter irreversible para la libertad en el futuro, en tanto con cada cantidad de emisiones de CO₂ que resulta permitida hoy, a la vez, se disminuyen las posibilidades de emisión que quedan acorde con el art. 20a LF. Por lo tanto, cualquier ejercicio de la libertad que llegue a involucrar emisiones de CO₂ estará sujeto a restricciones más estrictas y, cuya exigencia será requerida a nivel constitucional, pues el calentamiento global solo se puede prevenir si

las concentraciones antropogénicas de CO₂ en la atmósfera terrestre dejan de crecer. Es cierto que, para detener el cambio climático, cualquier ejercicio de la libertad que implique emisiones de CO₂ en algún momento tendría que prohibirse de todos modos en lo esencial, pues el calentamiento global solo se puede prevenir si las concentraciones antropogénicas de CO₂ en la atmósfera terrestre dejan de crecer. Sin embargo, consumir una gran parte del presupuesto de CO₂ hasta 2030 agrava el riesgo de una grave pérdida de libertad, en tanto tal situación haría más corto el lapso de tiempo disponible para llevar a cabo los desarrollos tecnológicos y sociales que son necesarios para permitir que el estilo de vida actual, todavía fuertemente orientado hacia el consumo de CO₂, logre una transición a un comportamiento climáticamente neutro, transición que al mismo tiempo sea respetuosa con la libertad.

La constitucionalidad de este efecto de injerencia anticipada que se produce por las regulaciones sobre las cantidades de emisiones, el cual tiene lugar no solo *de facto*, sino también *de jure*, por un lado exige que sea compatible con la obligación objetiva de protección climática consagrada en el art. 20a LF. La injerencia en los derechos fundamentales solo puede justificarse desde el punto de vista constitucional si las disposiciones subyacentes cumplen los preceptos elementales y los principios constitucionales generales de la Ley Fundamental. La misma exigencia se aplica aquí dado el efecto similar al de una injerencia anticipada en la libertad, la cual está protegida por los derechos fundamentales. El art. 20a LF es asimismo uno de los principios que deben observarse. Por otro lado, la justificación constitucional requiere que la regulación de las cantidades de emisiones no debe conducir a que se impongan cargas desproporcionadas a la futura libertad de los recurrentes.

2. Actualmente no resulta posible constatar que el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 violen el art. 20a LF.
 - a) El art. 20a LF obliga al Estado a tomar medidas de protección climática y tiene como objetivo lograr la neutralidad climática. La protección climática no tiene una preponderancia

absoluta sobre otros intereses, sino que en caso de conflicto debe ponderarse con otros bienes jurídicos constitucionales y principios constitucionales. Sin embargo, dado que el cambio climático es casi completamente irreversible tal como están las cosas actualmente, formas de comportamiento que lleven a sobrepasar el límite de temperatura relevante en términos del objetivo constitucional de protección del clima solo serían justificables bajo condiciones estrictas, como la protección de los derechos fundamentales. En el proceso de ponderación, el mandato de protección climática tiene un peso cada vez mayor a medida que se intensifica el cambio climático.

A la obligación de protección climática derivada del art. 20a LF no se opone el hecho de que el clima y el calentamiento global sean fenómenos mundiales y que, por lo tanto, los problemas del cambio climático no puedan resolverse con los esfuerzos de mitigación que emprenda un Estado por sí solo. El mandato de protección climática consagrado en el art. 20a LF posee una dimensión internacional especial. El art. 20a LF obliga al Estado a buscar una solución al problema de la protección climática también y, en particular, a nivel supranacional. El Estado no podría eludir su responsabilidad remitiendo a las emisiones de gases de efecto invernadero que se producen en otros Estados. Por el contrario, de la dependencia específica de la comunidad internacional sigue la necesidad constitucional de implementar efectivamente las propias medidas de protección climática a nivel nacional y de evitar la creación de incentivos para que otros Estados socaven la cooperación necesaria.

Tampoco el contenido normativo abierto del art. 20a LF y la referencia a la Legislación formulada de forma explícita en esta disposición impiden que la Corte Constitucional Federal realice un control constitucional al cumplimiento del mandato de protección climática; el art. 20a LF es una norma jurídica justiciable y exige vincular el proceso político a la consideración de cuestiones ecológicas, también con miras a las futuras

generaciones que resultarán particularmente afectadas por el cambio climático.

En tanto el Legislador declaró el objetivo de París como uno de las bases de la Ley Federal de Protección del Clima, tal como se estipula en el § 1 tercera frase KSG, éste, en el ejercicio de su mandato y prerrogativa de concreción, ha formulado actualmente el objetivo de protección climática del art. 20a LF de manera admisible estableciendo que el aumento de la temperatura media global deba limitarse a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales. Esto también debe constituir la base para la revisión de la Corte Constitucional Federal.

- b) Teniendo en cuenta el margen de maniobra otorgado al Legislador, no se puede constatar actualmente que las disposiciones del § 3 (1) segunda frase y del § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 violen el mandato constitucional de protección climática derivado del art. 20a LF.

El límite de temperatura relevante desde el punto de vista constitucional de muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, de 1,5°C puede, en principio, convertirse en un presupuesto global de CO₂ restante, que luego pase a ser distribuible entre los Estados. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) ha definido presupuestos globales de CO₂ restantes concretos frente a diferentes límites de temperatura y diferentes probabilidades de ocurrencia sobre la base de un proceso que se desarrolla asegurando la calidad del mismo y revelando la incertidumbre que vaya quedando en el proceso. Sobre esta base, el Consejo de Expertos en Cuestiones Ambientales (*Sachverständigenrat für Umweltfragen*) ha establecido para Alemania un presupuesto nacional restante concreto a partir del 2020, que sería compatible con el objetivo de París. Debido a las incertidumbres y las valoraciones contenidas en este documento, el tamaño del presupuesto que ha sido establecido no puede servir como un punto de referencia numérico exacto para el

control por parte de la Corte Constitucional Federal. El Legislador conserva un cierto margen de decisión. Sin embargo, no puede llenarlo a su propia discreción política. Si existe incertidumbre científica sobre las relaciones de causa y efecto que tienen un impacto en el medio ambiente, el art. 20a LF impone al Legislador un deber especial de cuidado. Esto implica que se deban incluso tener en cuenta meras indicaciones acerca de la posibilidad de deterioros graves o irreversibles, siempre que estas indicaciones sean suficientemente fiables.

Actualmente no se puede constatar ninguna violación del deber de cuidado antes mencionado. De este deber se desprende que deben tenerse en cuenta las estimaciones del IPCC sobre el tamaño del presupuesto global de CO₂ restante, aunque contengan incertidumbres. El presupuesto restante calculado por el Consejo de Expertos en Cuestiones Ambientales sobre la base de las estimaciones del IPCC estaría casi agotado hasta el año 2030 por las cantidades de emisiones reguladas en el § 4 (1) tercera frase de la KSG en conjunto con el Anexo 2. Sin embargo, en comparación con las incertidumbres que actualmente están involucradas en el cálculo del presupuesto restante, tal nivel de error no sería suficiente para ser considerado objetable desde el punto de vista constitucional por la Corte Constitucional Federal.

3. Sin embargo, el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase de la KSG en conjunto con el Anexo 2 no satisfacen el requisito derivado del principio de proporcionalidad de asegurar que la reducción de las emisiones de CO₂ se distribuya a lo largo del tiempo de manera prospectiva tal como es exigido por el art. 20a LF, hasta el punto de la neutralidad climática y de una manera respetuosa con los derechos fundamentales

- a) De acuerdo con esto, no es posible permitir que una generación consuma una gran parte del presupuesto de CO₂ con una carga de reducción comparativamente leve, si esto al mismo tiempo significa que a las siguientes generaciones se les impondrá una carga de

reducción radical, exponiendo sus vidas a una pérdida considerable de su libertad. En el futuro, es probable que incluso las graves pérdidas de libertad se justifiquen invocando el principio de proporcionalidad y el derecho constitucional a los fines de proteger el clima; por ello mismo surge el riesgo de tener que aceptar luego una considerable pérdida de libertad. Debido a que el curso de las cargas futuras sobre la libertad ya viene siendo determinado por las disposiciones que actualmente definen las cantidades de emisiones permitidas, los impactos sobre la libertad en el futuro deben ser proporcionales desde la perspectiva actual. También el mandato objetivo de protección estipulado en el art. 20a LF incluye la necesidad de tratar los fundamentos naturales de la vida con mucho cuidado y dejarlos para la posteridad en una condición tal que las generaciones siguientes que deseen seguir preservando estos fundamentos no se vean obligadas a emprender una abstinencia radical.

La carga de reducción de gases de efecto invernadero requerida constitucionalmente después del año 2030 será considerable. No se puede constatar si será tan drástica como para entrañar menoscabos irrazonables de los derechos fundamentales desde la perspectiva actual. Sin embargo, el riesgo de cargas gravosas es considerable, y este riesgo solo puede armonizarse con las libertades fundamentales que resultarán afectadas en el futuro si se toman medidas cautelares para enfrentar la reducción de cargas prevista para después del 2030 de forma que se respeten los derechos fundamentales. Esto exige también que la transición a la neutralidad climática se inicie de forma oportuna. En términos concretos, esto exige que se formulen lo antes posible especificaciones transparentes que indiquen cómo se configurará la reducción de gases de efecto invernadero de una forma tal que ofrezcan una orientación a los procesos de desarrollo e implementación necesarios y proporcionen un nivel suficiente de presión sobre estos procesos y seguridad en su planificación. Para ello, es indispensable desde el punto de vista constitucional, por un lado, que

los objetivos adicionales de reducción que van más allá del año 2030 se determinen de forma oportuna, extendiéndose suficientemente al futuro. Por otro lado, las cantidades de emisiones anuales que se produzcan de forma adicional y los objetivos de reducción deben determinarse con tal detalle que se proporcione una orientación suficientemente específica.

- b) En el § 4 (6) primera frase KSG, el Legislador reguló de una forma insuficiente desde el punto de vista constitucional la actualización de la hoja de ruta para la reducción de gases de efecto invernadero. Es cierto que no se puede exigir que las cantidades de emisiones decrecientes ya estén especificadas de forma concreta desde ahora hasta la fecha prevista para alcanzar la neutralidad climática en el año 2050. Sin embargo, no es suficiente simplemente obligar al Gobierno federal a fijar una vez –en el año 2025– mediante decreto una delimitación adicional de las cantidades de emisiones posteriores. Por el contrario, por lo menos tendrían que regularse los intervalos de tiempo en los que se deben hacer de forma transparente las actualizaciones posteriores. Además, con el procedimiento regulado por el § 4 (6) KSG tampoco se garantiza que la ruta de reducción adicional pueda identificarse a tiempo. Ya parece dudoso que la primera actualización adicional de las cantidades de emisiones anuales para períodos posteriores al 2030 sea oportuna si la misma tuviera lugar en el 2025. Incluso más allá de esta primera actualización, no está garantizado que las actualizaciones se den en un momento oportuno porque no se puede asegurar por § 4 (6) primera frase KSG que se extiendan suficientemente al futuro. Si el Legislador continúa confiando en la participación de un poder reglamentario, tendría que imponerle especificaciones de mayor alcance a ésta; en particular, tendría que obligarla a elaborar antes del 2025 un primer plan actualizado o, por lo menos, especificarle con mucha anticipación por medio de una disposición legal hasta qué punto en el futuro deben extenderse los planes del 2025. Si el Legislador asume la tarea completa

de actualizar la ruta de reducción de emisiones, él mismo debe establecer todos los aspectos necesarios de forma oportuna y con un alcance suficiente en el tiempo.

- c) El § 4 (6) KSG aún tampoco satisface los requisitos constitucionales del art. 80 (1) LF y el principio de reserva legal. En cualquier caso, el Legislador debe especificar el tamaño de las cantidades de emisiones anuales que se estipularán para periodos posteriores al año 2030 o establecer requisitos más detallados para su determinación específica por parte del poder reglamentario.

2. Auto del Tribunal Constitucional alemán en el caso de los recursos de amparo constitucional contra la Ley Federal de Protección del Clima. Auto adoptado por la Sala Primera el 24 de marzo de 2021 (Protección del clima)

Consideraciones principales

del Auto adoptado por la Sala Primera el 24 de marzo de 2021

- 1 BvR 2656/18 -
 - 1 BvR 78/20 -
 - 1 BvR 96/20 -
 - 1 BvR 288/20 -
- (Protección del clima)

1. La protección de la vida y la integridad personal en virtud del art. 2 (2) primera frase de la Ley Fundamental alemana (*Grundgesetz*, LF) abarca la protección contra las afectaciones a bienes jurídicos garantizados por la Constitución que sean causadas por la contaminación ambiental independientemente de quién o qué circunstancias las produzcan. El deber de protección del Estado derivado del art. 2 (2) primera frase LF también incluye la obligación de proteger la vida y la salud contra los riesgos que plantea el cambio climático. De este deber también se puede derivar una obligación de protección a nivel jurídico-objetivo frente a las generaciones futuras.

2. El art. 20a LF obliga al Estado a tomar medidas de protección climática. Esto incluye el objetivo de lograr la neutralidad climática.

- a) El art. 20a LF no tiene una preponderancia absoluta sobre otros intereses, sino que en caso de conflicto debe ponderarse con otros bienes jurídicos constitucionales y principios constitucionales. En la ponderación, no obstante, el peso relativo del mandato de protección climático aumenta a medida que se intensifica el cambio climático.

- b) Si existe incertidumbre científica sobre las relaciones de causa y efecto que tienen un impacto en el medio ambiente, el deber especial de cuidado también a favor de las generaciones futuras impuesto al Legislador en virtud del art. 20a LF abarca la obligación de incluso tener en cuenta meras indicaciones acerca de la posibilidad de deterioros graves o irreversibles, siempre que estas indicaciones sean suficientemente fiables.

- c) Como mandato de protección climática, el art. 20a LF posee una dimensión internacional. A la obligación nacional de tomar medidas climáticas no se opone el hecho de que, debido al carácter global del clima y el calentamiento global, quede fuera de consideración una solución a los problemas del cambio climático por parte de un solo Estado. El mandato de protección climática exige del Estado la participación en actividades de orientación internacional dirigidas a la protección del clima a nivel global y requiere que se promueva la protección climática dentro del marco internacional. El Estado no puede eludir su responsabilidad remitiendo a las emisiones de gases de efecto invernadero que se producen en otros Estados.

- d) En el ejercicio de su mandato y prerrogativa de concreción, el Legislador ha formulado actualmente el objetivo de protección climática del art. 20a LF de manera admisible desde el punto de vista constitucional estableciendo que el aumento de la temperatura media global deba limitarse a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales.

- e) El art. 20a LF es una norma jurídica justificable y exige vincular el proceso político a la consideración de cuestiones ecológicas, también con miras a las generaciones futuras.
3. La compatibilidad con el art. 20a LF es un requisito para que una injerencia estatal en los derechos fundamentales sea justificada desde el punto de vista constitucional.
4. Bajo determinadas condiciones, la Ley Fundamental impone la obligación de asegurar la libertad fundamental garantizada por los derechos fundamentales a lo largo del tiempo y de distribuir de forma proporcional entre generaciones las posibilidades de disponer de la libertad. En su dimensión subjetiva y como garantías de libertad sin límites temporales, los derechos fundamentales brindan protección contra un traslado unilateral hacia el futuro de la carga de reducción de gases de efecto invernadero indicada por el art. 20a LF. Además, en su dimensión objetiva, el mandato de protección estipulado en el art. 20a LF incluye la necesidad de tratar los fundamentos naturales de la vida con mucho cuidado y dejarlos para la posteridad en una condición tal que las generaciones siguientes que deseen seguir preservando estos fundamentos no se vean obligadas a emprender una abstinencia radical. La preservación de la libertad en el futuro requiere también que la transición a la neutralidad climática se inicie de forma oportuna. En términos concretos, esto exige que se deben formular lo antes posible especificaciones transparentes que indiquen cómo se configurará la reducción de gases de efecto invernadero de una forma tal que ofrezcan una orientación a los procesos de desarrollo e implementación necesarios y proporcionen un nivel suficiente de presión sobre estos procesos y seguridad en su planificación.
5. El propio Legislador debe estipular las regulaciones necesarias que especifiquen las cantidades totales de emisiones permitidas para determinados períodos de tiempo. La simple participación parlamentaria mediante la aprobación de los decretos del Gobierno federal por parte del Parlamento alemán no puede sustituir un proceso legislativo dirigido a regular las cantidades de emisiones que

serán permitidas, porque precisamente la especial función pública que aquí cumple el proceso legislativo es el motivo que explica la necesidad de una regulación legislativa. Sin embargo, una consagración legal en áreas del derecho que constantemente están sujetas a nuevos desarrollos y conocimientos también puede ser contraproducente para la protección de los derechos fundamentales. Esto se corresponde con la noción de protección dinámica de los derechos fundamentales (fundamentalmente, Decisiones de la Corte Constitucional Federal, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, BVerfGE 49, 89 <137>). Sin embargo, este concepto no puede oponerse aquí a la exigencia de una intervención legislativa. El desafío no consiste en que el marco legal se mantenga al día con los nuevos desarrollos y conocimientos, sino que se trata más bien de plasmar el marco legal para hacer posibles, en primer lugar, nuevos desarrollos para la protección de los derechos fundamentales.

CORTE CONSTITUCIONAL FEDERAL

- 1 BvR 2656/18 -
- 1 BvR 78/20 -
- 1 BvR 96/20 -
- 1 BvR 288/20 -



EN NOMBRE DEL PUEBLO

En el procedimiento sobre los recursos de amparo

I. 1. a 11. [particulares de Alemania]

- 12. de la S... Asociación Registrada (e.V. por sus siglas en alemán),
- 13. de la B... e.V.,

apoderados:

- 1.... -
- 2.... -

contra 1. la omisión de la República Federal de Alemania en la adopción de disposiciones y

medidas legales adecuadas para hacer frente al cambio climático,

2. § 3 (1), § 4 (1) en conjunto con el Anexo 2, § 4 (6) de la Ley Federal de Protección del Clima (*Bundes-Klimaschutzgesetz*, KSG, por sus siglas en alemán) de 12 de diciembre de 2019 (Boletín Oficial Federal, *Bundesgesetzblatt*, BGBl I p. 2513)

- 1 BvR 2656/18 -,

- I. 1. a 12. [particulares de Bangladesh]
13. a 15. [particulares de Nepal]

apoderados: ... -

contra 1. § 3 (1); § 4 (1) en conjunto con los Anexos 1 y 2, § 4 (3), (5) y (6), § 8 y § 9 de la Ley Federal de Protección del Clima (KSG) de 12 de diciembre de 2019 (Boletín Oficial Federal I p. 2513),

2. la continua omisión del Legislador federal y del Gobierno federal para tomar medidas adecuadas y prospectivamente suficientes para cumplir con el presupuesto nacional de CO₂ restante calculado en función de la población (3,465 gigatoneladas de CO₂ a partir de 2020)

- 1 BvR 78/20 -,

- III. 1. a 10. [particulares menores de edad de Alemania]

apoderados: ... -

contra 1. § 3 (1); § 4 (1) en conjunto con los Anexos 1 y 2, § 4 (3), (5) y (6), § 8 y § 9 de la Ley Federal de Protección del Clima (KSG) de 12 de diciembre de 2019 (Boletín Oficial Federal I p. 2513),

2. La continua omisión del Legislador federal y del Gobierno federal para tomar medidas adecuadas y prospectivamente suficientes para cumplir con el presupuesto nacional de CO₂ restante calculado en función de la población (3,465 gigatoneladas de CO₂ a partir de 2020)

- 1 BvR 96/20 -,

- IV. 1. a 9. [residentes de islas alemanas o de lugares cercanos a la costa alemana, algunos de ellos menores de edad]

- apoderados: ... -

contra 1. § 3 (1), § 4 (1) en conjunto con los Anexos 1 y 2 y § 4 (3) de la Ley Federal de Protección del Clima (KSG) de 12 de diciembre de 2019 (Boletín Oficial Federal I p. 2513) en conjunto con el artículo 5 del Reglamento (UE) 2018/842 de 30 de mayo de 2018

- 1 BvR 288/20 -

la Corte Constitucional Federal –Sala Primera– integrada por las Magistradas y Magistrados Presidente Harbarth, Paulus, Baer, Britz, Ott, Christ, Radtke, Härtel

el 24 de marzo de 2021 ha decidido:

1. Se inadmite el recurso de amparo constitucional de los recurrentes 12 y 13 en el procedimiento 1 BvR 2656/18.
2. El § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase de la Ley Federal de Protección del Clima (KSG) de 12 de diciembre de 2019 (Boletín Oficial Federal I p. 2513) en conjunto con el Anexo 2 resultan incompatibles con los derechos fundamentales, en la medida en que no exista disposición que satisfaga los requisitos constitucionales sobre la actualización de los objetivos de reducción para periodos a partir del año 2031 de acuerdo con los motivos de la decisión.
3. En todos los demás aspectos, los recursos de amparo constitucional serán rechazados.
4. El Legislador tiene la obligación de regular la actualización de los objetivos de reducción para periodos a partir de 2031 a más tardar hasta el 31 de diciembre de 2022, a la luz de los motivos de la decisión. El § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase de la Ley Federal de Protección del Clima de 12 de diciembre de 2019 (Boletín Oficial Federal I p. 2513) en conjunto con el Anexo 2 siguen siendo aplicables.

5. La República Federal de Alemania debe reembolsar la mitad de los gastos necesarios en que incurrieron los recurrentes en los procedimientos 1 BvR 96/20 y 1 BvR 288/20, así como a los recurrentes 1 a 11 en el procedimiento 1 BvR 2656/18. En el procedimiento 1 BvR 78/20, la República Federal de Alemania debe reembolsar una cuarta parte de los gastos necesarios en que hayan incurrido los recurrentes.

CONTENIDO

A. Hechos del caso ...

I. Fundamentos jurídicos.....	
1. Ley Federal de Protección del Clima	
a) Propósito de la Ley y objetivos de protección climática.....	
b) Carácter marco de la Ley	
2. El Acuerdo de París.....	
3. Derecho de la Unión Europea	
4. Disposiciones impugnadas	
II. Fundamentos fácticos del cambio climático.....	
1. Informes del IPCC	
2. Efecto invernadero y calentamiento global.....	
3. Consecuencias sobre el medio ambiente y el clima	
4. Efectos del calentamiento global y del cambio climático	
5. Fuentes de emisión	
III. Fundamentos fácticos de la protección climática	
1. Limitación de la concentración de CO ₂ en la atmósfera terrestre.....	
2. Reducción de emisiones, emisiones negativas, adaptación.....	
3. Medida de la reducción y presupuesto de CO ₂	
4. El nivel de la transformación	
IV. Los recursos de amparo constitucional.....	
1. Recursos de amparo en el procedimiento 1 BvR 2656/18	
a) Alegatos de los recurrentes.....	
b) Posicionamientos	
aa) Posicionamiento del Parlamento alemán	
bb) Posicionamiento del grupo parlamentario Bündnis 90/Die Grünen.....	
cc) Posicionamiento del Gobierno federal.....	
2. Recursos de amparo en el procedimiento 1 BvR 288/20	
a) Alegatos de los recurrentes.....	
b) Posicionamientos	
aa) Posicionamiento del Parlamento alemán	
bb) Posicionamiento del Gobierno federal	
3. Recursos de amparo en el procedimiento 1 BvR 96/20	
a) Alegatos de los recurrentes.....	
b) Posicionamientos	
aa) Posicionamiento del Parlamento alemán	
bb) Posicionamiento del Gobierno federal	
4. Recursos de amparo en el procedimiento 1 BvR 78/20	
a) Alegatos de los recurrentes.....	
b) Posicionamientos	
aa) Posicionamiento del Parlamento alemán	
bb) Posicionamiento del Gobierno federal	

B. Admisibilidad

I. Objeto del recurso.....	
1. Objeciones	
2. Inadmisibilidad de la objeción de omisión luego de la adopción de la Ley Federal de Protección del Clima	

II. Legitimación para la interposición del recurso	
1. Deberes de protección derivados del art. 2 (2) primera frase, art. 14 (1) y art. 12 (1) LF	
a) Posibilidad de violación al derecho fundamental.....	
b) Afectación actual, propia y directa	
2. Art. 20a LF.. 112	
3. Mínimo vital ecológico y derecho a un futuro acorde con la dignidad humana	
4. Garantías de libertad sin límites temporales.....	
a) Posibilidad de violación a los derechos fundamentales	
aa) Efecto anticipado sobre derechos fundamentales.....	
bb) Disposiciones de la Ley Federal de Protección del Clima que atentan contra los derechos fundamentales	
cc) Sustanciación.....	
b) Afectación actual, propia y directa	
aa) Afectación actual	
bb) Afectación propia.....	
cc) Afectación directa	
5. Derecho fundamental a una forma de vida respetuosa con el clima y el medio ambiente	
6. Legitimación altruista para interponer el recurso por parte de las asociaciones medioambientales	
III. Agotamiento de los recursos legales.....	
IV. Subsidiariedad en sentido amplio	
V. Asunto sin determinación completa por la Legislación de la UE	

C. Fundamentación

I. Deber de protección con respecto a los recurrentes que viven en Alemania	
1. Deber de protección derivado del art. 2 (2) primera frase LF.....	
a) Deber de protección	
aa) Deber de protección general derivado del art. 2 (2) primera frase LF	
bb) Deber de protección en relación con el cambio climático	
b) Violación	
aa) Requisitos.....	
bb) Subsunción	
(1) Medidas cautelares que son manifestamente inadecuadas o completamente inexistentes	
(2) Medidas cautelares que son completamente insuficientes	
(3) Medidas cautelares que se quedan considerablemente rezagadas respecto al objetivo de protección ¹⁵⁸	
a) „El objetivo de París“ (§ 1 tercera frase KSG)	
b) Los objetivos de reducción (§ 3 (1) segunda frase, § 4 (1) tercera frase KSG)	
c) Las medidas concretas de reducción.....	
2. Deber de protección derivado del art. 14 (1) LF	
a) Deber de protección	
b) Violación.....	
II. Deberes de protección con respecto a recurrentes que viven en Bangladesh y Nepal	
1. Deber de protección	
2. Necesidad de modificación de un deber de protección	
3. Violación	
III. Garantías de libertad sin límites temporales.....	
1. Efecto anticipado sobre derechos fundamentales que requiere justificación	
a) Efecto anticipado sobre derechos fundamentales	

b) Requisitos de justificación	
aa) Compatibilidad con el derecho constitucional objetivo	
bb) Proporcionalidad	
2. Justificación jurídico-constitucional.....	
a) Compatibilidad con el art. 20a LF.....	
aa) Requisitos del art. 20a LF	
(1) Mandato de protección climática del art. 20a LF.....	
(2) Dimensión internacional del art. 20a LF	
(a) Necesidad de una acción orientada internacionalmente	
(b) Objeción basada en la falta de causalidad	
(3) Justiciabilidad.....	
(4) Concreción del requisito constitucional con respecto al límite de temperatura	
bb) Compatibilidad del § 3 (1) segunda frase 2, § 4 (1) tercera frase 3KSG con el art. 20a LF	
(1) Operacionalización de los criterios	
(a) Enfoque presupuestario	
(b) Cuantificación del presupuesto restante	
(c) Incertidumbres	
(aa) Presupuesto global.....	
(bb) Presupuesto nacional	
(cc) Incertidumbre bidireccional.....	
(dd) Relevancia a pesar de la incertidumbre	
(2) Subsunción	
(a) Sobrepasso del presupuesto restante establecido por el Consejo de Expertos ...	
(b) Ninguna inconstitucionalidad de las cantidades de emisiones permitidas ..	
cc) Ninguna violación inconstitucional a causa de la insuficiente implementación del § 3 (1) segunda frase KSG	
dd) No existe otro requisito de racionalidad para el Legislador según el art. 20a LF	
(1) Deber de investigar los hechos	
(2) Deber de motivación.....	
ee) Obligación de proseguir los esfuerzos hacia el objetivo de 1,5°C	
b) Proporcionalidad	
aa) Necesidad de medidas respetuosas con los derechos fundamentales	
(1) Obligación de contener la amenaza a la libertad.....	
(2) Necesidad de un horizonte de planificación que promueva el desarrollo	
(3) Exigencias a la configuración de las rutas de reducción.....	
bb) Insuficiente regulación por medio del § 4 (6) KSG	
(1) Insuficiente configuración de la ruta de reducción en el § 4 (6) primera frase KSG257	
(2) Art. 80 (1) segunda frase LF.....	
(a) Criterios	
(b) Subsunción.....	
(aa) Elementos esenciales de una injerencia se deciden por el Legislador.....	
(bb) Insuficiente regulación legal	
(cc) Ninguna compensación por medio de la simple participación del Parlamento alemán	
D. Resultado	
I. Efecto jurídico	
II. Costos	
E. Resultado de la votación de los magistrados	

Motivos de la Decisión:

A.

Los cuatro recursos de amparo constitucional se dirigen contra regulaciones específicas de la Ley Federal de Protección del Clima (en adelante: KSG, por sus siglas en alemán) de 12 de diciembre de 2019 (Boletín Oficial Federal <BGBl> I p. 2513) y contra la omisión en la promulgación de otras medidas dirigidas a la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero. Con sus recursos de amparo, los recurrentes alegan principalmente que el Estado no ha puesto en marcha una regulación que sea suficiente para una pronta reducción de los gases de efecto invernadero, especialmente el dióxido de carbono (CO₂), lo que resultaría necesario para limitar el aumento de la temperatura del planeta a 1,5°C o por lo menos muy por debajo de 2°C. Los recurrentes impugnan disposiciones específicas de la Ley Federal de Protección del Clima. Sostienen que el cumplimiento del “presupuesto de CO₂ restante” correspondiente al límite de temperatura de 1,5°C no resultaría posible mediante la regulación que se da a la reducción de emisiones de CO₂ en la Ley Federal de Protección del Clima. Los recurrentes basan sus recursos de amparo principalmente en los deberes de protección de derechos fundamentales derivados del art. 2 (2) primera frase y el art. 14 (1) LF, en un derecho fundamental a un futuro acorde con la dignidad humana (*menschenwürdige Zukunft*) y en un derecho fundamental a un mínimo vital ecológico (*ökologisches Existenzminimum*), que derivan respectivamente del art. 2 (1) LF en concordancia con el art. 20a y el art. 2 (1) en concordancia con el art. 1 (1) primera frase LF. Además, respecto a futuras obligaciones de reducción de emisiones para períodos posteriores al año 2030, los recurrentes se remiten de manera más general a las libertades fundamentales.

1

I.

1. La Ley Federal de Protección del Clima de 12 de diciembre de 2019 responde a la necesidad percibida por el Legislador de incrementar los esfuerzos dirigidos a la protección del clima (véase el Documento del Bundestag, *Bundestagsdrucksache*, BTDrucks 19/14337, p. 17).

2

a) El propósito de la Ley es brindar protección contra los efectos del cambio climático mundial garantizando que se alcancen los objetivos nacionales de protección climática y se cumplan los objetivos europeos (§ 1 primera frase KSG). De acuerdo con el § 1 tercera frase KSG, los fundamentos jurídicos de la Ley son, por un lado, la obligación en virtud del Acuerdo de París (véase *Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 vom 28. September 2016* <en español: Ley del 28 de septiembre de 2016 sobre el Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015>, BGBl II, p. 1082, UNTS No. 54113, en adelante: Acuerdo de París <AP>), según la cual el aumento de la temperatura media global se limitará a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales para que los efectos del cambio climático a nivel global sean los menores posibles y, por otro lado, el compromiso de la República Federal de Alemania de perseguir la neutralidad en emisiones de gases de efecto invernadero hasta el año 2050 como un objetivo a largo plazo.

3

Los objetivos concretos de protección climática plasmados en la Ley están formulados específicamente en el § 3 (1) KSG que resulta impugnado por los recurrentes: Según esta disposición las emisiones de gases de efecto invernadero serán reducidas gradualmente; para el año objetivo 2030, se reducirán por lo menos en un 55% en comparación con el año 1990. Esta cuota de reducción

4

se aplica a todas las emisiones de gases de efecto invernadero (véase BTDrucks 19/14337, p. 19); el § 3 (1)KSG no distingue entre las emisiones producidas en los sectores abarcados por el régimen de comercio de derechos de emisión y las emisiones que se abarcan en el ámbito del “reparto del esfuerzo” que fue regulado por el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 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, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 525/2013 (véase DO L 156/26, en adelante: Reglamento de reparto del esfuerzo entre los Estados miembros de la UE). En el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2, que fue asimismo impugnado, se regulan las cantidades de emisiones anuales permitidas a diferentes sectores, las cuales corresponden a la cuota de reducción prevista para el año objetivo 2030. De esto se desprende una ruta concreta de reducción de emisiones hasta el año 2030. Lo anterior no incluye las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del cambio de uso de la tierra y silvicultura o las emisiones del tráfico aéreo y marítimo internacional imputables a Alemania (véase BTDrucks 19/14337, p.26 s.).

Con el § 3 (1) KSG, el Legislador federal elevó a nivel legal los objetivos de protección climática que se habían definido previamente en diversos planes y programas para el período que va desde el año 2020 en adelante. Alemania se fijó el objetivo de reducir el 40% de sus emisiones de gases de efecto invernadero hasta el año 2020 en comparación con los niveles de 1990. Según la proyección del Gobierno federal, esto se orientaba hacia el objetivo a largo plazo de evitar un calentamiento global de más de 2°C (véase Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear <BMU, por sus siglas en alemán>, *Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014* <en español: Programa de acción de protección del clima 2020, Resolución del gabinete de 3 de diciembre de 2014>, p. 7 ss.). Los objetivos de protección climática para el período a partir del año 2020 en adelante se basaron en su momento en el Plan de Protección del Clima 2050, el cual existe desde antes de la promulgación de la Ley Federal de Protección del Clima (BMU, *Klimaschutzplan 2050, Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung* <en español: Plan de Protección del Clima 2050, Principios y objetivos de la política de protección climática del Gobierno federal>, 2016), y el Programa de Protección del Clima 2030 (*Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050* <en español: Programa de Protección del Clima 2030 del Gobierno Federal para la Implementación del Plan de Protección del Clima 2050>, 8 de octubre de 2019). El Plan de Protección del Clima 2050 delimita el objetivo que se pretende realizar a largo plazo con la política climática, en virtud del cual se pretende reducir las emisiones entre un 80% hasta un 95% para el año 2050 en comparación con los niveles de 1990. Asimismo, contiene una ruta de reducción de emisiones que debe conducir al logro de este objetivo. También prevé para el año 2030 –como ahora igualmente resulta regulado por el § 3 (1) segunda frase KSG– una reducción de gases de efecto invernadero de por lo menos un 55% en comparación con los niveles de 1990. En el año 2040 deben haberse reducido las emisiones de gases de efecto invernadero en por lo menos un 70% en comparación con los niveles de 1990 –una regulación equivalente para el año objetivo 2040 no se encuentra en la Ley Federal de Protección del Clima. Para la puesta en marcha del Plan de Protección del Clima 2050, el Gobierno federal adoptó en el año 2019 el Programa de Protección del Clima 2030. El Programa de Protección del Clima 2030 difiere del Plan de Protección del Clima 2050 en que no describe el objetivo a largo plazo para el año 2050 como una “reducción de gases de efecto invernadero del 80% al 95% en comparación con los niveles de 1990”, sino que se refiere claramente al objetivo de lograr la neutralidad en emisiones de gases de efecto invernadero para el 2050.

b) La Ley Federal de Protección del Clima tiene el carácter de una Ley marco y debe determinar de forma transparente cuáles medidas de reducción de gases de efecto invernadero se van a implementar en los distintos sectores. En la exposición de motivos del proyecto de Ley por parte del Gobierno se dice:

6

“Las reducciones requeridas de gases de efecto invernadero se pueden prever gracias a los objetivos de protección climática legalmente regulados y en virtud de las cantidades de emisiones anuales permitidas que deben ser reducidas cada año por sector. La claridad en la regulación legal garantiza la seguridad en la planificación. Los objetivos sectoriales definidos en el Plan de Protección del Clima 2050 también proporcionan un fundamento para atribuir responsabilidad por el cumplimiento dentro de los sectores individuales. Esto asegura el cumplimiento de los objetivos de protección climática para el año 2030 y la implementación de las exigencias europeas.

Los objetivos y principios de la política de protección del clima están anclados en esta Ley marco –similar a la Ley de Principios Presupuestarios (Haushaltsgrundsätze-Gesetz) para la política presupuestaria. Si bien no reducen directamente las emisiones de CO₂, sí sirven para ubicar la política climática en su conjunto sobre bases sólidas y para lograr un efecto vinculante de la misma. Para que efectivamente se puedan lograr los objetivos de protección climática, cada sector debe adoptar las medidas de protección climática que fueron delimitadas por primera vez por el Gobierno federal en su “Programa de Protección del Clima 2030”. Esto requerirá la modificación de varias leyes ordinarias (BTDrucks 19/14337, p. 17).

2. El Acuerdo de París (AP) ya había entrado en vigor antes de esto, el 4 de noviembre de 2016. El art. 2 (1) (a) AP contiene el compromiso de limitar el aumento de la temperatura media mundial a muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales y de proseguir los esfuerzos para limitar el aumento de temperatura a 1,5°C con respecto a dichos niveles. El Legislador alemán hace referencia a esto en el § 1 tercera frase KSG.

7

El art. 2 AP reza [...]:

8

(1) El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y

c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

(2) El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

El Acuerdo de París no especifica cuotas de reducción de gases de efecto invernadero o cantidades máximas de emisión que debieran cumplirse para el logro de los objetivos. Más bien, se deja a las Partes la determinación de las medidas necesarias para el logro de estos objetivos. En virtud del art. 4 (2) primera frase AP, las Partes deben preparar y comunicar las “contribuciones determinadas a nivel nacional” (NDC, por sus siglas en inglés) que tengan previsto efectuar. En virtud del art. 4 (2) segunda frase AP, se deben adoptar medidas de mitigación internas con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones. Las nuevas contribuciones determinadas a nivel nacional deben comunicarse cada cinco años (art. 4 (9) AP). El art. 3 AP señala que para la consecución de la finalidad prevista en el art. 2 AP, todas las Partes deben emprender esfuerzos ambiciosos que representen una progresión a lo largo del tiempo (art. 3 segunda frase, art. 4 (3) AP). Al respecto, la Unión Europea se ha comprometido a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 40% para el año 2030 en comparación con 1990 (Decisión de Ejecución (UE) 2020/2126 de la Comisión de 16 de diciembre de 2020 por la que se establecen las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el período comprendido entre 2021 y 2030 de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 426/58).

9

Las Naciones Unidas han evaluado las contribuciones determinadas a nivel nacional comunicadas en virtud del Acuerdo de París. En su informe, la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático concluyó que las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes que se esperan en todo el mundo para el año 2030 no son compatibles con rutas de reducción que van dirigidas a limitar el calentamiento global a 1,5°C o incluso a 2°C (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático <CMNUCC>, Conferencia de las Partes, Efecto agregado de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional: informe actualizado, Doc FCCC / CP / 2016/2 de 2 de mayo de 2016, p. 10 ss., Gráfico 2 en la p. 13). Al contrario, las emisiones esperadas coincidieron con trayectorias que indicaban un aumento de temperatura de 3°C para el año 2100 (IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018, p. 20, D1.1).

10

3. El objetivo de protección climática previsto por la Unión Europea entre los años 2021 al 2030, que pretende reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en Europa por lo menos en un 40% en comparación con 1990, se logrará mediante la reducción de los gases de efecto invernadero en los sectores sujetos y no sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión del 43% y del 30%, respectivamente, en 2030 en comparación con 2005 (véase Consejo Europeo, EUCO 169/14, reunión del Consejo Europeo <23 y 24 de octubre de 2014> - Conclusiones, 2014, p. 1). El objetivo de protección climática fijado por la Unión Europea se ha elevado recientemente del 40% al 55% (véase Consejo Europeo, EUCO 22/20, reunión del Consejo Europeo <10 y 11 de diciembre de 2020> - Conclusiones, 2020, p. 5).

11

El régimen de comercio de derechos de emisión abarca las emisiones de gases de efecto invernadero de las grandes centrales de combustión, de las industrias intensivas en energía y, desde 2012, del sector de la aviación. La actual Directiva sobre comercio de emisiones (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, DO L 76/3) establece que la cantidad total de derechos de emisión disponibles para el comercio debe reducirse cada año de forma lineal a partir del 2021 a fin de lograr las reducciones de emisiones que han sido previstas (véase el considerando 2 de la Directiva (UE) 2018/410). Aquí no se imponen cuotas concretas de reducción a los Estados miembros a nivel individual.

12

Por el contrario, el ámbito que se define a partir del reparto del esfuerzo representa una gran parte de las emisiones que quedan fuera del alcance del régimen de comercio de derechos de emisión. En este ámbito, a cada Estado miembro se le asigna desde el principio una cuota de reducción en términos porcentuales. Para el período 2013-2020, el reparto del esfuerzo se rige por la denominada Decisión de reparto del esfuerzo (Decisión nº 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020, DO L 140/136). Para el período de tiempo comprendido entre el 2021 y el 2030, las reducciones de emisiones que deben lograrse en los sectores involucrados en el reparto del esfuerzo se encuentran especificadas en el Reglamento de reparto del esfuerzo entre los Estados miembros de la UE. En virtud del art. 4 (1) en conjunto con el Anexo I del Reglamento de reparto del esfuerzo, Alemania está obligada a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores sujetos al reparto del esfuerzo en un 38% para el año 2030 en comparación con el año 2005. En lugar simplemente de fijar un objetivo último, el Reglamento establece una ruta concreta de reducción global. Esta ruta determina la reducción mínima requerida, a la manera de un límite de emisiones, la cual resulta uniforme para todas las emisiones abarcadas y que cada Estado miembro a nivel individual debe lograr anualmente. Los Estados miembros son libres de perseguir objetivos más ambiciosos. En el art. 5 del Reglamento también se prevén varios mecanismos de flexibilidad. Por ejemplo, el art. 5 (1) a (3) permite a los Estados miembros compensar en sus propios presupuestos los objetivos que se superan y los que no se han alcanzado. Además, el art. 5 (4) y (5) permite la posibilidad de compensaciones entre Estados miembros.

13

4. Las disposiciones del § 3 (1), el § 4 (1) en conjunto con los Anexos 1 y 2, el § 4 segunda frase KSG en concordancia con el art. 5 del Reglamento de reparto del esfuerzo entre los Estados miembros de la UE, el § 4 (5) y (6), el § 8 y el § 9 KSG resultaron impugnadas de forma concreta, al menos por uno de los cuatro recursos de amparo constitucional. Las disposiciones dicen lo siguiente:

14

§ 3 Objetivos nacionales de protección climática

(1) Las emisiones de gases de efecto invernadero se reducirán gradualmente en comparación con sus niveles del año 1990. La reducción que debe alcanzarse para el año objetivo 2030 será de al menos el 55%.

[...]

§ 4 Cantidades de emisiones anuales permitidas, facultad reglamentaria

(1) Para lograr los objetivos nacionales de protección climática a que se refiere el § 3 (1) de esta Ley, se establecerán objetivos de reducción anual mediante la estipulación de cantidades de emisiones anuales para los siguientes sectores:

1. Energía,
2. Industria,
3. Transporte,
4. Construcción,
5. Agricultura,
6. Residuos y otros.

Las fuentes de emisión de los sectores individuales y su división entre sectores se indican en el Anexo 1. Las cantidades de emisiones anuales para el período hasta el año 2030 están reguladas en el Anexo 2. En el sector de la energía, las emisiones de gases de efecto invernadero se reducirán de la manera más constante posible entre las cantidades de emisiones anuales indicadas. Para períodos a partir de 2031 en adelante, los objetivos de reducción anual se actualizarán mediante un decreto promulgado en virtud del apartado seis (6). Las cantidades de emisiones anuales a que se refiere esta Ley serán vinculantes, en tanto esta Ley haga referencia a ellos. No están establecidos por medio de o con base en esta Ley derechos subjetivos o derechos que pueden hacerse valer ante los Tribunales.

[...]

(3) Si, a partir del año 2021, las emisiones de gases de efecto invernadero están por encima o por debajo de las cantidades de emisiones anuales permitidas por sector, la cantidad diferencial se restará o agregará a las cantidades de emisiones sectoriales anuales restantes en tramos iguales hasta el próximo año objetivo mencionado en el § 3 (1) de esta Ley. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de los requisitos del Reglamento de reparto del esfuerzo entre los Estados miembros de la UE.

[...]

(5) [...]

(6) En el año 2025, el Gobierno federal fijará, mediante decreto, las cantidades decrecientes de emisiones anuales para períodos posteriores al año 2030. Estos importes deben ser coherentes con el logro de los objetivos de protección climática de esta Ley y con los requisitos de la Legislación de la Unión Europea. Cuando se establezcan cantidades de emisiones decrecientes anualmente para períodos posteriores al año 2030, el decreto requerirá el consentimiento del Parlamento alemán. Si el Parlamento alemán no ha discutido el decreto antes de que hayan transcurrido seis semanas desde la fecha de recepción, se considerará que ha dado su consentimiento al decreto sin modificaciones.

Anexo 1 (a los §§ 4 y 5) Sectores[...]

Anexo 2 (al § 4) Cantidades de emisiones anuales permitidas

CANTIDADES DE EMISIONES ANUALES EN MILLONES DE TONELADAS DE EQUIVALENTE DE CO ₂	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energía	280		257								175
Industria	186	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Construcción	118	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Transporte	150	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Agricultura	70	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Residuos y otros	9	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5
[...]											

II.

1. Los antecedentes fácticos del cambio climático antropogénico, sus consecuencias y los riesgos asociados se describen en los informes de evaluación y en los informes especiales publicados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Estos informes se consideran resúmenes fiables del estado actual del conocimiento sobre el cambio climático y son consultados como tales por el Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, el Instituto Federal del Medio Ambiente (UBA, por sus siglas en alemán) o el Consejo de Expertos en Cuestiones Ambientales (en adelante: Consejo de Expertos, SRU, por sus siglas en alemán) así como por la Unión Europea y a nivel internacional. El IPCC es un comité intergubernamental que fue establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en 1988 (Memorando de Entendimiento entre el PNUMA y la OMM sobre el IPCC de 8 de mayo de 1989) y respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 43/53 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 6 de diciembre de 1988, Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras, E 5, en: Asamblea General, 43° período de sesiones, Doc A 43/49).

16

La tarea del IPCC consiste en dar cuenta del estado de la investigación científica sobre el cambio climático de manera integral y objetiva, ofreciendo de esta manera un fundamento para decisiones con base científica. Para ello, recopila los resultados de la literatura científica, técnica y socioeconómica que se publican actualmente en todo el mundo. El IPCC no realiza investigaciones por sí mismo, sino que resume los hallazgos clave de estas publicaciones en informes de evaluación e informes especiales y los evalúa desde una perspectiva científica. Los autores deben estar de acuerdo en la respectiva evaluación del estado de cosas, declarando el nivel de confianza y exponiendo claramente los puntos de vista contradictorios, lagunas en el conocimiento e incertidumbres (para más detalle, véase IPCC, *Guidance Note for Lead Authors of the IPCC Fifth Assessment Report on Consistent Treatment of Uncertainties* <en español: Nota de orientación para los autores líderes del Quinto Informe de Evaluación del IPCC sobre el tratamiento coherente de las incertidumbres, 2010>; véase también IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018, p. 6, nota a pie de página 3). Los resultados son luego evaluados una vez más por expertos independientes antes de que los Gobiernos miembros en una sesión plenaria adopten el resumen para responsables de políticas. El resumen solo puede reproducir información que también esté contenida en el informe general. El grupo de autores evaluadores, seleccionados sobre la base de su experiencia científica, decide si las reformulaciones propuestas por los gobiernos son correctas (para más detalle véase IPCC, Procedimientos para la elaboración, examen, aceptación, adopción, aprobación y publicación de los informes del IPCC, 2013; [.]).

17

2. Según la opinión científica casi unánime, la rápida aceleración del calentamiento global que se observa actualmente en comparación con los niveles históricos se debe fundamentalmente al cambio en el equilibrio material de la atmósfera provocado por las emisiones antropogénicas. Se considera que el aumento en las concentraciones de CO₂ tiene un rol particularmente significativo aquí (IPCC, Quinto Informe de Evaluación, Cambio Climático 2013. Bases físicas. Resumen para responsables de políticas, 2016, p. 11; UBA, *Klima und Treibhauseffekt* <en español: El clima y el efecto invernadero>, 2020, p. 2 s.). Las concentraciones atmosféricas de CO₂ han aumentado en un 40% en comparación con la época preindustrial debido principalmente a las emisiones de combustibles fósiles y, en segundo lugar, a la deforestación y otros cambios de uso de la tierra (IPCC, loc. cit., p. 11).

18

Las relaciones relevantes se pueden resumir en términos simples de la siguiente manera: Los aumentos inducidos por la actividad humana en las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera cambian el balance de radiación de la tierra y, por tanto, conducen al calentamiento global. Los gases de efecto invernadero en la atmósfera terrestre absorben la radiación de calor emitida por la tierra e irradian parte de ella de regreso a la superficie terrestre. La radiación de calor emitida por los gases de efecto invernadero llega a la superficie de la tierra como radiación de calor adicional. Al compensar el calor entrante y saliente, la superficie de la tierra irradia más calor. Esto hace que la atmósfera cercana al suelo sea más cálida (IPCC, loc. cit., p. 11 s.; Rahmstorf/Schellnhuber, *Der Klimawandel*, 9º ed. 2019, pp. 12 s., 30 ss.; UBA, *Klima und Treibhauseffekt*, 2020, p. 2). La cantidad y la rapidez con la que continuará aumentando la temperatura en el futuro depende de la proporción de gases de efecto invernadero en la atmósfera y, por lo tanto, depende en gran medida de la cantidad de gases de efecto invernadero emitidos antropogénicamente, en particular de las emisiones de CO₂ (IPCC, loc. cit., pp. 17 s., 26). Esto se debe a que existe una correlación aproximadamente lineal entre la cantidad total de emisiones de gases de efecto invernadero relevantes para el clima y el aumento de la temperatura media de la superficie terrestre (SRU, *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten*, <en español: Gobernar democráticamente dentro de los límites ecológicos –Para la legitimación de la política ambiental, informe especial>, 2019, p. 36). Sin medidas adicionales para combatir el cambio climático, ahora se considera probable que la temperatura global aumente en más de 3°C para el año 2100 (BMU, *Klimaschutz in Zahlen* <en español: La protección climática en cifras>, edición de 2019, p. 6 s.).

19

3. El efecto invernadero tiene una amplia gama de consecuencias sobre el medio ambiente y el clima de la tierra. Así, por ejemplo, afecta las masas de hielo (criosfera). Los efectos del calentamiento global incluyen la disminución del hielo marino polar, el derretimiento de los mantos de hielo continental en Groenlandia y la Antártida y el retroceso de los glaciares como un fenómeno perceptible en todo el mundo. Estos cambios en las masas de hielo contribuyen de manera significativa al aumento del nivel del mar (IPCC, Quinto Informe de Evaluación, Cambio Climático 2013. Bases físicas. Resumen para responsables de políticas, 2016, pp. 9, 25 s.; Rahmstorf/Schellnhuber, *Der Klimawandel*, 9º ed. 2019, pp. 57, 59, 63 s.). Para el año 2100 se prevé que el aumento del nivel medio del mar a nivel global llegue a estar en el rango de 26 a 77 cm si el calentamiento global fuese de 1,5°C. Si el calentamiento global alcanza los 2°C, el aumento será de 10 cm adicionales (IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018, p. 9). Además, hay indicios de que la circulación termohalina del Atlántico norte (Circulación de vuelco meridional del Atlántico) está perdiendo fuerza como resultado del derretimiento del manto de hielo de Groenlandia y otros ingresos de agua dulce en el Atlántico norte. Un debilitamiento considerable tendría un impacto importante en los sistemas meteorológicos de Europa y América del Norte. La región del Atlántico Norte se enfriaría rápidamente en varios grados, mientras que el hemisferio sur se calentaría aún más. Otros efectos esperados serían el aumento de tormentas invernales, precipitaciones e inundaciones en el norte de Europa y una disminución de las precipitaciones en el sur de Europa. Para el Sahel sería previsible una disminución de las precipitaciones con las consiguientes sequías (IPCC, *Sonderbericht über den Ozean und die Kryosphäre in einem sich wandelnden Klima, Hauptaussagen* <en español: Informe especial sobre el océano y la criosfera en un clima cambiante, resumen ejecutivo>, 2020, p. 5; Rahmstorf/Schellnhuber, *Der Klimawandel*, 9º ed. 2019, p. 66 s.; SRU, *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten*, 2019, p. 38; IPCC, *Special Report, The Ocean and the Cryosphere in a Changing Climate* <en español: Informe especial, El océano y la criosfera en un clima cambiante>, 2019, pp. 618, 621 s.). El aumento de temperatura asociado al cambio climático también tiene un impacto en la posición y la fuerza de la denominada “corriente en

20

chorro” (*Jet Stream*) y, por lo tanto, afecta los patrones de viento globales, que a su vez pueden conducir a eventos climáticos extremos inusualmente duraderos, a gran escala y a la manera de precipitaciones, inundaciones, huracanes, olas de calor y sequías (Rahmstorf/Schellnhuber, loc. cit., p. 68 s., 72; SRU, loc. cit., p. 38 s.).

Los denominados procesos de los puntos de no retorno en el sistema climático son vistos como un riesgo particular para la estabilidad ecológica, ya que pueden tener impactos de gran alcance en el medio ambiente. Los elementos de no retorno son componentes del sistema terrestre que tienen un significado especial para el clima global y que, una vez se someten a un estrés creciente, sufren cambios abruptos y, a menudo, irreversibles. Los ejemplos incluyen el permafrost de Siberia y América del Norte, las masas de hielo en las zonas polares, la selva amazónica y los principales sistemas de corrientes eólicas y oceánicas. Las perturbaciones menores en un parámetro ambiental relevante –como el sobrepaso de un cierto límite de temperatura– pueden hacer que estos elementos de no retorno pasen a un estado cualitativa mente diferente si el valor del parámetro ya está cerca de un punto crítico, o sea, del punto de no retorno. También pueden existir interacciones entre los elementos de no retorno. Por ejemplo, el derretimiento del manto de hielo de Groenlandia podría alterar la circulación del Atlántico, lo que a su vez podría conducir a una desestabilización del hielo en la Antártida. No se puede descartar que una cascada de tales interacciones pueda transformar el sistema terrestre, pero este aspecto todavía se considera poco investigado (sobre los puntos de no retorno: SRU, loc. cit., p. 39 s. con más referencias).

21

4. Si la temperatura global aumenta en más de 3°C para el año 2100, lo que se considera probable a menos que se tomen medidas adicionales para combatir el cambio climático, es previsible que se produzcan drásticas consecuencias a causa del calentamiento global y el cambio climático (BMU, *Klimaschutz in Zahlen*, edición 2019, p. 6 s.). Sin embargo, incluso si el aumento de la temperatura es menor, el cambio climático ya tendrá graves y negativas consecuencias para las personas y las sociedades (a). En Alemania, el cambio climático ya viene teniendo una serie de impactos directos, cuya gravedad podría aumentar enormemente a medida que avance el calentamiento global (b). Además, Alemania también podría encontrarse afectada indirectamente por las consecuencias del cambio climático en otras partes del mundo a través de un aumento de los desplazamientos humanos y la migración hacia Europa relacionados con el clima (c).

22

a) Según la opinión científica, los efectos de los recientes eventos extremos relacionados con el clima, como las olas de calor, las sequías, las lluvias torrenciales, las inundaciones, los huracanes y los incendios forestales, evidencian una vulnerabilidad humana significativa al cambio climático. Las consecuencias de estos eventos extremos relacionados con el clima incluyen interrupciones en la producción de alimentos y el suministro de agua, daños a la infraestructura y asentamientos, enfermedades y muertes, así como implicaciones para la salud mental y el bienestar de las personas (IPCC, 5. *Sachstandsbericht, Klimaänderung 2014, Folgen, Anpassung und Verwundbarkeit, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger*, <en español: Quinto Informe de Evaluación, Cambio Climático 2014, Impactos, adaptación y vulnerabilidad, Resumen para responsables políticos>, 2016, GTII-6). Por medio del cambio climático resulta amenazada principalmente la salud humana. Los cambios en los patrones meteorológicos y climáticos pueden provocar un aumento de enfermedades infecciosas y enfermedades no transmisibles como las alergias. También pueden provocar una intensificación de los síntomas relacionados con las afecciones cardiovasculares y respiratorias. Los eventos extremos como las tormentas, las inundaciones, las avalanchas o los deslizamientos de tierra plantean riesgos inmediatos para la vida y la integridad personal. Además, pueden aumentar las presiones sociales y psicológicas y desencadenar trastornos como el estrés, ataques de ansiedad y depresión (UBA, *Monitoringbericht 2019 zur*

23

Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel <en español: Informe de seguimiento del año 2019 sobre la estrategia alemana de adaptación al cambio climático>, 2019, p. 31).

b) El cambio climático ya deja ver múltiples efectos en Alemania. Hasta el año 2018, la temperatura media anual del país había aumentado en 1,5°C en comparación con la época preindustrial (UBA, loc. cit., p. 7). Ha aumentado la probabilidad de que ocurran días extremadamente calurosos. Los eventos de calor causados por el cambio climático ya representan una amenaza para la salud humana en Alemania (Gobierno federal, *Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel* <en español: Segundo informe sobre el progreso de la estrategia alemana de adaptación al cambio climático>, 2020, p. 11; véase también UBA, *Vulnerabilität Deutschlands gegenüber dem Klimawandel* <en español: La vulnerabilidad de Alemania frente al cambio climático>, 2015, p. 603). La duración de las olas de calor durante el verano en Europa Occidental se ha triplicado aproximadamente desde 1880. Las proyecciones climáticas indican que estos desarrollos se profundizarán significativamente si las emisiones de gases de efecto invernadero continúan sin cesar. Para finales del siglo XXI, el número de olas de calor podría aumentar potencialmente hasta en cinco (5) eventos por año en el norte de Alemania y treinta (30) eventos por año en el sur de Alemania. La probabilidad de que se rompan los récords de temperatura también aumentará drásticamente. Durante los meses de verano en particular, se considera factible que se produzca un aumento de tales eventos hasta de diez veces (Deutschländer/Mächel, en: Brasseur/Jacob/Schuck-Zöller (eds.), *Klimawandel in Deutschland*, 2017, p. 55).

24

El aumento global del nivel del mar también tendrá un impacto en Alemania. En los últimos 100 años, el nivel del mar ha aumentado unos 20 cm en el golfo alemán y unos 14 cm en la costa alemana del mar Báltico (Deutscher Wetterdienst, *Nationaler Klimareport* <en español: Informe nacional sobre el clima>, 2017, p. 5). Dado el caso de que no se mitiguen las emisiones, se espera que el nivel del mar se eleve por encima de un metro para fines del siglo XXI. Estos pronósticos ni siquiera alcanzan a considerar la posibilidad de que los mantos de hielo colapsen (Deutscher Wetterdienst, loc. cit., p. 29). Los cambios a largo plazo en el nivel medio del mar pueden aumentar significativamente la probabilidad de que ocurran niveles de marejada ciclónica particularmente altos en el Mar del Norte y el Mar Báltico (Weiße/Meinke, en: Brasseur/Jacob/Schuck-Zöller (eds.), *Klimawandel in Deutschland*, 2017, p. 78). Por tanto, las regiones costeras alemanas están expuestas a un mayor riesgo de inundaciones. Las zonas costeras de Alemania se consideran en peligro si están a menos de cinco metros sobre el nivel del mar en la costa del Mar del Norte o a menos de tres metros sobre el nivel del mar en la costa del Mar Báltico. Esto representa un área de alrededor de 13.900 kilómetros cuadrados con 3,2 millones de habitantes. Las marejadas ciclónicas representan un riesgo particular para las ciudades cercanas a la costa, como Hamburgo, Bremen, Kiel, Lübeck, Rostock y Greifswald (UBA, *Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, 2019, p. 72).

25

Los efectos del cambio climático en la formación de aguas subterráneas ya son evidentes en Alemania (UBA, loc. cit., p. 48 s.). El aumento de las temperaturas desencadena un nivel general de evaporación más alto, con el resultado de que se puede distribuir menos agua y, en esa medida, una menor cantidad de líquido se infiltra al agua subterránea. Los meses con niveles de agua subterránea por debajo del promedio son significativamente más frecuentes que el promedio a largo plazo. Se puede observar una tendencia particularmente fuerte hacia niveles extremadamente bajos de agua subterránea en las áreas de escasas precipitaciones en el noreste de Alemania. Esta situación es especialmente frecuente en Brandeburgo, Sajonia Anhalt y Mecklemburgo-Pomerania Occidental. Sin embargo, los niveles bajos de agua subterránea también son claramente reconocibles en regiones con precipitaciones particularmente altas, como las montañas de media altura y la región de los Alpes

26

(UBA, loc. cit., p. 48 s.). Entre otros aspectos, el cambio climático está alterando el régimen hídrico de Alemania en distintas áreas. Por ejemplo, la disponibilidad de agua en la mitad de verano del año está disminuyendo significativamente, la temperatura del agua en los lagos está aumentando y las temperaturas del agua en el Mar del Norte y el Mar Báltico también están subiendo (UBA, loc. cit., pp. 51 s., 56 s., 60s., 82).

El aumento de la sequía y la aridez que se viene observando en Alemania se considera particularmente desafiante. La desecación del suelo asociada a este fenómeno es particularmente crítica para la agricultura. La humedad del suelo es decisiva para el grado de suministro de agua a las plantas. Si la humedad del suelo cae por debajo del 30% al 40% de la llamada capacidad de campo utilizable (*nutzbare Feldkapazität*, nFK, por sus siglas en alemán), se desencadena una fuerte disminución en la fotosíntesis y el crecimiento de las plantas. El número medio de días con niveles de humedad del suelo por debajo del 30% nFK ha aumentado significativamente en Alemania desde 1961, tanto para suelos arenosos ligeros como para suelos pesados, los cuales almacenan de mejor manera el agua. Alemania Oriental y la zona Rin Meno se encuentran particularmente afectadas por creciente sequedad del suelo (UBA, loc. cit., p. 26).

27

c) El cambio climático también es un factor importante para explicar el desplazamiento humano y la migración. Las personas han comenzado a abandonar sus hogares como resultado de desastres naturales y cambios ambientales a largo plazo, como lo son el aumento de las sequías y el aumento del nivel del mar. Además de tener un impacto adverso en la salud, las principales consecuencias negativas de estos cambios se encuentran en la producción y el suministro de alimentos. El riesgo de hambruna sigue creciendo. Al mismo tiempo, el cambio climático exacerba las desigualdades sociales y conlleva el riesgo potencial de conflictos violentos a medida que se intensifica la competencia por el agua, los alimentos y las tierras de pastoreo. El incremento del calentamiento amplifica la exposición de las islas pequeñas, las zonas costeras bajas y los deltas a los riesgos asociados al aumento del nivel del mar, como las intrusiones de agua salada, las inundaciones y los daños en la infraestructura. En la medida que vaya aumentando el nivel del mar, la población local abandonará las islas y las zonas costeras debido a inundaciones periódicas o permanentes. Los cambios cada vez más pronunciados en el clima profundizan los movimientos de refugiados en todo el mundo y podrían intensificar el desplazamiento internacional y la migración hacia Europa (al respecto Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, *Sondergutachten Klimaschutz als Weltbürgerbewegung* <en español: Informe especial, La protección del clima como movimiento ciudadano mundial>, 2014, pp. 30, 64; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Cambio climático, desastres y desplazamiento*, 2017, p. 1 ss.; IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018, p. 10; BMU, *Klimaschutz in Zahlen*, edición de 2019, p. 19; Rahmstorf/Schellnhuber, *Der Klimawandel*, 9º ed. 2019, pp. 71, 75; ACNUR, *Informe global 2019*, p. 29 s.).

28

5. Desde el inicio de la industrialización, más de la mitad de todas las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero han sido causadas por los países industrializados de hoy. En los últimos años, además, las emisiones de los países emergentes también han crecido de forma considerable. Actualmente los mayores emisores de gases de efecto invernadero son los Estados Unidos de América, la Unión Europea, China, Rusia e India. Históricamente, Alemania es responsable por el 4,6% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las emisiones de CO₂ per cápita en Alemania fueron de 9,2 toneladas en 2018, casi el doble que el promedio mundial equivalente a 4,97 toneladas per cápita (BMU, *Klimaschutz in Zahlen*, edición 2020, p. 12).

29

Aunque representa aproximadamente el 1,1% de la población mundial, Alemania es actualmente responsable de casi el 2% de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero. Es así aunque las emisiones de gases de efecto invernadero de Alemania hayan disminuido desde 1990: Mientras que en 1990 se emitieron 1,251 gigatoneladas de gases de efecto invernadero, la cifra para 2019 se redujo a alrededor de 0,805 gigatoneladas (BMU, loc. cit., pp. 12 s., 27 s.; téngase en cuenta que todos los datos de 2019 se indican en el informe como estimaciones). En 2019, el sector energético causó la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero. Estas emisiones provienen principalmente de la quema de combustibles fósiles en centrales de energía. Sin embargo, en relación con los niveles de 1990, estas emisiones de gases de efecto invernadero se habían reducido en un 45% para el año 2019 (BMU, loc. cit., p. 29 ss.). El sector industrial fue el segundo mayor emisor de gases de efecto invernadero en Alemania en el año 2019. Aquí, los gases de efecto invernadero surgen principalmente en sectores de uso intensivo de energía que incluyen acero, productos químicos, metales no ferrosos, cemento, cal, vidrio y papel, así como en el suministro de electricidad industrial. En comparación con 1990, las emisiones en este sector se habían reducido en un 34% en 2019 (BMU, loc. cit., p. 33 ss.). La tercera mayor fuente de emisiones de gases de efecto invernadero en 2019 fue el sector del transporte, en el que los vehículos motorizados fueron responsables del 94% de las emisiones. En comparación con 1990, las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte habían caído en un 0,1% en 2019 (BMU, loc. cit., p. 36 ss.). Sin embargo, esto no incluye las cifras de la aviación y el transporte marítimo internacionales, donde las emisiones aumentaron en comparación con 1990 (véase UBA, *Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2020, Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 - 2018*, <en español: Informe en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto 2020, Informe de inventario nacional sobre el Inventario alemán de gases de efecto invernadero 1990-2018>, 2020, p. 162). A este le sigue el sector de la construcción. Este incluye las emisiones producidas en los hogares privados, así como en los negocios, el comercio y la prestación de servicios. Las emisiones en este sector son causadas en gran parte por la quema de combustibles fósiles para proporcionar calefacción y agua caliente. Para 2019, se redujeron en un 42% en relación con 1990 (BMU, *Klimaschutz in Zahlen*, edición de 2020, p. 40 s.). En el sector agrícola, el uso de la tierra y la ganadería representan la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los gases de efecto invernadero del metano y el óxido nitroso son particularmente relevantes aquí. Las emisiones de gases de efecto invernadero del sector se habían reducido en un 24% en el año 2019 en comparación con 1990 (BMU, loc. cit., p. 42 s.). En el sector de la gestión de residuos y reciclaje, las emisiones de gases de efecto invernadero se habían reducido en un 76% en el 2019 en comparación con 1990 (BMU, loc. cit., p. 44 s.).

30

III.

Tal como están las cosas actualmente, la única forma de frenar significativamente el cambio climático inducido por los seres humanos es reduciendo las emisiones de CO₂.

31

1. El cambio climático inducido por los seres humanos se puede detener limitando el aumento de la concentración de los gases de efecto invernadero antropogénicos en la atmósfera terrestre (para más detalles véase SRU, *Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020* <en español: Por una política medioambiental decidida en Alemania y Europa, informe medioambiental 2020>, p. 39 ss., nota marginal (en adelante: “nm.”) 9 s. con más

32

referencias). Debido al significado cuantitativo y la especial longevidad del CO₂, su concentración es aquí de particular interés. Se presume que existe una correlación aproximadamente lineal entre la cantidad total de emisiones antropogénicas de CO₂ acumuladas a lo largo del tiempo y el aumento de la temperatura global. Los océanos y la biosfera terrestre solo absorben pequeñas cantidades de emisiones antropogénicas. El Legislador ha supuesto que el 5% de las emisiones anuales producidas en 1990 representaría una “neutralidad neta en gases de efecto invernadero” para Alemania (véase la definición legal en el § 2 (9) KSG; véase también IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018, p.26), ya que esta cantidad se compensaría en particular con la retención a largo plazo en los sumideros de carbono naturales (por ejemplo, a través del suelo, los bosques y el agua) (BTDrucks 19/14337, p. 24). Sin embargo, la mayoría de las emisiones antropogénicas de CO₂ restantes permanecen en la atmósfera durante mucho tiempo, donde se acumulan y terminan contribuyendo a las concentraciones de CO₂, lo cual tiene un impacto en la temperatura de la tierra. A diferencia de otros gases de efecto invernadero, el CO₂ no abandona naturalmente la atmósfera terrestre en un período de tiempo relevante para los seres humanos. Esto significa que cada cantidad adicional de CO₂ que ingresa a la atmósfera de la tierra y que luego no termina siendo eliminada de forma artificial (véase *infra* nm. 33), aumenta permanentemente la concentración de CO₂ y conduce a un incremento adicional de la temperatura. Este aumento de temperatura continuará incluso si las concentraciones de gases de efecto invernadero se estabilizan en un cierto nivel. Por lo tanto, para limitar el calentamiento global, es necesario limitar las emisiones antropogénicas acumuladas totales de CO₂ (IPCC, loc. cit., p. 14, C.1.3).

2. El aumento adicional de la concentración de CO₂ en la atmósfera terrestre puede limitarse sobre todo reduciendo aún más las emisiones de CO₂ en el sentido de evitar tales emisiones de gases de efecto invernadero, por ejemplo, dejando de quemar combustibles fósiles. Otras opciones incluyen medidas que, aunque en realidad no impiden que se produzcan emisiones de CO₂, sí evitan que se liberen a la atmósfera o medidas que posteriormente contribuyen a la eliminación de las emisiones de CO₂ de la atmósfera (“emisiones negativas”; también la “eliminación de dióxido de carbono”, *Carbon Dioxide Removal*, CDR y la “captura y almacenamiento de carbono”, *Carbon Capture and Storage*, CCS). El IPCC considera necesario el uso futuro de dichas tecnologías, especialmente para lograr el objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5°C o de volver a este nivel. Sin embargo, actualmente se considera que las tecnologías de emisiones negativas son difíciles de implementar, por lo menos a mayor escala. Existen restricciones e inquietudes considerables respecto a la viabilidad económica, la viabilidad técnica y la coordinación internacional, así como en términos de los impactos sociales y, sobre todo, los riesgos ecológicos emergentes de estas tecnologías (IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018, p. 19 C.3; UBA, *Kurzposition zur Kohlendioxid-Entnahme aus der Atmosphäre – Carbon Dioxide Removal (sogenannte „negative Emissionen“)* <en español: Breve posición sobre la eliminación de dióxido de carbono de la atmósfera –eliminación de dióxido de carbono (las llamadas “emisiones negativas”)>, 2019; SRU, *Umweltgutachten 2020* <en español: Informe medioambiental 2020>, p. 62 ss.; véase también Markus/Schaller/Gawel/Korte, NuR 2021, p. 90 ss. con más referencias).

33

Aunque no tiene como objetivo la limitación del cambio climático, otra estrategia es mitigar sus impactos negativos, especialmente en las personas. Esta estrategia se conoce comúnmente como “adaptación” (véase Gobierno federal, *Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel* <en español: Estrategia alemana para la adaptación al cambio climático>, 17 de diciembre de 2008). Las opciones disponibles al respecto incluyen el refuerzo y el aumento de diques, cambios en cultivos agrícolas, conversión de bosques mediante la plantación de especies de árboles que se adapten al sitio respectivo, nuevos métodos de planificación urbana que involucren corredores de aire

34

fresco y espacios verdes para prevenir islas de calor urbano, así como la desimpermeabilización y la reforestación de tierras aptas (UBA, *Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, 2019, pp. 72 s., 102ss., 128 ss., 160 s., 162 ss., *Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, 2020, p. 52 ss.).

3. La cuestión de si es necesario restringir las concentraciones de CO₂ en la atmósfera de la tierra y limitar el aumento de la temperatura a niveles específicos, y de cuáles deberían ser esos niveles, es un asunto de política climática. No puede ser contestado por las ciencias naturales. Sin embargo, los hallazgos científicos proporcionan indicaciones sobre las reducciones que serían necesarias para alcanzar objetivos concretos de protección climática. Al respecto, la ciencia del clima y la política climática utilizan una variedad de objetivos y diferentes parámetros de medición que están relacionados con la temperatura, las concentraciones de CO₂ atmosférico y las emisiones de CO₂. Los objetivos climáticos de París (véase *supra* nm. 7 s.) se formularon como objetivos que definen parámetros máximos de calentamiento o temperatura. La ventaja metodológica de utilizar tales objetivos de temperatura radica en su correlación directa con los efectos del calentamiento global, porque la temperatura media de la tierra es un indicador fundamental del estado del sistema terrestre en su conjunto.

35

Con el fin de que, a partir de un objetivo de temperatura global, se puedan derivar especificaciones para reducir las emisiones de CO₂, son necesarias las conversiones fisicoclimáticas del calentamiento en cantidades de CO₂ emitidas. Dada la correlación entre las concentraciones de CO₂ y el calentamiento global, este es un enfoque viable, incluso si persisten algunas incertidumbres sobre el cálculo debido a la complejidad del sistema climático (SRU, loc. cit., p. 39 ss. nm. 8 s.; más detalles *infra* nm. 216 ss.). Debido a la correlación casi lineal, es posible establecer aproximadamente la concentración máxima de CO₂ que se puede tolerar en la atmósfera para no sobrepasar un nivel determinado de temperatura en la tierra. Además, se conoce aproximadamente la concentración de CO₂ que se ha alcanzado hoy. Sobre esta base, es posible determinar aproximadamente cuánto CO₂ todavía resulta posible liberar a la atmósfera de la tierra de forma permanente de tal manera que no se sobrepase la temperatura deseada. Si también se tienen en cuenta las cantidades de emisiones de CO₂ negativas, es decir, las emisiones que nunca llegan a la atmósfera o se eliminan posteriormente, (que, tal como están las cosas actualmente, son en efecto pequeñas) se puede establecer la cantidad total (global) de CO₂ que aún se puede emitir si se desea que el calentamiento resultante de la tierra no sobrepase el límite de temperatura. En el campo de la política climática y la ciencia del clima, esta cantidad se conoce como el “presupuesto de carbono” o “presupuesto de CO₂” (IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018, p. 14 s., 26; SRU, loc. cit., p. 38 nm. 3). El IPCC ha elaborado una serie de presupuestos globales de CO₂ restantes para diferentes objetivos de temperatura con diferentes rangos de probabilidad (IPCC, *Special Report, Global Warming of 1.5°C* <en español: Informe especial, Calentamiento global de 1,5°C>, 2018, Capítulo 2, p. 108, Tab. 2.2). Sobre esta base, el Consejo de Expertos ha calculado un presupuesto restante para Alemania que limitaría el calentamiento global a 1,75°C. Al hacerlo, basó sus cálculos en la cifra del IPCC que establece una probabilidad del 67% en el cumplimiento de la meta (SRU, loc. cit., p. 52; véase *infra* nm. 219 ss. con más detalles sobre estos supuestos y su fiabilidad).

36

4. Para lograr la neutralidad en emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2050, lo cual es identificado en el § 1 tercera frase KSG como uno de los fundamentos de la Ley Federal de Protección del Clima, se requieren profundas transformaciones. Según el estilo de vida actual, casi todas las formas de comportamiento implican directa o indirectamente alguna emisión de CO₂. No solo las grandes plantas industriales son la única fuente de emisiones de CO₂; el comportamiento humano

36

cotidiano a menudo también contribuye de forma directa o indirecta a la creación de emisiones de CO₂. Si bien se reconoce sin dificultad la relevancia del CO₂ en el consumo directo de combustible o electricidad a la hora de calentar, cocinar, iluminar, etc., la relevancia del CO₂ en otros procesos solo puede hacerse perceptible en un segundo plano. Las emisiones de gases de efecto invernadero se producen no solo cuando se utilizan bienes y servicios, sino a lo largo de toda la cadena de valor agregado: Primero durante la producción, luego durante el almacenamiento y el transporte, y después también en el marco de la gestión de residuos. La extracción de petróleo, el transporte de combustibles fósiles, incluso la construcción de parques eólicos, todo esto requiere energía y, por lo tanto, produce gases de efecto invernadero. Algunos procesos de producción, como los de la industria química y del metal o la fabricación de productos minerales, son especialmente intensos en el consumo de energía y, por lo tanto, en la emisión de gases de efecto invernadero. La industria del cemento, por ejemplo, representa entre el 6% y el 7% de las emisiones antropogénicas de CO₂ en todo el mundo (véase UBA, *Prozesskettenorientierte Ermittlung der Material- und Energieeffizienzpotentiale in der Zementindustrie* <en español: Investigación orientada a la cadena de procesos del potencial de eficiencia energética y de material en la industria del cemento>, 2020, p. 11 ss.). Mientras tanto, la producción de espuma y materiales aislantes –de intenso consumo de energía–, extintores de fuego, sistemas de aire acondicionado, productos de aluminio, ventanas insonorizadas, pinturas y adhesivos que se utilizan en la industria de la construcción contribuyen indirectamente a las emisiones de gases de efecto invernadero sin que sean directamente perceptibles. Bajo ciertas circunstancias, el uso de bienes de consumo también puede tener un impacto indirecto importante en las emisiones de gases de efecto invernadero, como lo ilustra la industria textil. Las emisiones de gases de efecto invernadero de la producción textil mundial han sido estimadas en alrededor de 1,2 gigatoneladas en 2015, casi el doble de las emisiones totales del transporte marítimo y de la aviación internacional combinadas (UBA, *Big Points des ressourcenschonenden Konsums als Thema für die Verbraucherberatung -mehr als Energieeffizienz und Klimaschutz* <en español: Big Points del consumo para el ahorro de recursos como tema de asesoramiento al consumidor –más que eficiencia energética y protección del clima>, 2019, p. 78 con más referencias; sobre los costes medioambientales de grupos específicos de productos, véase también UBA, *Umweltkosten von Konsumgütern als Ansatzpunkt zur Verbesserung marktlicher und nichtmarktlicher Verbraucherinformationen „Zweites Preisschild“* <en español: Los costos ambientales de los bienes de consumo como punto de partida para mejorar la información al consumidor de mercado y no comercial. “Segundo precio”>, 2020, p. 56 ss.). A lo largo de sus ciclos de vida (producción, uso, eliminación), la ropa y el calzado representan aproximadamente el 8% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (European Topic Center on Waste and Materials in a Green Economy, *Textiles and the environment in a circular economy* <en español: Textiles y medio ambiente en una economía circular>, 2019, p. 2 con más referencias). Para lograr la neutralidad climática en el marco de nuestro estilo de vida actual, incluso en actividades tan comunes y cotidianas como la construcción y la utilización de nuevos edificios o el uso de ropa, se necesitan restricciones y transformaciones fundamentales en los procesos de producción, consumo y actividad diaria.

IV.

El alegato principal por parte de los recurrentes en sus recursos de amparo es que el Estado no ha puesto en marcha una regulación que sea suficiente para la reducción de los gases de efecto invernadero, especialmente el CO₂. Afirman que la reducción de las emisiones de CO₂, tal como se ha establecido en la Ley Federal de Protección del Clima, no es suficiente para cumplir con

un presupuesto de CO₂ restante que se correlacione con un límite de temperatura de 1,5°C. Los recursos de amparo se fundamentan principalmente en los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales en virtud del art. 2 (2) primera frase y el art. 14 (1) LF, en el derecho fundamental a un futuro acorde con la dignidad humana y el derecho fundamental a un mínimo vital ecológico, que los recurrentes derivan respectivamente del art. 2 (1) en concordancia con el art. 20a LF y del art. 2 (1) en concordancia con el art. 1 (1) primera frase LF y, de igual manera, del principio de reserva legal así como de los deberes de establecer los hechos y de motivación por parte del Legislador, que los recurrentes denominan “deberes de racionalidad”.

39

1. El recurso de amparo en el procedimiento 1 BvR 2656/18 se presentó en 2018, es decir, antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección del Clima. El Parlamento alemán tomó posición al respecto en un comunicado escrito con fecha del 6 de diciembre de 2019. El grupo del Parlamento alemán BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN presentó su propia posición en un escrito con fecha del 17 de diciembre de 2019. El Gobierno federal expresó su posición en un escrito con fecha del 14 de febrero de 2020. En un documento con fecha del 15 de junio de 2020 se complementó el recurso de amparo para tener en cuenta la Ley Federal de Protección del Clima, que entre tanto había entrado en vigor.

40

a) Los recurrentes objetan una omisión del Legislador. Los recurrentes 1 a 11 alegan que el Estado ha violado los deberes de protección derivados del art. 2 (2) primera frase LF y en parte del art. 14 (1) LF debido a la insuficiente acción estatal de protección climática. También alegan una violación del art. 2 (1) en concordancia con el art. 1 (1) primera frase LF (“mínimo vital ecológico”) y una violación de las libertades fundamentales en concordancia con el art. 20 (3) LF debido al incumplimiento del principio constitucional que exige que los elementos esenciales de una injerencia en los derechos fundamentales se decidan en el marco de la Legislación parlamentaria (*Wesentlichkeitsgrundsatz*). Se sostiene que la Ley Federal de Protección del Clima no cambió en nada la pretensión original de los recurrentes, porque no fue lo suficientemente ambiciosa. Refutan los objetivos nacionales de protección climática establecidos en el § 3 (1) KSG, las cantidades de emisiones anuales que están permitidas según el § 4 (1) KSG y el Anexo 2, y la disposición en el § 4 (6) KSG que regula su futura actualización. Los recurrentes 12 y 13 son asociaciones medioambientales que, como “defensores de la naturaleza”, alegan una violación del art. 2 (1) y del art. 19 (3) en concordancia con el art. 20a LF y con el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Igualmente alegan una violación de las libertades fundamentales en relación con el art. 20 (3) LF por incumplimiento del principio constitucional que exige que los elementos esenciales de una injerencia en los derechos fundamentales se decidan por el Legislador parlamentario.

41-46

[...]

47

b) aa) El Parlamento alemán considera el recurso de amparo como inadmisible e infundado.

48-53

[...]

54

bb) El Grupo parlamentario del partido BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN en el Parlamento alemán contradice la posición del Parlamento. [...]

55

cc) El Gobierno federal considera inadmisible el recurso de amparo. [...]

56-58

[...]

59

2. El recurso de amparo en el procedimiento 1 BvR 288/20 está dirigido contra la Ley Federal de

Protección del Clima.

60

a) Los recurrentes son predominantemente adolescentes y adultos jóvenes. Critican la violación del derecho fundamental a un futuro acorde con la dignidad humana, el cual derivan del art. 1 (1) en concordancia con el art. 20a LF, la violación de un derecho fundamental derivado del art. 2 (2) primera frase en concordancia con el art. 20a LF, la violación de su libertad de oficio (art. 12 (1) LF) y la violación de la garantía de propiedad (art. 14 (1) LF), en cada caso también en concordancia con el art. 20 (3) LF respecto a las garantías relacionadas en los arts. 2 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Consideran que los esfuerzos dirigidos a la protección climática realizados por el Legislador alemán son insuficientes. Se oponen al objetivo nacional de protección climática para el año 2030 fijado en el § 3 (1) KSG (reducción de gases de efecto invernadero de al menos el 55% en comparación con 1990), del cual afirman que es insuficiente, y cuestionan las cantidades de emisiones anuales permitidas hasta el año 2030 especificadas en el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con los Anexos 1 y 2, frente a lo cual afirman que las cantidades permitidas son demasiado altas. Además, objetan las disposiciones del § 4 (3) segunda frase KSG en concordancia con el art. 5 del Reglamento de reparto del esfuerzo entre los Estados miembros de la UE, porque permiten que las asignaciones de emisiones nacionales no utilizadas se vendan a otros Estados miembros de la UE, nivelando así el efecto del incremento de esfuerzos nacionales de protección climática. Argumentan que el Legislador no ha cumplido con sus deberes de protección.

61-66

[...]

67

b) aa) El Parlamento alemán considera el recurso de amparo como inadmisiblemente infundado. [...]

68

[...]

69

bb) El Gobierno federal ha emitido una declaración única respecto a los procedimientos 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 y 1 BvR 288/20. [...]

70

Sostiene que los recursos de amparo son inadmisibles. [...]

71

3. a) Los recurrentes en el procedimiento 1 BvR 96/20 son niños, niñas y adolescentes que cuestionan lo que a su juicio son insuficientes esfuerzos nacionales de protección climática, que consideran violatorios de sus derechos fundamentales en virtud del art. 2 (2) primera frase y el art. 14 (1) LF. Objetan el § 3 (1), el § 4 (1) tercera frase en conjunto con los Anexos 1 y 2, el § 4 (3), (5) y (6), el § 8 y el § 9 KSG, así como lo que ellos consideran una omisión continua del Legislador para tomar medidas adecuadas y prospectivamente suficientes para cumplir con el presupuesto de CO₂ restante. Además, los recurrentes consideran que la Ley Federal de Protección del Clima es incompatible con la exigencia de una mínima racionalidad de las leyes –un estándar que consideran consagrado en los derechos fundamentales– porque el Legislador no tuvo suficientemente en cuenta las conclusiones del IPCC.

72-74

[...]

75

b) aa) El Parlamento alemán considera el recurso de amparo [...] como inadmisiblemente infundado. [...]

76

[...]

77

bb) [...]	78
4. Los recurrentes en el procedimiento 1 BvR 78/20 viven en Bangladesh y Nepal. Afirman que la República Federal de Alemania ha violado sus deberes de protección derivados del art. 2 (2) primera frase y del art. 14 (1) primera frase LF a causa de insuficientes esfuerzos de protección climática.	79
a) Los recurrentes sostienen que Bangladesh y Nepal son particularmente vulnerables en una variedad de formas a los cambios en las condiciones climáticas y están directamente amenazados por el cambio climático en curso.	80-84
[...]	85
b) aa) El Parlamento alemán considera el recurso de amparo como inadmisibles e infundado.	86-88
[...]	89
bb) El Gobierno federal opina que queda descartada de entrada la posibilidad de una violación de derechos fundamentales debido a la dimensión internacional especial del asunto. [...]	

B.

90

En la medida en que los recurrentes son personas naturales, sus recursos de amparo son admisibles. Por un lado, esto se aplica en la medida en que alegan una violación de los deberes de protección que se derivan de los derechos fundamentales. En algunos casos, los recurrentes pueden alegar que su derecho fundamental a la vida e integridad personal (art. 2 (2) primera frase LF) y, para algunos de ellos, su derecho fundamental a la propiedad (art. 14 (1) LF) han sido violados (véase *infra* II 1, C I para más detalles), en tanto es posible que el Estado, al promulgar la Ley Federal de Protección del Clima, haya solo tomado medidas que resultan ser insuficientes para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la limitación del calentamiento global. En este sentido, los recurrentes que viven en Bangladesh y Nepal también tienen legitimación para interponer el recurso porque no puede descartarse de entrada que de los derechos fundamentales consagrados en la Ley Fundamental también se derive una obligación del Estado alemán para su protección contra los impactos del cambio climático global (véase *infra* II 1, C II para más detalles). Por otro lado, en la medida en que los recurrentes viven en Alemania sus derechos fundamentales podrían resultar violados como resultado de lo que consideran una cantidad excesivamente generosa de emisiones de gases de efecto invernadero permitida hasta el año 2030 por la Ley Federal de Protección del Clima, pues en los períodos posteriores y en razón de la acción de protección climática que entonces será requerida desde el punto de vista constitucional, tendrán que aceptar cargas considerables de reducción de CO₂ y, en consecuencia, pérdidas de libertad (véase *infra* II 4, C III para más detalles). Los recursos de amparo son admisibles en la medida en que impugnan el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase de la KSG en conjunto con el Anexo 2. En todos los demás aspectos, los recursos de amparo no son admisibles.

I.

En la medida en que los recursos de amparo se dirigen contra disposiciones de la Ley Federal de Protección del Clima, tienen un objeto admisible de recurso. 91

1. Los recurrentes afirman esencialmente que el Legislador ha violado sus derechos fundamentales al no adoptar las medidas suficientes para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y limitar el calentamiento global. El recurso de amparo en el procedimiento 1 BvR 2656/18 fue presentado antes de la aprobación de la Ley Federal de Protección del Clima. Por lo tanto, el recurso inicial se dirigió únicamente a la omisión estatal. Luego de la promulgación de la Ley Federal de Protección del Clima, los recurrentes afirman, como lo hacen también los de otros procedimientos, que la Ley no satisface los requisitos constitucionales. 92

[...] 93-94

2. [...] 95

II.

En la medida en que los recurrentes son personas naturales, tienen legitimación para interponer el recurso en relación con el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2. En última instancia parece posible que, debido a las cantidades de emisiones que resultan permitidas hasta el año 2030 de forma excesivamente generosa por estas disposiciones –según la consideración de los recurrentes–, por un lado, sean violados los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales en virtud del art. 2 (2) primera frase y el art. 14 (1) LF y, por otro lado, los recurrentes que viven en Alemania se vean amenazados con altas cargas de reducción después del año 2030, lo que podría poner en peligro su libertad de forma inconstitucional, la cual resulta protegida integralmente por los derechos fundamentales. En todos los demás aspectos, la posibilidad de una violación de los derechos fundamentales está descartada o al menos no ha sido suficientemente de mostrada. 96

1. En la medida en que los recurrentes son personas naturales, tienen legitimación para interponer el recurso en relación con el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 debido a una posible violación de los deberes estatales de protección que se derivan del art. 2 (2) primera frase y art. 14 (1) LF. Por el contrario, la violación de un deber de protección derivado del art. 12 (1) LF que se reclama de forma adicional en el procedimiento 1 BvR 288/20 no da lugar a tal legitimación. Los recurrentes 12 y 13 en el procedimiento 1 BvR 2656/18 no alegan la violación de ningún deber de protección. 97

a) Las disposiciones impugnadas por los recurrentes podrían violar deberes de protección derivados del art. 2 (2) primera frase y el art. 14 (1) LF, aunque no del art. 12 (1) LF. Con respecto al § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2, parece posible una violación del deber de protección. Con respecto a las demás disposiciones impugnadas, no se ha demostrado suficientemente la posibilidad de una violación a algún deber de protección. 98

aa) (1) El derecho fundamental a la protección de los recurrentes derivado del art. 2 (2) primera frase LF podría haber sido violado. La protección de la vida y la integridad personal en virtud del art. 2 (2) primera frase LF abarca la protección contra las afectaciones que sean causados por 99

la contaminación ambiental (véase Decisiones de la Corte Constitucional Federal, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, BVerfGE 49, 89 <140 ss.>; jurisprudencia reiterada; asimismo sobre el art. 2 del CEDH véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), Öneriyildiz v. Turkey, Sentencia de 30 de noviembre de 2004, núm. 48939/99, nm. 89 ss.; TEDH, Budayeva and Others v. Russia, Sentencia de 20 de marzo de 2008, núm. 15339/02, *inter alia*, nm. 128 ss.; sobre el art. 8 del CEDH véase por ejemplo TEDH, Cordella et Autres c. Italie, Sentencia de 24 de enero de 2019, núms. 54414/13 y 54264/15, nm. 157 ss. con más referencias). También abarca la protección contra los riesgos para la vida y la salud humana causados por el cambio climático. El Legislador podría haber violado su deber de protección al brindar una protección insuficiente contra los daños a la salud y los riesgos para la vida causados por el cambio climático. Es cierto que el cambio climático tiene un carácter genuinamente global y es evidente que el Estado alemán no podría detenerlo por sí solo. Sin embargo, esto no hace que sea imposible o superfluo que Alemania haga su propia contribución a la protección del clima (para más detalles, véase *infra* nm. 199 ss.).

En tanto que los recurrentes son propietarios de bienes que, como sostienen, están amenazados por el cambio climático, también se puede considerar una violación del deber del Legislador de proteger la propiedad en virtud del art. 14 (1) LF (véase BVerfGE 114, 1 <56>). Sin embargo, en la medida en que los recurrentes en el procedimiento 1 BvR 288/20 alegan una violación del art. 12 (1) LF debido a que el cambio climático les impide seguir administrando una granja familiar u hotel, la posibilidad de la violación a un deber de protección que va más allá de la protección de la propiedad física no es manifiesta.

100

(2) Los recurrentes en el procedimiento 1 BvR 78/20 que viven en Bangladesh y Nepal también tienen legitimación para interponer el recurso. La Corte Constitucional Federal aún no ha aclarado si los derechos fundamentales consagrados en la Ley Fundamental obligan al Estado alemán a contribuir a la protección de las personas en el extranjero contra las afectaciones que sean causadas por los impactos del cambio climático global y dado el caso bajo qué circunstancias tal deber de protección llegaría a ser violado. La validez de los derechos fundamentales, incluso frente a estos recurrentes, no parece descartarse de entrada (véase *infra* nm. 173 ss. con más detalles).

101

bb) (1) El § 3 (1) segunda frase y § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 podrían ser incompatibles con los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales. Con estas disposiciones, el Legislador podría haber autorizado a que se emitan cantidades excesivas de CO₂ hasta el año 2030, algo que contribuiría a agravar el cambio climático y, por lo tanto, pondría en peligro la salud, en algunos casos incluso la vida y la propiedad de los recurrentes.

102

(2) En cuanto a las demás disposiciones impugnadas por medio de los recursos de amparo, la posibilidad de una violación de los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales no ha sido demostrada ni es manifiesta.

103

Esto se aplica en la medida en que los recurrentes en el procedimiento 1 BvR 288/20 se oponen al hecho de que el § 4 (3) segunda frase KSG en concordancia con el art. 5 del Reglamento de reparto del esfuerzo entre los Estados miembros de la UE, permita la transferencia de derechos de emisión a otros Estados miembros. No es preciso aclarar si la admisibilidad del recurso de amparo se encuentra descartada al respecto por el hecho de que el § 4 (3) segunda frase KSG simplemente declare que el art. 5 del Reglamento de reparto del esfuerzo entre los Estados miembros de la UE no está afectado, mientras que esta última disposición, es parte del Derecho de la UE y, por tanto, en principio, no podría estar sujeta a revisión por parte de la Corte Constitucional Federal. En cualquier caso, el recurso de amparo no está suficientemente fundamentado al respecto (§ 23 (1)

104

segunda frase, § 92 de la Ley de la Corte Constitucional Federal, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, BVerfGG). Los recurrentes no abordan las diferentes opciones que se dan para la flexibilidad previstas en el art. 5 del Reglamento de reparto del esfuerzo entre los Estados miembros de la UE y no demuestran de qué manera su uso, visto desde una perspectiva europea o global, podría disminuir la eficacia general de la protección climática. Sin embargo, un tal impacto general es significativo en vista del carácter genuinamente global del cambio climático. El hecho de que este impacto se vea disminuido por las disposiciones impugnadas es algo que los recurrentes no han establecido.

[...]

105-107

b) aa) Los recurrentes se encuentran afectados actualmente en sus propios derechos fundamentales por las disposiciones que rigen las cantidades de emisiones de gases de efecto invernadero permitidas hasta el año 2030 en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) segunda frase KSG en conjunto con el Anexo 2. Tal como están las cosas actualmente, el calentamiento global causado por las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero es en gran medida irreversible (véase *supra* nm.32). No puede descartarse de entrada que el cambio climático avance a tal nivel a lo largo del periodo de vida de los recurrentes que aquellos de sus derechos protegidos por el art. 2 (2) primera frase LF y el art. 14 (1) LF lleguen a ser afectados ([...]). No se puede negar aquí la posibilidad de una violación de la Constitución argumentando que un riesgo de daño futuro no representa un daño actual y, por lo tanto, no equivale a una violación de los derechos fundamentales. Incluso las disposiciones que de alguna manera solo conducen a riesgos no insignificantes para los derechos fundamentales en el transcurso de su vigencia pueden entrar en conflicto con la Ley Fundamental (véase BVerfGE 49, 89 <141>). Este es ciertamente el caso cuando se trata de un curso de eventos que, una vez iniciado, ya no puede corregirse (véase también BVerfGE 140, 42 <58 nm. 59> con más referencias).

108

Los recurrentes no están haciendo valer los derechos de personas que aún no han nacido ni de generaciones futuras enteras. Ninguna de éstas goza de derechos fundamentales subjetivos ([...]; sobre un efecto de protección objetiva véase *infra* nm. 146). Más bien, los recurrentes invocan sus propios derechos fundamentales.

109

Tampoco se trata de una así denominada acción popular que resultase inadmisibile. El mero hecho de que un gran número de personas se encuentren afectadas no excluye a las personas de estar afectadas individualmente en sus propios derechos fundamentales (véase Tribunal Contencioso-administrativo de Berlín, Sentencia de 31 de octubre de 2019 - 10 K 412.18, nm. 73; véase también BVerfG, Auto de la Sección Tercera de la Sala Primera de 21 de enero de 2009 - 1 BvR 2524/06 -, nm. 43). Más allá de encontrarse afectados individualmente, en los procedimientos que tratan sobre recursos de amparo generalmente no se exige que los recurrentes se encuentren afectados de alguna forma particular que los diferencie de todas las demás personas (en otro sentido la jurisprudencia sobre el art. 263 (4) TFUE, véase Tribunal General de la Unión Europea, Auto de 8 de mayo de 2019, Carvalho, T-330/18, EU:T: 2019: 324, nm. 33 ss.; véase también BVerfG, Auto de la Sección Segunda de la Sala Segunda de 15 de marzo de 2018 - 2 BvR 1371/13 -, nm. 47; [...]).

110

bb) Por el contrario, el § 4 (6) KSG, que se refiere a la fijación de las cantidades de emisiones anuales para el período posterior al año 2030 y que aquí se cuestiona por su incompatibilidad con el principio de reserva legal, no afecta de forma actual ni directa a los recurrentes, ya que simplemente está otorgando la facultad reglamentaria al respecto. Tampoco existe riesgo de que se produzca una violación irreversible de la Constitución. Si un decreto en el futuro violara los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales por no tener un fundamento jurídico suficiente,

111

sería exigible tal protección en sede de la Corte Constitucional Federal a través de un recurso de amparo posterior.

2. La legitimación para interponer un recurso de amparo no se puede fundamentar de forma directa en el art. 20a LF. Es cierto que el mandato de protección establecido en el art. 20a LF abarca la protección del clima (véase *infra* nm. 198). La norma también es justiciable (véase *infra* nm. 205 ss.). Sin embargo, el art. 20a LF no contiene ningunos derechos subjetivos (véase BVerfG, Auto de la Sección Primera de la Sala Primera de 10 de mayo de 2001 - 1 BvR 481/01 *inter alia* -, nm. 18; Auto de la Sección Primera de la Sala Primera de 5 de septiembre de 2001 - 1 BvR 481/01 *inter alia* -, nm. 24; Auto de la Sección Tercera de la Sala Primera de 10 de noviembre de 2009 - 1 BvR 1178/07 -, nm. 32; [...]). Las propuestas para la incorporación de un derecho fundamental a la protección ambiental en la Constitución, a la manera de un derecho subjetivo, han sido discutidas de forma reiterada (véase BTDrucks 10/990; BTDrucks 11/663). Sin embargo, con las reformas constitucionales del año 1994 el Legislador no introdujo tal modificación a la Constitución. Por este motivo el art. 20a LF se encuentra fuera de la parte relativa a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Además, el art. 20a LF no se menciona en el art. 93 (1) 4a LF, que enumera aquellos derechos que se pueden hacer valer mediante un recurso de amparo cuando fuesen vulnerados. Es por ello que la Corte Constitucional Federal ha descrito de forma reiterada que tal disposición es un objetivo nacional (*Staatszielbestimmung*) (véase BVerfGE 128, 1 <48>; 134, 242 <339 nm. 289>).

112

3. La legitimación para interponer un recurso de amparo no se puede sustentar con la invocación del “derecho fundamental a un mínimo vital ecológico” al que aluden los recurrentes en el procedimiento 1 BvR 2656/18 y, en sentido similar, del “derecho a un futuro acorde con la dignidad humana” reivindicado en el procedimiento 1 BvR 288/20. No es necesario determinar de manera concluyente hasta qué punto esos derechos están protegidos por la Ley Fundamental. El Legislador no los habría violado en ningún caso.

113

El derecho a un mínimo vital ecológico (*ökologisches Existenzminimum*) se deduce *inter alia* del “nivel de vida mínimo acorde con la dignidad humana” (*menschenwürdiges Existenzminimum*) garantizado por el art. 1 (1) en concordancia con el art. 20 (1) LF (véase BVerfGE 125, 175 <222 ss.>); según los recurrentes, un mínimo vital exige también estándares ecológicos mínimos ([...]). Es cierto que la supervivencia física o incluso las posibilidades de fomentar las relaciones interpersonales y la participación en la vida social, cultural y política (véase BVerfGE 125, 175 <223>) no podrían asegurarse únicamente mediante garantías económicas si se dispusiera para estas actividades solo de un medio ambiente radicalmente alterado por el cambio climático y, según estándares humanos, hostil para la vida humana. Sin embargo, de otros derechos fundamentales ya se desprende la obligación de mantener estándares ecológicos mínimos que son esenciales para el ejercicio de los derechos fundamentales, por lo que resulta obligatorio proporcionar protección contra daños ambientales “de dimensiones catastróficas o incluso apocalípticas” (BVerfG, Auto de la Sección Segunda de la Sala Segunda de 18 de febrero de 2010 - 2 BvR 2502/08 -, nm. 13). No obstante, junto con los deberes de protección derivados del art. 2 (2) primera frase LF respecto al bienestar físico y mental y del art. 14 (1) LF, un mecanismo para garantizar el estándar mínimo ecológico podría de hecho adquirir un efecto propio e independiente si, en un ambiente alterado al punto de ser hostil para las condiciones de vida, las medidas de adaptación (véase *supra* nm. 34) aún pudieran proteger la vida, la integridad personal y la propiedad, aunque no de igual manera las demás condiciones para la vida social, cultural y política. También es concebible que las medidas de adaptación tengan que ser tan extremas que ya no permitan una integración y participación sustancial a nivel social, cultural y político.

114

Sin embargo, no resulta posible concluir que haya una violación por parte del Estado a las exigencias que a él se dirigen para evitar amenazas existenciales de proporciones catastróficas o incluso apocalípticas. Alemania ha ratificado el Acuerdo de París y el Legislador alemán no se ha quedado inactivo. En la Ley Federal de Protección del Clima éste fijó unas especificaciones concretas para la reducción de gases de efecto invernadero (véase § 3 (1) segunda frase, § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2). Estos objetivos de reducción, que se han especificado hasta el año 2030, no conducen por sí mismos a la neutralidad climática, pero se actualizarán (véase § 4 (1) quinta frase KSG) con el objetivo a largo plazo de lograr la neutralidad en emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2050 (§ 1 tercera frase KSG). Sobre esta base, parece posible que, con el esfuerzo adecuado y en la medida en que Alemania pueda contribuir a resolver el problema, al menos se llegue a evitar la aparición de condiciones catastróficas. Otra cuestión es si los esfuerzos que se realizarán para el período posterior al año 2030, a los cuales se asocian restricciones de la libertad, puedan llegar a tener justificación constitucional o si la Ley Federal de Protección del Clima de forma inadmisiblemente ha pospuesto hacia el futuro las cargas de reducción y traspasado a los responsables futuros la tarea de soportar estas cargas (véase nm. 116 ss.).

115

4. En cuanto a sus libertades fundamentales, los recurrentes de 1 a 11 en el procedimiento 1 BvR 2656/18 y los recurrentes en los procedimientos 1 BvR 96/20 y 1 BvR288/20 tienen legitimación para interponer recursos de amparo en la medida en que impugnen el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2, precisamente porque en razón de estas disposiciones posiblemente asumirán cargas considerables de reducción de gases de efecto invernadero a partir del año 2031. La magnitud de la restricción a los derechos fundamentales que está asociada a esto ya se encuentra establecida en parte por la normativa antes mencionada. Este efecto anticipado sobre las libertades futuras podría violar los derechos fundamentales de los recurrentes.

116

a) aa) (1) Las libertades fundamentales de los recurrentes podrían haber sido violadas sobre la base de que la Ley Federal de Protección del Clima pospone una parte considerable de las cargas de reducción de gases de efecto invernadero requeridas en virtud del art. 20a LF para el período posterior al año 2030. En ese caso, podrían llegar a necesitarse más esfuerzos de reducción a corto plazo, lo cual (también) requerirá por parte de ellos enormes esfuerzos y representaría una amenaza integral a la libertad de la cual son titulares y que se encuentra protegida por los derechos fundamentales. Prácticamente todas las formas de libertad resultarán potencialmente afectadas porque casi todos los ámbitos de la vida humana implican la emisión de gases de efecto invernadero (véase *supra* nm. 37) y, por lo tanto, pueden llegar a sufrir restricciones drásticas después del año 2030. La libertad está protegida integralmente por la Ley Fundamental a través de derechos fundamentales especiales y, en todo caso, a través de la libertad general de acción consagrada en el art. 2 (1) LF como derecho fundamental elemental esencial a la libertad (véase BVerfGE 6, 32 <36 s.>; jurisprudencia reiterada). La libertad podría verse comprometida de manera inconstitucional por el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2, si estas disposiciones permitiesen que se emitan cantidades excesivamente generosas de CO₂ a corto plazo y, de esta manera, se pospusieran hacia el futuro las cargas necesarias de reducción a expensas de la libertad en el futuro. Es cierto que tampoco se podrán imponer en el futuro cargas de reducción a los recurrentes que sean irrazonables desde el punto de vista constitucional; sus derechos fundamentales seguirán siendo protegidos contra vulneraciones irrazonables a la libertad. Sin embargo, el alcance de lo razonable (*zumutbar*) también llegará a ser determinado a la luz del mandato constitucional de protección climática (art. 20a LF). Esto, reforzado por mandatos de protección equivalentes y que se derivan de los derechos fundamentales, exigirá mayores reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y, por lo tanto, justificará respectivamente unas restricciones más severas a la libertad que las existentes actualmente, si el riesgo que plantea el cambio climático realmente aumenta.

117

(2) Las cantidades de emisiones de gases de efecto invernadero permitidas hasta el año 2030 según el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 tienen efectos en los esfuerzos de reducción que se requerirán a partir de entonces. Incluso ahora, estas cantidades ya tienen un impacto en la determinación de futuras restricciones a derechos fundamentales, no solo en términos fácticos, sino con efectos jurídicos anticipados. Esto se debe, por un lado, al impacto en gran parte irreversible de las emisiones de CO₂ en la temperatura de la tierra y, por otro lado, al hecho de que la Ley Fundamental no permite que el Estado simplemente acepte, sin hacer nada, un avance *ad infinitum* del cambio climático. Un factor decisivo que influye en el alcance de la posible pérdida de libertad es la cantidad de tiempo que queda para la transición a una forma de vida y economía climáticamente neutra, algo que en algún momento será exigido a nivel constitucional para favorecerla protección del clima.

118

(a) El cambio climático antropogénico es directamente atribuible a la concentración de gases de efecto invernadero producidos por los seres humanos en la atmósfera terrestre (sobre el estado actual del conocimiento científico véase *supra* nms. 18 ss. y 32 ss.). Las emisiones de CO₂ son particularmente significativas al respecto. Una vez que han entrado en la atmósfera terrestre, son prácticamente imposibles de eliminar tal como están las cosas actualmente. Esto significa que el calentamiento global antropogénico y el cambio climático resultantes de años pasados no se pueden revertir. Al mismo tiempo, con cada cantidad de CO₂ emitida por encima de una pequeña cantidad climáticamente neutra, la temperatura de la tierra continúa aumentando a partir del nivel de temperatura que ya ha alcanzado un estado de irreversibilidad y, en el mismo sentido, el cambio climático también experimenta una progresión irreversible. Si debe detenerse el calentamiento global en un límite de temperatura determinado, no se puede emitir más que la cantidad de CO₂ correspondiente a este límite. A nivel global queda el denominado presupuesto de CO₂ restante. Si las emisiones superan este presupuesto restante, se sobrepasará el límite de temperatura.

119

(b) Sin embargo, el avance ilimitado del calentamiento global y del cambio climático no resultaría acorde con la Ley Fundamental. Además de estar en contradicción con los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales, entraría en conflicto principalmente con el mandato de protección climática consagrado en el art. 20a LF, que la Legislación ha concretado por medio del objetivo –ahora el estándar relevante desde el punto de vista constitucional– que plantea la limitación del calentamiento global a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales (véase *infra* nm. 208 ss. para más detalles). Este límite de temperatura se correlaciona con un presupuesto nacional de CO₂ restante que a la vez se deriva del presupuesto global restante, aunque no es claramente cuantificable (véase *infra* nm. 216 ss.). Una vez agotado este presupuesto nacional de CO₂, solo se podrán permitir nuevas emisiones de CO₂ si el interés en hacerlo es preponderante desde el punto de vista constitucional, especialmente frente al mandato de protección climática derivado del art. 20a LF (véase *infra* nm. 198). Las formas de comportamiento que involucren directa o indirectamente emisiones de CO₂ serían entonces aceptables desde el punto de vista constitucional solo si las libertades fundamentales que sustentan dicho comportamiento pudieran prevalecer en el ejercicio de ponderación requerido, por lo cual el peso relativo otorgado a cualquier ejercicio de la libertad que no sea climáticamente neutro disminuirá en el ejercicio de ponderación a medida que se intensifica el cambio climático. Desde el punto de vista de la regulación de las formas de comportamiento relevantes en las emisiones de CO₂, el art. 20a LF tiene un peso normativo cada vez mayor incluso antes de que el presupuesto relevante desde el punto de vista constitucional se agote por completo porque, independientemente de cualquier preocupación desde la perspectiva constitucional, no sería ni responsable ni realista permitir inicialmente que las formas de comportamiento relevantes en la emisión de CO₂ continúen sin cesar y luego, de repente, se exija la neutralidad climática una vez que el presupuesto restante se haya agotado por

120

completo. Cuanto mayor haya sido el consumo del presupuesto de CO₂, más apremiantes serán las exigencias constitucionales de protección climática y más intensas podrían resultar las posibles vulneraciones de los derechos fundamentales, incluso de una manera admisible desde el punto de vista constitucional ([...]). Las restricciones a la libertad que llegarán a ser necesarias en el futuro ya están concebidas en la generosa Legislación actual sobre protección del clima. Las medidas de protección climática que hoy no se han tomado por respeto a la libertad actual, tendrán que tomarse en el futuro en condiciones posiblemente incluso más desfavorables, y luego restringirían exactamente las mismas necesidades de, y derechos a, la libertad de una forma mucho más drástica.

(c) La duración del período de tiempo restante es un factor decisivo para determinar en qué medida se tendrá que restringir la libertad protegida por los derechos fundamentales con la transición a una forma de vida y de economía climáticamente neutras, o en qué medida se pueden preservar los derechos fundamentales. Si en la sociedad estuviesen disponibles y suficientemente establecidas formas alternativas de comportamiento libres de CO₂ y, por lo tanto, climáticamente neutras, que pudieran reemplazar al menos parcialmente cualquier ejercicio de la libertad que produzca CO₂, la exclusión de formas de comportamiento perjudiciales para el clima implicaría una menor pérdida de libertad que si tales alternativas no existiesen. Por ejemplo, si se dispusiera de una infraestructura de transporte neutra en términos de CO₂ y se produjesen los medios de transporte de forma neutra en lo que concierne la emisión de CO₂, la pérdida de libertad asociada con la prohibición de todos los procesos de transporte y producción que generan CO₂ sería significativamente menor que si no hubiese tales alternativas. Sin embargo, pasará algún tiempo antes de que el progreso técnico y otros desarrollos permitan que los procesos y productos que generan CO₂ de forma intensa sean reemplazados o evitados en gran medida, especialmente considerando que tales innovaciones tendrán que implementarse masivamente en casi todas las áreas de la producción económica y en la forma como la gente conduce su estilo de vida. Dada la magnitud de la transformación sociotecnológica requerida, se considera necesario proyectar a largo plazo planes de reestructuración y rutas de salida (SRU, *Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten*, 2020, p. 51 ss. nm. 33). Por lo tanto, las restricciones a la libertad serán más leves en la medida que haya más tiempo para la transición a alternativas libres de CO₂, en cuanto más temprano se inicie este proceso y en cuanto más se haya reducido ya el nivel general de emisiones de CO₂. Si una sociedad que está orientada hacia un estilo de vida intenso en la emisión de CO₂ se ve obligada a cambiar a un comportamiento climáticamente neutro en un muy corto período de tiempo, es probable que las restricciones a la libertad sean enormes ([...], véase también Gobierno federal, *Denkschrift zum Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015* <en español: Memorando sobre el Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015>, BTDrucks 18/9650, p. 30 nm. 8; IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018, p. 20, nm. D.1.3; [...]; de manera similar Hoge Raad <Corte Suprema> de los Países Bajos, Sentencia de 20 de diciembre de 2019, 19/00135, número 7.4.3).

121

(3) Cualquier consumo concreto de las cantidades restantes de CO₂ disminuye el presupuesto restante, reduce las posibilidades de cualquier otro ejercicio de libertad relevante en la emisión de CO₂ y acorta el tiempo restante para iniciar y completar una transformación sociotecnológica. Parece al menos posible que los derechos fundamentales consagrados en la Ley Fundamental, como garantías de libertad sin límites temporales, brinden protección contra disposiciones que permitan tal consumo sin tener suficientemente en cuenta la libertad en el futuro que termina puesta en peligro (sobre los derechos subjetivos en relación con la libertad <de configuración>, cuyo ejercicio debe distribuirse en a lo largo del tiempo y entre generaciones, véase también BVerfGE 129, 124 <170>; 132, 195 <242 nm. 112>; 246 s. nm. 124>; 135, 317 <401 nm. 163 s.>; 142, 123 <231 nm. 213> - sobre el art. 38 (1) primera frase en concordancia con el art. 20 (1) y (2) LF).

122

bb) La libertad en el futuro podría resultar específicamente afectada después del año 2030 por el hecho de que, como alegan los recurrentes, las cantidades de emisiones de CO₂ permitidas hasta el 2030 por la Ley Federal de Protección del Clima resultan ser demasiado generosas; podrían faltar medidas cautelares suficientes para la conservación de la libertad en el futuro. El § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 especifican las cantidades de emisiones de CO₂ permitidas hasta el año 2030 y, por lo tanto, determinan cuánto del presupuesto de CO₂ restante se puede utilizar. Por lo tanto, son una de las causas de afectación a los derechos fundamentales que aquí se examinan y también pueden dar origen a la legitimación para interponer un recurso de amparo constitucional al respecto. 123

[...] 124-125

cc) (1) Los recursos de amparo tienen una fundamentación suficiente al respecto (§ 23 (1) segunda frase, § 92 BVerfGG). Los recurrentes han demostrado de forma detallada que de acuerdo con la regulación consagrada en la Ley Federal de Protección del Clima hasta el año 2030, habrá un consumo excesivo del presupuesto restante desde su punto de vista, y, por lo tanto, posteriormente serán necesarios esfuerzos extraordinarios para la reducción de las emisiones de CO₂. [...] 126

(2) El alegato de los recurrentes está sustentado en gran parte en los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales en virtud del art. 2 (2) primera frase y art. 14 (1) LF, es decir, el “derecho a un futuro acorde con la dignidad humana” y el “derecho fundamental a un mínimo vital ecológico”. En su opinión, de esto se deriva la protección contra lo que consideran una regulación sobre emisiones demasiado generosa contenida en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2. Es cierto que sólo en el procedimiento 1 BvR 2656/ 18 se aborda de forma expresa la cuestión de la carga que se impondrá por medio de las futuras medidas de reducción desde el punto de vista de los derechos de libertad en general. No obstante, la Corte Constitucional Federal revisa todos los derechos fundamentales que requieren consideración dentro del objeto de la controversia (véase BVerfGE 147, 364 <378 nm. 36> con más referencias; 148, 267 <278 nm. 27>). Por lo tanto, la cuestión de la compatibilidad de las disposiciones impugnadas con las libertades fundamentales debe formar parte de la revisión constitucional en todos los procedimientos que aquí se llevan a cabo. 127

(3) Sin embargo, el recurso de amparo interpuesto por los recurrentes 12 y 13 en el procedimiento 1 BvR 2656/18 no está suficientemente fundamentado al respecto [...]. 128

b) Los recurrentes se encuentran afectados de forma actual, individual y directa en sus libertades fundamentales por el § 3 (1) segunda frase y por el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2. 129

aa) El riesgo descrito de futuras restricciones a la libertad da origen a una afectación actual a los derechos fundamentales en tanto este riesgo está incorporado en la Legislación vigente. Cualquier forma de ejercicio de la libertad que involucre directa o indirectamente emisiones de CO₂ después del año 2030 se ve amenazada precisamente porque el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 permiten cantidades posiblemente demasiado altas de emisiones de gases de efecto invernadero hasta el año 2030. En la medida en que esto provoque el agotamiento del presupuesto de CO₂ restante, el efecto es irreversible porque tal como están las cosas actualmente no resulta posible eliminar a gran escala las emisiones de CO₂ de la atmósfera terrestre. Dado que una afectación a los derechos fundamentales que se ponga en marcha hoy tiene un carácter potencialmente irreversible y en tanto la interposición posterior de un recurso de amparo para impugnar las consiguientes restricciones a la libertad podría ser inútil en el momento 130

en que hayan surgido tales afectaciones, los recurrentes ya tienen legitimación para interponer el recurso de amparo (al respecto, véase BVerfGE 140, 42 <58 nm. 59> con más referencias; jurisprudencia reiterada).

bb) Los recurrentes se encuentran afectados en su propia libertad. Ellos pueden experimentar por sí mismos las medidas requeridas para reducir las emisiones de CO₂ después del año 2030. El hecho de que las restricciones lleguen a afectar prácticamente a todas las personas que vivan para ese entonces en Alemania, no excluye a los recurrentes de encontrarse afectados individualmente (véase *supra* nm. 110). 131

La situación es diferente respecto a los recurrentes en el procedimiento 1 BvR 78/ 20 que viven en Bangladesh y Nepal. Ellos mismos no se encuentran afectados en este sentido. En su caso, puede descartarse de entrada una violación de sus libertades fundamentales, la cual podría surgir del hecho de que los recurrentes estarían expuestos algún día a medidas de protección climática altamente gravosas, en tanto el Legislador alemán permite actualmente emisiones de gases de efecto invernadero en cantidades demasiado grandes con el resultado de que en el futuro tengan que tomarse en Alemania medidas aún más estrictas. Los recurrentes viven en Bangladesh y Nepal y no se encuentran sujetos a este tipo de medidas. 132

cc) Los otros recurrentes también se encuentran afectados directamente. Este es el caso cuando la injerencia en un derecho no se produce únicamente mediante la adopción de un acto adicional o depende de la emisión de dicho acto (véase BVerfGE 140, 42 <58 nm. 60>). En el caso que nos ocupa, la afectación real a los derechos fundamentales solo surgirá como resultado de futuras regulaciones (véase *supra* nm. 120). Sin embargo, dado que la afectación es plasmada de forma irreversible por la Legislación actual, entonces los recurrentes se encuentran directamente afectados hoy. 133

[...] 134

5. En la medida en que el recurrente 9 en el procedimiento 1 BvR 2656/18 alega una violación de la libertad general de acción en virtud del art. 2 (1) LF en tanto no se le permite un estilo de vida respetuoso con el clima y el medio ambiente, se encuentra que no ha proporcionado razones suficientes para fundamentar esta afirmación (§ 23 (1) segunda frase, § 92 BVerfGG). 135

6. Como “defensores de la naturaleza”, las asociaciones ambientales que aparecen como recurrentes 12 y 13 en los procedimientos 1 BvR 2656/18 afirman, sobre la base del art. 2 (1) en concordancia con el art. 19 (3) y el art. 20a LF a la luz del art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que el Legislador no ha tomado las medidas adecuadas para limitar el cambio climático y, por lo tanto, desatiende disposiciones vinculantes de la Legislación de la UE para la protección de los fundamentos naturales de la vida. Sin embargo, la Ley Fundamental y el derecho procesal constitucional no prevén este tipo de legitimación para interponer un recurso de amparo. Aunque es obvio que el mandato de protección ambiental de la Ley Fundamental consagrado en el art. 20a LF tendría un mayor impacto si su aplicación se fortaleciera con la posibilidad de buscar protección legal individual ante la Corte Constitucional Federal, la Constitución no ha sido modificada por el Legislador para dar lugar a tal posibilidad (véase *supra* nm. 112). 136

Además, otra interpretación tampoco es posible ni requerida en razón del art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. [...] En cualquier caso no es evidente que las asociaciones medioambientales deban tener la oportunidad de interponer ellas mismas un recurso de amparo sobre la base de la presunta violación de la Decisión de reparto del esfuerzo. Además, es dudoso 137

que haya ocurrido la supuesta violación de la Decisión de reparto del esfuerzo. Alemania podría haber cumplido su obligación de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 14% para el año 2020 en comparación con 2005 en los ámbitos regulados por tal Decisión. Es cierto que cuando se aprobó la Ley Federal de Protección del Clima, el propio Legislador asumió que esta obligación no se cumpliría (véase BTDrucks 19/ 14337, pp. 1 y 17). Sin embargo, las emisiones de gases de efecto invernadero de Alemania se redujeron considerablemente en 2020 como resultado de la pandemia causada por el coronavirus; los niveles generales de emisión estaban en más de un 40% por debajo de los niveles del año de referencia 1990 (Agora Energiewende, *Die Energiewende im Corona-Jahr: Stand der Dinge 2020* <en español: La transición energética en el año Corona: estado de la situación 2020>, 2021, p. 31). Esto significa que el objetivo de Alemania para el año 2020 de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un total del 40% en comparación con 1990 debería alcanzarse, al menos durante un breve período de tiempo.

III.

Los recursos de amparo satisfacen la exigencia del previo agotamiento de los recursos legales (§ 90 (2) BVerfGG) en la medida en que estén dirigidos contra disposiciones legales. [...] 138

IV.

[...] 139-140

V.

El hecho de que el trasfondo de la Ley Federal de Protección del Clima se encuentra en el Derecho de la Unión Europea no se opone a la admisión de los recursos de amparo. Las disposiciones impugnadas no están plenamente determinadas por la Legislación de la UE. A pesar de ello, es cierto que la Ley Federal de Protección del Clima podría considerarse en algunos aspectos como una aplicación del Derecho de la UE en el sentido del art. 51 (1) primera frase de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. El Legislador asumió que la Ley Federal de Protección del Clima crearía el marco para la implementación de las obligaciones de la República Federal de Alemania en virtud del Reglamento de Reparto del Esfuerzo entre los Estados miembros de la UE (véase BTDrucks 19/14337). Sin embargo, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal (véase BVerfGE 152, 152 <168 nm. 39> con más referencias - Derecho al olvido I) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (véase TJUE, Sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg, C-617/10, EU:C:2013:105, nm. 29), esto no excluye una revisión de constitucionalidad. 141

C.

Los recursos de amparo tienen éxito parcial. Sin embargo, no se puede constatar que el Legislador haya violado sus deberes de protección derivados de los derechos fundamentales con respecto a los recurrentes y contra los riesgos del cambio climático (I y II). No obstante, existe una violación 142

de derechos fundamentales debido a que las cantidades de emisiones permitidas por la Ley Federal de Protección del Clima en el período actual pueden provocar que en períodos posteriores se produzcan cargas considerables de reducción de emisiones (III); En tal sentido, el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 violan los derechos fundamentales de los recurrentes en los procedimientos 1 BvR 96/20 y 1 BvR 288/20 y de los recurrentes 1 a 11 en el procedimiento 1 BvR 2656/18. Sin embargo, esta amenaza a las libertades fundamentales no es inconstitucional simplemente por una violación del derecho constitucional objetivo; en última instancia no resulta posible constatar una violación del art. 20a LF (III 2 a). Sin embargo, hay una ausencia de medidas cautelares requeridas desde el punto de vista de los derechos fundamentales para garantizar la libertad a lo largo del tiempo y entre generaciones y que están destinadas a aliviar las cargas considerables de reducción de emisiones que el Legislador a través de las disposiciones impugnadas ha pospuesto para el período posterior al año 2030, las cuales luego tendrán que descargarse (también) en los recurrentes en razón del art. 20a LF y por la obligación derivada de los derechos fundamentales que exige proteger contra los daños causados por el cambio climático (III 2 b).

I.

Los riesgos que plantea el cambio climático dan lugar a deberes de protección derivados del art. 2 (2) primera frase y art. 14 (1) LF frente a los recurrentes que viven en Alemania (véase *infra* nm. 173 ss. sobre los recurrentes que viven en Bangladesh y Nepal). Sin embargo, no resulta posible constatar que estos deberes de protección hayan sido violados. 143

1. a) El derecho fundamental a la protección de la vida y la salud consagrado en el art. 2 (2) primera frase LF obliga al Estado a brindar protección contra los riesgos que genera el cambio climático. El Estado debe contrarrestar el considerable riesgo potencial del cambio climático mediante la adopción de medidas que, con la cooperación internacional, contribuyan a detener el calentamiento de la tierra inducido por los seres humanos y a limitar el cambio climático resultante. Esto debe complementarse con medidas de protección positivas (las llamadas “medidas de adaptación”) dirigidas a mitigar las consecuencias del cambio climático. 144

aa) El art. 2 (2) primera frase LF contiene un deber general por parte del Estado de proteger la vida y la integridad personal. Además de proporcionar un derecho subjetivo de defensa contra injerencias estatales, este derecho fundamental también abarca el deber del Estado de proteger y promover los bienes jurídicos de la vida y la integridad personal y salvaguardarlos contra la injerencia ilegal por parte de otros (véase BVerfGE 142, 313 <337 nm. 69> con más referencias; jurisprudencia reiterada). Los deberes de protección derivados de la función objetiva de este derecho fundamental forman parte, en principio, del goce subjetivo de los titulares de este derecho. Así, si se violan los deberes de protección, también se viola el derecho fundamental consagrado en el art. 2 (2) primera frase LF, pudiendo las personas afectadas defenderse contra dicha violación interponiendo un recurso de amparo (véase BVerfGE 77, 170 <214>; jurisprudencia reiterada). 145

El deber de protección del Estado derivado del art. 2 (2) primera frase LF no solo tiene aplicación después de que las violaciones ya se hayan producido, sino que también se proyecta hacia el futuro (cf. BVerfGE 49, 89 <140 ss.>; 53, 30 <57>; 56, 54 <78>; 121, 317 <356>). Del deber de brindar protección contra los riesgos para la vida y la salud también se puede derivar una obligación 146

de protección frente a las generaciones futuras ([referencias a la doctrina jurídica alemana]). Esto es aún más válido cuando están en juego procesos irreversibles. Sin embargo, este deber de brindar protección intergeneracional tiene una naturaleza exclusivamente objetiva porque las generaciones futuras aún no tienen en el presente la capacidad jurídica para ser titulares de derechos fundamentales ni en su conjunto ni como la suma de personas que aún no han nacido (véase *supra* nm. 109; [. ..]).

bb) La protección de la vida y la integridad personal en virtud del art. 2 (2) primera frase LF abarca la protección contra las afectaciones y, especialmente, contra los perjuicios de bienes jurídicos garantizados por la Constitución que sean causados por la contaminación ambiental, independientemente de quién o qué circunstancias los produzcan (véase BVerfGE 49, 89 <140 s.>; jurisprudencia reiterada; [...]). Según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos también impone obligaciones positivas al Estado para la protección de la vida y la salud contra los riesgos que plantean las afectaciones al medio ambiente (sobre el art. 2 del CEDH, véase por ejemplo TEDH, Öneriyildiz v. Turkey, Sentencia de 30 de noviembre de 2004, núm. 48939/99, nm. 89 ss.; TEDH, Budayeva and Others v. Russia, Sentencia de 20 de marzo de 2008, núm. 15339/02 *inter alia*, nm. 128 ss.; sobre el art. 8 CEDH, véase por ejemplo TEDH, Cordella et Autres c. Italie, Sentencia de 24 de enero de 2019, núms. 54414/13 y 54264/15, nm. 157 ss., con más referencias; [...]). Sin embargo, por lo que puede verse, esto no conduce a una protección de mayor alcance que la que exige el art 2 (2) primera frase LF.

147

El deber de protección del Estado derivado del art. 2 (2) primera frase LF también incluye la obligación de proteger la vida y la salud contra los riesgos que plantea el cambio climático (véase también Tribunal Contencioso-administrativo de Berlín, Sentencia de 31 de octubre de 2019 - 10 K 412.18 - nm. 70; [...]). En vista de los considerables riesgos que un cambio climático cada vez más severo también puede conllevar para los bienes jurídicos protegidos por el art. 2 (2) primera frase LF - por ejemplo, a través de olas de calor, inundaciones o huracanes (véase *supra* nm. 22 ss.) - el Estado está obligado a brindar esta protección tanto a las personas que viven hoy en día como a nivel jurídico-objetivo a las generaciones futuras.

148

Por un lado, el art. 2 (2) primera frase LF obliga al Estado a brindar protección por medio de la adopción de medidas que contribuyan a limitar el calentamiento global antropogénico y el cambio climático asociado a esto (véase también art. 2 (1) (a) AP). El hecho de que el Estado alemán sea incapaz de detener el cambio climático por sí solo y dependa de la cooperación internacional debido al impacto global del cambio climático y del carácter global de sus causas, en principio, no se opone a la posibilidad de que surja un deber de protección con base en los derechos fundamentales ([...]). No obstante, la dimensión global es significativa para determinar el contenido del deber de protección relacionado con el cambio climático y que se deriva del art. 2 (2) primera frase LF. Así, entonces, el Estado también debe buscar una solución al problema de la protección climática a nivel internacional. En la medida en que el deber de protección derivado del art. 2 (2) primera frase LF esté dirigido a los riesgos que plantea el cambio climático, exige del Estado una acción orientada a nivel internacional para la protección del clima a nivel global y obliga a promover la realización de actividades de protección climática dentro del marco internacional (por ejemplo, a través de negociaciones, tratados u organizaciones), en las que las medidas nacionales integradas en este marco luego hagan su contribución para detener el cambio climático (para más detalles respecto al art. 20a LF véase *infra* nm. 200 s.).

149

Por otro lado, en la medida que el cambio climático no se pueda prevenir o ya se haya producido, el art. 2 (2) primera frase LF también obliga al Estado a abordar los riesgos mediante la implementación de medidas positivas destinadas a mitigar las consecuencias del cambio climático

150

(denominadas “medidas de adaptación”, véase *infra* nm. 164 para más detalles). Estas medidas son necesarias de forma complementaria para que los riesgos planteados por los impactos efectivos del cambio climático se mantengan a un nivel aceptable desde el punto de vista constitucional (véase también art. 2 (1) (b) AP).

b) Actualmente no se puede constatar que el deber de protección derivado de los derechos fundamentales haya sido violado por aquella regulación que los recurrentes impugnaron como insuficiente. 151

aa) La cuestión de si se han adoptado medidas adecuadas para cumplir con los deberes de protección que imponen los derechos fundamentales solo se puede evaluar a nivel judicial constitucional de forma limitada (véase BVerfGE 77, 170 <214 s.>; 79, 174 <202 >; jurisprudencia reiterada). Existe una diferencia esencial entre, por un lado, los derechos subjetivos de defensa contra la injerencia del Estado que surgen de los derechos fundamentales y, por otro lado, los deberes estatales de protección resultantes del significado objetivo de los derechos fundamentales. Los derechos de defensa en términos de propósito y contenido pretenden prohibir ciertas formas de conducta estatal, mientras que los deberes de protección son en principio indeterminados. Corresponde al Legislador decidir cómo se deben abordar los riesgos, el diseño de una estrategia de protección y la implementación normativa de dicha estrategia. El Legislador conserva, en principio, un margen de apreciación, valoración y configuración si está fundamentalmente obligado a tomar medidas para la protección de un bien jurídico (véase BVerfGE 96, 56 <64>; 121, 317 <356>; 133, 59 <76 nm. 45>; 142, 313 <337 nm. 70>; jurisprudencia reiterada). Sin embargo, cuando fundamentalmente exista un deber de protección, esto no significa que la cuestión de la efectividad de las medidas de protección estatales esté fuera del control por parte de la Corte Constitucional Federal. La Corte Constitucional Federal constatará que hubo una violación del deber de protección si no se han tomado ningunas medidas cautelares, o si las disposiciones y medidas adoptadas resultan manifiestamente inadecuadas o completamente insuficientes para lograr el objetivo de protección requerido, o si las disposiciones y medidas se quedan considerablemente rezagadas respecto al objetivo de protección (véase BVerfGE 142, 313 <337 s. nm. 70> con más referencias; jurisprudencia reiterada). 152

bb) En última instancia, esto no ha sido así. 153

(1) El Legislador alemán ha tomado medidas cautelares que no son manifiestamente inadecuadas. El Legislador ha hecho esfuerzos para contribuir a la limitación del cambio climático, entre otras cosas mediante la introducción de las disposiciones de la Ley Federal de Protección del Clima que aquí resultan impugnadas. Las disposiciones adoptadas no son manifiestamente inadecuadas para proteger los bienes jurídicos del art. 2 (2) primera frase LF. 154

Una estrategia de protección manifiestamente inadecuada sería aquella que se preocupara por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero sin perseguir el objetivo de la neutralidad climática (véase § 2 núm. 9 KSG). El calentamiento global solo puede detenerse si las emisiones de gases de efecto invernadero se reducen a niveles climáticamente neutros (véase *supra* nm. 32). La Ley Federal de Protección del Clima no ignora este hecho. El compromiso de perseguir el objetivo de la neutralidad en emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2050 es su fundamento (§ 1 tercera frase KSG). La cuota de reducción establecida de al menos el 55% para el año 2030 en comparación con los niveles de 1990 (§ 3 (1) segunda frase KSG) es claramente solo un objetivo intermedio en el camino hacia la neutralidad climática. 155

Sin embargo, el objetivo de neutralidad orientado hacia un año específico y el objetivo de reducción formulado en el § 3 (1) segunda frase KSG no serían en sí mismos adecuados para mantener 156

un determinado límite de temperatura, pues no habría nada que especifique cuánto gas de efecto invernadero puede emitirse en el período intermedio (véase *supra* nm. 125). En última instancia, la magnitud del calentamiento global y del cambio climático depende del volumen total de gases de efecto invernadero que queda en la atmósfera de la tierra. Y aquí, la Ley Federal de Protección del Clima hace más que simplemente establecer cuotas de reducción y objetivos de neutralidad climática que deben alcanzarse en un determinado año. El § 3 (1) primera frase KSG especifica que las emisiones de gases de efecto invernadero deben reducirse gradualmente. La exigencia de una continua reducción no se limita a un determinado año objetivo, sino que sigue siendo efectiva hasta que se logre la neutralidad en emisiones de gases de efecto invernadero. Además, el § 4 (1) tercera frase de la KSG en conjunto con el Anexo 2 cuantifica y limita la cantidad exacta de emisiones permitidas en Alemania hasta el año 2030, aunque con cifras que no abarcan todas las emisiones de gases de efecto invernadero. Las cantidades de emisiones anuales para el período posterior al año 2030 solo deben actualizarse en una etapa posterior (§ 4 (1) quinta frase y (6) KSG), sin embargo, de acuerdo con el § 3 (1) primera frase KSG también deben continuar disminuyendo. En principio, esta técnica legislativa es adecuada para garantizar que se mantenga un determinado límite de temperatura y, por consiguiente, para la protección contra los riesgos que plantea el cambio climático.

(2) Tampoco se puede constatar que la protección prevista por el Legislador fuese completamente insuficiente para lograr el objetivo de protección requerido por el art. 2 (2) primera frase LF. Completamente inadecuado sería simplemente permitir que el cambio climático siga su curso e implementar el mandato de protección impuesto por los derechos fundamentales únicamente por medio de medidas de adaptación (*supra* nm. 34) (véase *Rechtbank Den Haag <Corte de Justicia>*, Sentencia de 24 de junio de 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, nm. 4.75; *Hoge Raad de los Países Bajos*, Sentencia de 20 de diciembre de 2019, 19/00135, nm. 7.5.2). Incluso en Alemania, los riesgos para la vida y la salud no podrían restringirse lo suficiente a largo plazo solamente mediante medidas de adaptación ([...]). Por consiguiente, el Legislador debe proteger la vida y la salud, en particular, a través de contribuciones a la lucha contra el cambio climático. El Legislador está haciendo esto con la Ley Federal de Protección del Clima y otras leyes por medio de las cuales se limitan las emisiones de gases de efecto invernadero.

157

(3) En última instancia, tampoco resulta posible constatar que las disposiciones impugnadas se queden considerablemente rezagadas respecto a la protección de la vida y la salud exigida por el art. 2 (2) primera frase LF. Cabe señalar que en consideración de los recurrentes incluso el objetivo de protección climática del Acuerdo de París, en el que se basa la Ley Federal de Protección del Clima en virtud del § 1 tercera frase KSG, es insuficiente (a). También sostienen que las especificaciones de reducción consignadas en la Ley Federal de Protección del Clima ni siquiera son adecuadas para alcanzar este objetivo (b), y critican que las medidas de protección climática ya tomadas ni siquiera resultan suficientes para cumplir con las especificaciones de reducción consignadas en la Ley Federal de Protección del Clima (c).

158

(a) Según el § 1 tercera frase KSG, la Ley Federal de Protección del Clima tiene como fundamento la obligación, en virtud del Acuerdo de París, de limitar el aumento de la temperatura media mundial a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales (“Objetivo de París”). Sin embargo, los recurrentes argumentan que el deber de protección derivado del art. 2 (2) primera frase LF solo puede cumplirse si se persigue el objetivo de limitar el calentamiento global a un máximo de 1,5°C. Se reconoce ampliamente que un calentamiento global promedio por encima de 1,5°C tendría consecuencias significativas para el clima (véase como ejemplo BMU, *Klimaschutz in Zahlen*, edición de 2019, p. 10). Esto tiene un fundamento particular en el Informe Especial del IPCC publicado en 2018 sobre las consecuencias del calentamiento

159

global por encima del límite de 1,5°C (IPCC, *Special Report, Global Warming of 1.5°C*, 2018; véase también IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018).

Cabe señalar que el Informe Especial nunca afirma que el calentamiento deba limitarse a 1,5°C. De hecho, ninguna afirmación de este tipo podría pretender ser una conclusión científica porque la decisión acerca de cuál calentamiento global puede y debe permitirse es esencialmente una cuestión normativa que implica una valoración. En cambio, el Informe Especial compara las consecuencias de un escenario de calentamiento global de 1,5°C con un escenario de calentamiento de 2°C. En resumen, el informe concluye que los riesgos relacionados con el clima para los sistemas naturales y humanos son menores en un escenario de calentamiento de 1,5°C que en un escenario de 2°C (IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018, resumen p. 7, A.3). Esta comparación no lleva a la conclusión de que sea absolutamente necesario limitar el calentamiento global a 1,5°C.

160

No obstante, el objetivo de un calentamiento máximo de 1,5°C se ha convertido en el centro de atención principalmente porque el Informe Especial del IPCC indica que este nivel reduce claramente la probabilidad de que se sobrepasen los denominados puntos de no retorno (véase también Hoge Raad de los Países Bajos, Sentencia de 20 de diciembre de 2019, 19/00135, nms. 4.2, 4.4; Tribunal Supremo de Irlanda, Sentencia de 31 de julio de 2020, 205/19, núm. 3.7). En términos de las implicaciones negativas para la humanidad y el medio ambiente, sobrepasar los puntos de no retorno sería más problemático que las mismas consecuencias directas del aumento de temperatura. Aquello podría desencadenar una transformación cualitativa de los principales subsistemas ambientales (véase *supra* nm. 21). Respecto a eso, el IPCC reforzó su evaluación de riesgos en el Informe Especial de 2018. Mientras que hace solo unos años, en el Quinto Informe de Evaluación del IPCC, el riesgo de alcanzar puntos de no retorno todavía se valoró como “moderado” con un aumento de temperatura de 1,6°C y “alto” en el caso de 4°C, ahora el IPCC asume que el riesgo será “moderado” en el caso de un calentamiento de 1°C y “alto” en el caso de 2.5°C (IPCC, *Special Report, Global Warming of 1.5°C*, 2018, Capítulo 3, p. 257 s., 3.5.2.5 <nivel de confianza medio>). Por ejemplo, el IPCC ahora tiene en cuenta un potencial de liberación de CO₂ adicional en el futuro procedente del deshielo del permafrost (IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018, p. 14, C.1.3). Ante todo, la inestabilidad de la capa de hielo marino de la Antártida y la pérdida irreversible de la capa de hielo de Groenlandia podrían tener por consecuencia que el nivel del mar aumente varios metros durante siglos o milenios. Esto podría desencadenarse con un calentamiento global de alrededor de 1,5°C a 2°C (IPCC, loc. cit., p. 9 s., B.2.2 <nivel de confianza medio>). A la luz de estos hallazgos, limitar el calentamiento global a 1,5°C crearía un cierto margen de seguridad ([...]).

161

Si el Legislador no obstante ha basado la Legislación nacional sobre protección del clima en el compromiso asumido por los Estados Parte del Acuerdo de París de limitar el calentamiento global a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C, esto puede considerarse muy poco ambicioso políticamente. En vista de la considerable incertidumbre que el propio IPCC ha documentado al establecer rangos y niveles de confianza, el Legislador conserva actualmente un margen considerable de decisión para cumplir con su deber de protección derivado de los derechos fundamentales (véase BVerfGE 49, 89 <131>; 83, 130 <141 s.>), sobre todo porque también debe conciliar las exigencias de protección de la salud con otros intereses en conflicto (véase BVerfGE 88, 203 <254>).

162

Contrariamente a lo que suponen los recurrentes, en el momento no resulta posible constatar que el Legislador haya excedido este margen de maniobra al tomar como base el objetivo de París. La

163

violación de los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales no se puede inferir directamente de supuestos y conclusiones normativos relacionados con la protección climática. La protección del clima y la protección de bienes jurídicos como la vida y la integridad personal que están mencionados en el art. 2 (2) primera frase LF muestran una gran intersección, pero no son coincidentes. Para preservar un clima favorable al medio ambiente, los animales y los seres humanos, podrían ser necesarias medidas que no lo serían si el único propósito fuera proteger la vida y la salud de los seres humanos, y viceversa. De hecho, no puede descartarse de entrada que, si bien un límite de temperatura de 1,5°C parece aconsejable para limitar el cambio climático, la vida y la salud humanas estarían suficientemente protegidas a través del objetivo de París –ya adoptado por el Legislador alemán– que pretende limitar el aumento de temperatura a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C.

También pueden surgir diferencias entre los requisitos para la protección del clima y los requisitos para la protección de la salud humana porque los riesgos que plantea el cambio climático para la vida y la salud humanas se pueden atenuar, en cierta medida, con medidas de adaptación. Si bien el cambio climático como tal no es prevenible con medidas de adaptación y, por lo tanto, todos los esfuerzos deben dirigirse hacia la limitación del calentamiento global, las medidas de adaptación son, en principio, una opción viable para ofrecer una protección complementaria contra los riesgos para la vida y la salud. La estrategia de adaptación alemana da cuenta de una amplia gama de diferentes medidas mediante las cuales se podrían mitigar las consecuencias del cambio climático y, de esa manera, se evitarían graves efectos (véase en particular Gobierno federal, *Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, 2008; UBA, *Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, 2019; Gobierno federal, *Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, 2020). Por ejemplo, un diseño arquitectónico adecuado o una planificación urbana y paisajística deben contribuir a la mitigación del calentamiento de las ciudades inducido por el cambio climático. El aire fresco se puede canalizar hacia los centros urbanos a lo largo de corredores de ventilación, por ejemplo, a través de canales de aire fresco despejados y amplios espacios verdes que actúen como “islas frías” (Gobierno federal, *Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, 2008, p. 19; UBA, loc. cit., p. 160 s.). La protección contra los crecientes riesgos de inundación podría reforzarse en las cuencas hidrográficas mediante medidas de seguridad pasiva, en particular dejando el terreno libre de cualquier construcción, así como con medidas activas destinadas a regular el caudal de los ríos. Se podría reducir el uso de terrenos baldíos para asentamientos e infraestructura (UBA, loc. cit., p. 229) y se podrían hacer esfuerzos para restaurar, desimpermeabilizar, renaturalizar y reforestar tierras aptas (Gobierno federal, *Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, 2008, p. 43). El impacto de las inundaciones que sean destructivas como desenlace de eventos de lluvia intensa podría reducirse instalando válvulas de retención o modificando los sistemas de drenaje (Gobierno federal, loc. cit., p. 23). Con respecto a la salud humana en Alemania, el Informe de Avances del Gobierno federal concluye, por lo tanto, que una vulnerabilidad con niveles medios a altos irá acompañada en un futuro próximo de una capacidad de adaptación media a alta (Gobierno federal, *Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, 2015, p. 55).

Si, por lo tanto, los poderes Ejecutivo y Legislativo asumen que limitando el aumento de la temperatura media a niveles muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C (§ 1 tercera frase KSG) se podrían mitigar las consecuencias del cambio climático en Alemania por medio de medidas de adaptación en una dimensión que permita el nivel de protección exigido por el art. 2 (2) primera frase LF, entonces no estarían sobrepasando el margen de decisión que se les concede para cumplir con el deber de protección derivado de los derechos fundamentales, al menos no en la actualidad.

164

165

(b) Los recurrentes alegan además que los objetivos de reducción hasta el año 2030, regulados específicamente en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2, ni siquiera son suficientes para alcanzar el objetivo establecido en el § 1 tercera frase KSG según el cual se pretende limitar el calentamiento global a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C, un objetivo que es considerado por los recurrentes como insuficiente. De hecho, hay indicios que sugieren que seguir la ruta de reducción detallada en la Ley Federal de Protección del Clima hasta el año 2030 no sería suficiente para alcanzar la reducción general que podría corresponder a la contribución alemana para limitar el calentamiento global a 1,5°C y que, por ejemplo, la reducción general correspondiente a un objetivo de 1,75°C solo podría tener éxito si se hicieran esfuerzos de reducción extraordinariamente gravosos después del año 2030 (véase *infra* nm. 231 ss.). Cumplir con un aporte a la reducción que corresponda a un objetivo de 2°C parecería más realista. Sin embargo, esto no sería suficiente para alcanzar el objetivo de París de “muy por debajo de 2°C” establecido en el § 1 tercera frase KSG. La génesis de la cuota de reducción establecida en el § 3 (1) segunda frase KSG indica que este valor original mente estuvo asociado a un objetivo de 2°C. Ya fue en el año 2010 cuando el Gobierno federal identificó la cuota de reducción del 55% como el objetivo intermedio que debe alcanzarse para el año 2030 y que hace parte de la ruta de reducción hasta el año 2050 (BMU/Ministerio Federal de Economía y Energía, *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, BMWi, *Energiekonzept 2010 für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung* <en español: Concepto energético 2010 para un suministro energético respetuoso con el medio ambiente, fiable y asequible, 2010, p. 5). En ese momento, presuntamente solo estaba tratando de prevenir un calentamiento global promedio de más de 2°C (BMU, *Aktionsprogramm Klimaschutz 2020* <en español: Programa de acción para la protección del clima 2020>, 2014, p. 7).

166

En este contexto, se plantea la cuestión si la ruta de reducción de emisiones que se seguirá hasta el año 2030 y que se encuentra regulada en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 es compatible con el mandato constitucional de protección climática (art. 20a LF) (véase *infra* nms. 196 ss., 230 ss.). Además, los esfuerzos de reducción que potencialmente serán muy altos y que se requerirán a partir del año 2031 en adelante no resultan de fácil justificación constitucional (véase nm. 243 ss.). Sin embargo, respecto a los bienes jurídicos protegidos por el art. 2 (2) primera frase LF –los únicos intereses que aquí son relevantes– actualmente no resulta posible constatar que el Estado haya violado su deber de protección con la ruta de reducción regulada hasta el año 2030, la cual posiblemente todavía esté orientada hacia un objetivo de 2°C. No se puede constatar que las consecuencias para la salud derivadas de un calentamiento global de 2°C y el correspondiente cambio climático en Alemania no puedan mitigarse con medidas de adaptación complementarias de una manera que sea suficiente desde el punto de vista constitucional (véase *supra* nm. 163 ss.). Es cierto que solo por medidas de adaptación difícilmente podría satisfacerse el mandato de protección de la salud si el Legislador permitiera que el cambio climático simplemente siguiera su curso (véase *supra* nm. 157), pero ese no es el caso. Mientras que el Legislador no abandone el objetivo establecido en el § 1 tercera frase KSG con el que se pretende lograr la neutralidad climática en un futuro previsible para cumplir con el objetivo de París en el que se basa aquella meta, y mientras continúe avanzando por la ruta de reducción establecida en el § 3 (1) y § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 mediante la delimitación de rutas de reducción con cuotas de reducción cada vez mayores (véase § 3 (3) segunda frase KSG) y cantidades de emisiones decrecientes anualmente (véase § 4 (6) primera frase KSG), entonces desde la perspectiva actual no resultaría evidente que una adecuada protección de la salud requerida desde el punto de vista constitucional no pudiese alcanzarse al menos con medidas de adaptación complementarias.

167

(c) Por último, los recurrentes alegan que las medidas concretas adoptadas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en Alemania ni siquiera son satisfactorias para cumplir con la ruta de reducción delimitada hasta el año 2030 en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2, una ruta que, en cualquier caso, consideran insuficiente. Esto también lo sugieren los estudios científicos. Un estudio encargado por la Agencia Federal de Medio Ambiente (*Umweltbundesamt*) y realizado por el Öko-Institut concluye que las medidas contenidas en el actual Programa de Protección del Clima solo permitirían una reducción del 51% para el año 2030 en comparación con los niveles de 1990 (UBA, *Treibhausgas-minderungs-wirkung des Klimaschutzprogramms 2030* <en español: Efecto del programa de protección del clima 2030 en la reducción de gases de efecto invernadero>, 2020, p. 22). Un estudio encargado por el Ministerio Federal de Economía y Energía sitúa la reducción en un 52,2% respecto a 1990 ([...]). Ninguno de los dos sería suficiente para cumplir plenamente con el objetivo de reducción del 55% especificado en el § 3 (1) segunda frase KSG.

169

Respecto a eso, sin embargo, una violación del deber de protección derivado del art. 2 (2) primera frase LF queda descartada por el hecho de que los instrumentos nacionales de protección climática aún puedan actualizarse de manera que permitan alcanzar el objetivo de reducción proyectado para el año 2030. Los déficits de reducción aún podrían compensarse dentro de este período. La obligación de compensar la diferencia necesaria ya está estipulada en el § 4 (3) primera frase KSG. Teniendo en cuenta la magnitud del déficit previsto por los estudios, esto no parece ser poco realista de entrada. [...]

170

2. a) El derecho fundamental a la propiedad del art. 14 (1) LF también comprende un deber de protección estatal (véase BVerfGE 114, 1 <56>). En vista del hecho de que el cambio climático en Alemania también puede generar diversas formas de daños en propiedades tales como áreas de uso agrícola o bienes raíces, el derecho fundamental a la propiedad en virtud del art. 14 (1) LF incluye un deber de protección del Estado respecto a los peligros a la propiedad que surjan del cambio climático. Un aspecto de particular importancia aquí es que, ante un cambio climático no mitigado, las casas o incluso asentamientos enteros podrían volverse inhabitables en Alemania debido a fenómenos como las inundaciones y el aumento del nivel del mar (véase *supra* nm. 25). La pérdida de la propiedad podría ir acompañada de una pérdida de sólidos lazos sociales dentro del entorno local. La consideración de tal arraigo es requerida por el art. 14 (1) LF, que también otorga un cierto grado de protección a aquellos entornos sociales que se han convertido en un “hogar” (*Heimat*) (véase BVerfGE 134, 242 <331 s. nm. 270>).

171

b) Sin embargo, actualmente no se puede constatar que las disposiciones impugnadas por los recurrentes hayan violado un deber de protección derivado de los derechos fundamentales. También respecto a eso, dado el margen de maniobra que tiene el Legislador en el cumplimiento de los deberes de protección que surgen de los derechos fundamentales, una violación de la Constitución solo tendría lugar en caso de que no se tomen ningunas medidas cautelares o si las disposiciones y medidas adoptadas resultan manifiestamente inadecuadas o completamente insuficientes para lograr el objetivo de protección requerido o si las disposiciones y medidas se quedan considerablemente rezagadas respecto al objetivo de protección (véase BVerfGE 142, 313 <337 s., nm. 70> con más referencias; jurisprudencia reiterada). En particular, el Legislador tiene un margen de maniobra considerable para decidir cómo lograr un equilibrio adecuado entre los intereses de los propietarios expuestos a los riesgos del cambio climático y los intereses que se oponen a una acción de protección climática más estricta. En la actualidad, no es evidente que las disposiciones impugnadas rebasen este margen de maniobra. [...]

172

II.

En última instancia, no se puede constatar ninguna violación de un deber de protección impuesto por los derechos fundamentales con respecto a los recurrentes que viven en Bangladesh y Nepal. 173

1. Aunque parece concebible en principio, no es necesario decidir en este momento si los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales también imponen al Estado alemán la obligación, incluso con respecto a los recurrentes que viven en Bangladesh y Nepal, de tomar medidas contra los efectos adversos del cambio climático global. En sus propios países, los recurrentes están particularmente expuestos a las consecuencias del calentamiento global causado por las emisiones globales de gases de efecto invernadero. A causa del impacto global de los gases de efecto invernadero, un mayor calentamiento de la tierra solo puede detenerse mediante los esfuerzos de protección climática por parte de todos los países. Esto significa que también en Alemania las emisiones de gases de efecto invernadero deben reducirse a niveles climáticamente neutros. Las emisiones de gases de efecto invernadero en Alemania representan actualmente poco menos del 2% de los niveles globales anuales (BMU, *Klimaschutz in Zahlen*, edición 2020, p. 12). La posibilidad de limitar esto está en manos del Legislador alemán. 174

El art. 1 (3) LF establece que los derechos fundamentales son vinculantes para el Estado alemán, pero no restringe explícitamente este efecto vinculante al territorio alemán, sino que exige en todas las circunstancias que las autoridades públicas alemanas respeten los derechos fundamentales consagrados en la Ley Fundamental (BVerfGE 154, 152 <215 s., nm. 88 s.> - BND - Vigilancia de telecomunicaciones en el extranjero; véase BVerfGE 6, 32 <44>; 6, 290 <295>; 57, 9 <23>; 100, 313 <363>). 175

Sin embargo, la Corte Constitucional Federal también ha sostenido que a pesar de este amplio efecto vinculante de los derechos fundamentales para la autoridad estatal alemana, los efectos de protección que siguen de forma concreta de los derechos fundamentales, incluido su alcance en el extranjero, pueden diferir según las circunstancias en las que se apliquen. Por lo tanto, puede ser necesario distinguir entre las diferentes dimensiones de los derechos fundamentales, por ejemplo, como derechos defensivos contra la injerencia del Estado, como derechos prestacionales, como decisiones sobre valores consagrados en la Constitución o como fundamento para los deberes de protección (véase BVerfGE 154, 152 <224 nm. 104> - BND - Vigilancia de telecomunicaciones en el extranjero). Las circunstancias en las que pueden invocarse los derechos fundamentales como base para establecer deberes de protección en relación con las personas que viven en el extranjero aún no resultan plenamente aclaradas. Un posible punto de partida a partir del cual se puede constatar aquí una obligación constitucional de protección sería aquel según el cual las graves afectaciones que ya han sido padecidas o que pueden afrontar los recurrentes debido al cambio climático se deben, en cierta pero pequeña medida, a las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por Alemania ([...]).

2. Sin embargo, un deber de protección con respecto a los recurrentes que viven en Bangladesh y Nepal no tendría el mismo contenido que el que existe con respecto a las personas que viven en Alemania. En general, el contenido del mandato de protección que se deriva de los derechos fundamentales en relación con las personas que viven en el extranjero puede diferir del contenido de la acción de protección de derechos fundamentales respecto a las personas que viven en Alemania. En determinadas circunstancias, se requieren modificaciones y diferenciaciones (véase BVerfGE 100, 313 <363> con más referencias; BVerfGE 154, 152, consideración principal 1 - BND - Vigilancia 176

de telecomunicaciones en el extranjero; [referencias a la doctrina jurídica alemana]). Este sería el caso aquí si los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales tuviesen un efecto en favor de las personas que viven en Bangladesh y Nepal.

Hay dos formas diferentes en las que el Estado cumple con su deber de proteger los derechos fundamentales de las personas que viven en Alemania contra las lesiones causadas por los impactos del cambio climático. En primer lugar, está obligado a adoptar medidas que contribuyan a detener el calentamiento global. En segundo lugar, puede proteger los derechos fundamentales mediante la implementación de medidas de adaptación que, si bien en realidad no mitigan el cambio climático, sí alivian sus impactos adversos sobre los derechos fundamentales de las personas que viven en Alemania (véase *supra* nms. 34, 164). Sin perjuicio de las obligaciones más estrictas relacionadas con la protección del clima que puedan derivarse del art. 20a LF, la configuración del cumplimiento con los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales implica una combinación políticamente responsable de medidas de mitigación y adaptación y es el resultado de una ponderación de intereses que posiblemente estén en conflicto (véase BVerfGE 88, 203 <254>).

177

Es cierto que al reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que se producen en Alemania, el Estado alemán podría proteger a las personas que viven en el extranjero contra las consecuencias del cambio climático del mismo modo que podría proteger a los que viven en Alemania. El hecho de que el Estado alemán no pueda detener el cambio climático por sí solo, sino que únicamente pueda hacerlo de manera efectiva dentro de un marco de cooperación internacional no excluye, en principio, un deber de protección derivado de los derechos fundamentales (véase *supra* nm. 149). Sin embargo, respecto a las personas que viven en el extranjero, el Estado alemán no tendría a su disposición las mismas posibilidades para tomar medidas adicionales de protección. En vista de los límites de la soberanía alemana bajo el derecho internacional, es prácticamente imposible que el Estado alemán brinde protección a las personas que viven en el extranjero implementando allí medidas de adaptación ([...]). Más bien, la selección e implementación de las medidas requeridas es una tarea de los Estados interesados. Mientras que medidas como las dirigidas a minimizar el desarrollo posterior de espacios abiertos, la restauración, la desimpermeabilización, la renaturalización y reforestación de tierras aptas y la introducción de variedades de plantas con buen nivel de resistencia resultan generalmente prácticas a nivel nacional, al Estado alemán le resulta claramente imposible la implementación de tales medidas en el extranjero. Esto se ilustra al examinar algunas de las medidas de adaptación que el IPCC considera viables y necesarias en todo el mundo (IPCC, *Climate Change 2014, Impacts, Adaptations and Vulnerability* <en español: Cambio climático 2014, Impactos, adaptación y vulnerabilidad>, 2014, p. 840 ss.). Entre estas medidas se incluyen especialmente la modificación de la infraestructura existente para brindar una mejor protección contra el calor, el viento y las inundaciones. Para las áreas propensas a ciclones tropicales e inundaciones, el IPCC menciona la construcción de edificios bajos y con un diseño aerodinámico, sistemas de alcantarillado, diques, presas de inundación, rellenado de playas y saneamiento de edificios; para las ciudades, menciona infraestructura sostenible como techos verdes, parques urbanos y superficies de circulación que preserven la capacidad de infiltración del suelo; y para la agricultura menciona sistemas de riego eficientes y la introducción de plantas con alta tolerancia a la sequía, así como el reasentamiento de poblaciones (IPCC, op. cit., p. 844 ss.). Nada de esto podría ser llevado a cabo por el Estado alemán en los países donde viven los recurrentes. Solo por esta razón, un deber de protección no puede tener el mismo contenido que tiene con respecto a las personas que viven en Alemania.

178

Esto no excluye que Alemania asuma la responsabilidad, ya sea política o conforme al derecho internacional, de garantizar que se tomen medidas positivas para proteger a las personas en los países más pobres y aun más afectados (Gobierno federal, *Deutsche Anpassungsstrategie an den*

179

Klimawandel, 2008, p. 51 ss.; Gobierno federal, *Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel*, 2020, p. 60 s.). El art. 9 (1) AP establece explícitamente que las Partes que sean países desarrollados deben proporcionar recursos financieros a las Partes que sean países en desarrollo para prestarles asistencia también respecto a la adaptación (sobre las diferencias entre responsabilidades en la respuesta al cambio climático, véase en particular el art. 2 (2) AP).

3. Incluso si el Estado alemán, en virtud del art. 2 (2) primera frase y el art. 14 (1) LF, estuviera obligado a contribuir a la protección de los recurrentes provenientes de Bangladesh y Nepal mediante la limitación del aumento de la temperatura, tal deber de protección no se encontraría violado por las disposiciones impugnadas. Como ya se ha visto, no resulta posible afirmar que el Legislador haya dejado de tomar alguna medida para limitar el cambio climático o solo haya adoptado disposiciones y medidas que serían manifiestamente inadecuadas o completamente insuficientes para lograr el objetivo de protección requerido (véase *supra* nm. 154 ss.). En particular, Alemania se ha adherido al Acuerdo de París y el Legislador federal, como se estipula en el § 1 tercera frase KSG, ha basado la Ley Federal de Protección del Clima tanto en la obligación asumida en virtud del Acuerdo como en el compromiso de la República Federal de Alemania de perseguir a largo plazo el objetivo de neutralidad en emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2050. En el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 se regulan objetivos concretos relativos a la reducción de emisiones hasta el año 2030. En otras numerosas leyes también se prevén medidas para limitar el cambio climático.

180

El criterio adicional aplicable a las medidas cautelares en asuntos internos según el cual éstas no deben quedar considerablemente rezagadas con respecto al objetivo de protección (véase BVerfGE 142, 313 <337 s. nm. 70>; jurisprudencia reiterada), no podría aplicarse a un deber de protección con respecto a los recurrentes que viven en el extranjero respecto al peligro que corren por los riesgos del cambio climático. También en este caso, el estándar de revisión debería modificarse a la luz de las particularidades de los deberes de protección con respecto a las personas que viven fuera de Alemania. La cuestión de si las medidas cautelares tomadas contra los riesgos planteados por el cambio climático se han quedado considerablemente rezagadas respecto al objetivo de protección no puede responderse mediante un examen aislado de las medidas adoptadas para prevenir el cambio climático. La evaluación también dependería de cuáles medidas de adaptación son realmente posibles para la protección contra las consecuencias del cambio climático. Respecto a eso, los asuntos en el extranjero básicamente no son diferentes a los asuntos internos (véase *supra* nms. 154, 164 y 177). La diferencia radica más bien en el hecho de que, con los asuntos en el extranjero, el Estado alemán no tendría la opción de implementar medidas de adaptación como medidas cautelares (véase *supra* nm. 178). Por lo tanto, solo tendría a su disposición algunas de las medidas cautelares que son posibles y necesarias para la protección contra el cambio climático en el extranjero. Si las medidas son suficientes o no para proteger los derechos fundamentales, solo podría evaluarse comparando las medidas de protección climática tomadas frente a las posibles medidas de adaptación. En cuanto al cumplimiento de los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales, la reducción de emisiones y las medidas de adaptación se complementan y están indisolublemente vinculadas. Al respecto, no sería posible determinar si se ha violado un posible deber de protección. Más bien, la República Federal de Alemania —y el Legislador alemán en particular— habrían cumplido con este deber de protección a través de su compromiso internacional para prevenir el cambio climático y a través de medidas concretas dirigidas a implementar lo que se ha acordado a nivel internacional sobre la protección del clima (véase nm. 154 ss.).

181

III.

En cambio, el Legislador ha violado derechos fundamentales al no tomar suficientes medidas cautelares para gestionar las obligaciones de reducción de emisiones de manera respetuosa con los derechos fundamentales, obligaciones que podrían ser considerables en períodos posteriores debido a las emisiones permitidas por Ley hasta el año 2030. Al respecto, el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 ya ahora lesionan los derechos fundamentales de los recurrentes en los procedimientos 1 BvR 96/20 y 1 BvR 288/20 y de los recurrentes 1 a 11 en el procedimiento 1 BvR 2656/18. 182

La decisión del Legislador de permitir que las cantidades de CO₂ especificadas en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 se emitan hasta el año 2030 tiene un efecto similar al de una injerencia anticipada (*ein griffsähnliche Vorwirkung*) en la libertad de los recurrentes, libertad que está ampliamente protegida por la Ley Fundamental, y requiere una justificación constitucional (1). Es cierto que esta amenaza a las libertades fundamentales no es inconstitucional simplemente por una violación del derecho constitucional objetivo. No resulta posible constatar una violación del art. 20a LF (2 a). Sin embargo, el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 son inconstitucionales en la medida en que crean peligros de afectación desproporcionados para los derechos fundamentales en el futuro. Debido a que las cantidades de emisiones previstas en las dos disposiciones hasta el año 2030 reducen significativamente las posibilidades de emisión que quedan después del 2030, el Legislador debe, en cumplimiento de la obligación derivada del derecho constitucional de tomar medidas de protección climática, tomar medidas cautelares suficientes para garantizar una transición a la neutralidad climática que sea respetuosa con la libertad. Bajo determinadas condiciones, la Ley Fundamental impone la obligación de asegurar la libertad garantizada por los derechos fundamentales a lo largo del tiempo y de distribuir de forma proporcional entre generaciones las posibilidades de disponer de la libertad. Como garantías de libertad sin límites temporales, los derechos fundamentales brindan protección a los recurrentes contra un traslado unilateral hacia el futuro de la carga de reducción de gases de efecto invernadero impuesta por el art. 20a LF (véase *supra* nm. 117 ss.). En este sentido, faltan regulaciones mínimas respecto a los requisitos de reducción después del año 2030 que sean adecuadas para brindar de forma oportuna orientación fundamental e incentivos para el desarrollo necesario de tecnologías y prácticas climáticamente neutras (2 b). 183

1. a) La decisión del Legislador de permitir que las cantidades de CO₂ especificadas en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 se emitan hasta el año 2030 tiene un efecto similar al de una injerencia anticipada en la libertad de los recurrentes, libertad que está protegida por la Ley Fundamental. La Ley Fundamental protege todo ejercicio humano de la libertad a través de específicos derechos fundamentales a la libertad, así como por medio de la libertad general de acción consagrada en el art. 2 (1) LF como el “derecho fundamental general a la libertad” ([...]) (véase fundamentalmente BVerfGE 6, 32 <36 s.>; jurisprudencia reiterada). En la actualidad, también están protegidas numerosas formas de comportamiento en la vida cotidiana, en el trabajo y en el ámbito económico (véase *supra* nm. 37), las cuales aún provocan, directa o indirectamente, la emisión de CO₂ a la atmósfera terrestre. 184

Sin embargo, cualquier ejercicio de libertad de este tipo está sujeto a los límites que el Legislador establezca para la protección climática en virtud del art. 20a LF, así como para el cumplimiento de los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales. Las posibilidades de hacer uso de la libertad protegida por los derechos fundamentales de una manera que implique directa o indirectamente emisiones de CO₂ están limitadas por la Constitución, en tanto que dichas emisiones, 185

tal como están las cosas actualmente, contribuyen de manera en gran parte irreversible al calentamiento global y, por disposición constitucional, el Legislador no puede aceptar, sin hacer nada, un avance *ad infinitum* del cambio climático. Desde el punto de vista constitucional, el mandato de protección climática del art. 20a LF es relevante al respecto (véase BVerfGE 118, 79 <110 s.>; 137, 350 <368 s. nm. 47, 378 nm. 73>; 155, 238 <278 nm. 100>) y el mismo resulta concretado por el Legislador a través del objetivo que pretende limitar el calentamiento global a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales (véase *infra* nm. 208 ss.). Si se agota el presupuesto de CO₂ que corresponde a este límite de temperatura, las actividades que involucren directa o indirectamente emisiones de CO₂ solo podrán permitirse en la medida que los respectivos derechos fundamentales puedan prevalecer en la ponderación frente a la protección climática. Ese ejercicio de la libertad tendrá cada vez menos peso relativo en el proceso de ponderación debido a la intensificación de la contaminación ambiental.

Ante este trasfondo, las disposiciones que actualmente permiten las emisiones de CO₂ suponen un riesgo jurídico de carácter irreversible para la libertad en el futuro, en tanto con cada cantidad de emisiones de CO₂ que resulta permitida hoy se disminuye de una forma irreversible el presupuesto restante prescrito por la Constitución y, por lo tanto, cualquier ejercicio de la libertad que llegue a involucrar emisiones de CO₂ estará sujeto a restricciones más estrictas, cuya exigencia será requerida a nivel constitucional (véase *supra* nm. 117 ss.). Es cierto que cualquier ejercicio de la libertad que implique emisiones de CO₂ en algún momento tendría que prohibirse de todos modos en lo esencial pues el calentamiento global solo se puede prevenir si las concentraciones antropogénicas de CO₂ en la atmósfera terrestre dejan de crecer. Sin embargo, un rápido consumo del presupuesto de CO₂ hasta el año 2030 agrava el riesgo de una grave pérdida de libertad, en tanto tal situación haría más corto el lapso de tiempo disponible para llevar a cabo los desarrollos tecnológicos y sociales que son necesarios para permitir que el estilo de vida actual, todavía fuertemente orientado hacia el consumo de CO₂, logre una transición a un comportamiento climáticamente neutro, transición que al mismo tiempo sea respetuosa con la libertad (véase *supra* nm. 121). Cuanto menor sea el presupuesto restante y mayores los niveles de emisión, menos tiempo quedará para los desarrollos requeridos. Sin embargo, cuanto menos sea posible el acceso a tales desarrollos, más sensiblemente se encontrarán afectados los titulares de los derechos fundamentales por aquellas restricciones con justificación constitucional a los comportamientos asociados a la emisión de CO₂, restricciones que serán cada vez más apremiantes desde el punto de vista constitucional a medida que se reduzca el presupuesto de CO₂.

186

Este riesgo es causado específicamente por aquellas disposiciones que determinan las cantidades de emisiones de CO₂ que resultan permitidas actualmente. En el derecho vigente sobre la protección del clima estas disposiciones son el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2. Consumir las cantidades de emisiones anuales que estas disposiciones permiten hasta el año 2030, a la vez, agota inevitable e irreversiblemente partes del presupuesto de CO₂ restante. Por lo tanto, estas dos disposiciones determinan cuánto tiempo queda para la realización de las transformaciones necesarias dirigidas a garantizar la libertad y, al mismo tiempo, cumplir con el mandato de protección climática. Las cantidades de emisiones anuales permitidas por el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 tienen un efecto inevitable, similar al de una injerencia anticipada, en las posibilidades que quedan después del año 2030 para hacer un uso efectivo de la libertad protegida por los derechos fundamentales. Este efecto de injerencia anticipada opera no solo *de facto* sino también *de jure*: Con cada porción consumida del presupuesto limitado de CO₂ es el propio derecho constitucional el que exige de forma cada vez más urgente la prohibición a ejercicios de la libertad que impliquen emisiones de CO₂. Las actuales disposiciones que regulan las cantidades de emisiones tienen así un efecto legal

187

similar al de una injerencia anticipada que requiere hoy en día una justificación constitucional, pues una vez que las emisiones permitidas se han liberado a la atmósfera terrestre, éstas tienen un impacto en gran parte irreversible.

b) La justificación constitucional a este riesgo de futuras pérdidas de libertad requiere, por un lado, que las dos disposiciones de la Ley Federal de Protección del Clima –que codeterminan el alcance de futuras pérdidas de libertad– sean compatibles con los preceptos elementales de la Ley Fundamental (aa). Por otro lado, las disposiciones no deben conducir a que se impongan cargas desproporcionadas a la futura libertad de los recurrentes (bb).

188

aa) La injerencia en los derechos fundamentales solo puede justificarse desde el punto de vista constitucional si las disposiciones subyacentes cumplen los preceptos elementales y los principios constitucionales generales de la Ley Fundamental (véase fundamentalmente BVerfGE 6, 32 <41>; jurisprudencia reiterada). La misma exigencia se aplica al § 3 (1) segunda frase y al § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 dado su efecto similar al de una injerencia anticipada en la libertad, la cual resulta protegida por los derechos fundamentales.

189

El art. 20a LF contiene una disposición constitucional elemental de este tipo (véase BVerfGE 128, 1 <48>; 134, 242 <339 nm. 289>). La compatibilidad con el art. 20a LF, por lo tanto, es un requisito para que una injerencia en los derechos fundamentales sea justificada desde el punto de vista constitucional (véase ya BVerfGE 134, 242 <339 nm. 289, 342 s. nm. 298, 354 s. nm. 327>; [referencias a la doctrina jurídica alemana]; cuestión dejada abierta por la Corte Constitucional Federal, Auto de la Sección Tercera de la Sala Primera de 10 de noviembre de 2009 - 1 BvR 1178/07 -, nm. 32). Por lo tanto, el riesgo para el ejercicio futuro de la libertad planteado por el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 no sería justificable desde el punto de vista constitucional si estas disposiciones violaran el art. 20a LF, precisamente porque la protección climática exigida a nivel constitucional ya no podría realizarse luego del año 2030 debido a las cantidades de emisiones permitidas hasta ese año.

190

[...]

191

bb) Otras exigencias para dicha justificación constitucional se derivan del principio de proporcionalidad. Los derechos fundamentales obligan al Legislador a configurar con anticipación la reducción de las emisiones de CO₂ que es requerida desde el punto de vista constitucional por el art. 20a LF hasta el punto de la neutralidad climática, de modo tal que las pérdidas de libertad asociadas sigan siendo razonables, a pesar de que las exigencias de protección climática sean cada vez mayores, y que las cargas de reducción no se distribuyan de manera desigual a lo largo del tiempo y entre generaciones en detrimento del futuro ([referencias a la doctrina jurídica alemana]). Del principio de proporcionalidad se desprende que no es posible permitir que una generación consuma una gran parte del presupuesto de CO₂ con una carga de reducción comparativamente leve, si esto al mismo tiempo significa que a las siguientes generaciones se les impondrá una carga de reducción radical, exponiendo sus vidas a una pérdida considerable de su libertad, algo que los recurrentes describen como un “frenazo total”. En el futuro, es probable que incluso las graves pérdidas de libertad se justifiquen invocando el principio de proporcionalidad y el derecho constitucional a los fines de proteger el clima. Por esta misma justificabilidad en el futuro surge el riesgo de tener que aceptar luego una considerable pérdida de libertad (véase *supra* nms. 117 y 120). Debido a que el curso de las cargas futuras sobre la libertad ya viene siendo determinado por las disposiciones que actualmente definen las cantidades de emisiones permitidas, los impactos sobre la libertad en el futuro deben ser proporcionales desde la perspectiva actual, mientras todavía sea posible cambiar de rumbo.

192

Esto está confirmado por el mandato objetivo de protección consagrado en el art. 20a LF. Cuando el art. 20a LF obliga al Estado a proteger los fundamentos naturales de la vida, en parte por responsabilidad para con las generaciones futuras, principalmente pretende preservar los fundamentos naturales de la vida para las generaciones futuras. Sin embargo, al mismo tiempo, esto también se aplica a la distribución de las cargas de protección ambiental entre generaciones. El mandato de protección estipulado en el art. 20a LF incluye la necesidad de tratar los fundamentos naturales de la vida con mucho cuidado y dejarlos para la posteridad en una condición tal que las generaciones siguientes que deseen seguir preservando estos fundamentos no se vean obligadas a emprender una abstinencia radical. ([...]).

193

En consecuencia, es imperativo evitar una distribución demasiado cortoplacista y, por tanto, unilateral de la libertad y debe impedirse una definición de cargas de reducción en detrimento del futuro. Esto exige que el escaso presupuesto de CO₂ res tante se consuma de una manera suficientemente prudente, ayudando así a ganar el tiempo necesario para iniciar de forma oportuna las transformaciones que resulten necesarias para mitigar aquellas pérdidas de libertad que inevitablemente y con justificación constitucional surgen de la reducción de las emisiones de CO₂ y de las restricciones sobre cualquier ejercicio de la libertad relevante en términos de CO₂, mientras se llegan a desarrollar formas alternativas de comportamiento neutros en términos de CO₂. Las disposiciones impugnadas serían inconstitucionales si permitiesen que se consuma una cantidad tan elevada del presupuesto restante que las pérdidas futuras de libertad adquirieran inevitablemente proporciones irrazonables desde la perspectiva actual, en tanto no hay tiempo suficiente para los desarrollos y transformaciones que ayuden a la mitigación de la problemática. Dadas las múltiples incertidumbres respecto a qué tan grande será realmente el presupuesto de CO₂ restante en el futuro (véase *infra* nm. 220 ss.), no resulta posible constatar o descartar definitivamente que tengan que darse pérdidas de libertad que desde la perspectiva actual resulten inadmisibles. Sin embargo, hoy en día pueden ser necesarias medidas que por lo menos contribuyan a minimizar dicho riesgo. Si las disposiciones legales aceptasen el riesgo de afectaciones considerables a los derechos fundamentales, los derechos fundamentales podrían exigir –según la naturaleza y la gravedad de las consecuencias– que se pueda disponer el desarrollo de prescripciones legales de manera que el riesgo de violaciones a los derechos fundamentales se mantenga controlado (véase fundamentalmente BVerfGE 49, 89 <141 s.>). En cualquier caso, el principio de proporcionalidad no comienza a brindar protección solo después de que se haya alcanzado un nivel absoluto de irracionalidad, sino que a partir del mismo también se exige un trato respetuoso de las libertades protegidas por derechos fundamentales antes de que esto ocurra. En consecuencia, el Legislador puede verse obligado a anticipar la adopción de medidas cautelares con el fin de enfrentar la reducción de las cargas previstas después del año 2030 de forma respetuosa con los derechos fundamentales (*infra* nm. 244 ss.).

194

2. En vista del considerable riesgo para la libertad que se proyecta en las fases posteriores de reducción de emisiones, la regulación de las cantidades de emisiones permitidas hasta el año 2030 y que se encuentra en el § 3 (1) segunda frase y § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 no puede considerarse constitucional sin que se tomen medidas cautelares adicionales. Los efectos anticipados sobre derechos fundamentales que tienen las disposiciones que regulan las cantidades de emisiones no resultan justificados plenamente desde el punto de vista constitucional.

195

Es cierto que en última instancia no puede plantearse ninguna objeción convincente contra la compatibilidad de estas disposiciones con los requisitos objetivos derivados del derecho constitucional. No se puede constatar que el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 violen el mandato de protección climática derivado del art. 20a LF (a). Sin embargo, estas disposiciones legales resultan inconstitucionales en la medida en que dan lugar al riesgo de

que los derechos fundamentales sufran graves afectaciones en el futuro, riesgo que en la actualidad no está suficientemente controlado. Dado que las cantidades de emisiones que se prevén en las dos disposiciones hasta el año 2030 reducen considerablemente las posibilidades de emisión que, acorde con el art. 20a LF, tendrán lugar de forma posterior a ese periodo de tiempo, el Legislador debe tomar medidas cautelares suficientes para garantizar que la transición a la neutralidad climática se realice de una manera respetuosa con la libertad, a fin de aliviar las cargas de reducción que enfrentarán los recurrentes a partir del año 2031 y contener los riesgos asociados para los derechos fundamentales. A estos fines, las condiciones para las exigencias adicionales a la reducción que se requerirán después del año 2030 deben concebirse de tal manera que ofrezcan una orientación e incentivos suficientes para el desarrollo y la implementación integral de tecnologías y prácticas climáticamente neutras. Hasta ahora falta eso (b).

a) La justificación del efecto anticipado sobre los derechos fundamentales por parte del § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 requiere que las disposiciones impugnadas también sean compatibles con el derecho constitucional objetivo (véase nm. 189 ss.). Los requisitos relevantes al respecto se derivan del art. 20a LF, que contiene el mandato de protección climática (aa). Actualmente no resulta posible constatar que el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 (bb) o las medidas individuales tomadas de forma específica hasta ahora (cc) violen el mandato de protección climática. El Legislador tampoco violó el art. 20a LF ya por falta de esclarecimiento de los hechos o por falta de justificación de la Ley Federal de Protección del Clima (dd). Entre tanto, el Legislador sigue teniendo la tarea de realizar los esfuerzos expresados en el art. 20a LF dirigidos a limitar el aumento de temperatura, preferiblemente, a 1,5°C (ee).

196

aa) El art. 20a LF obliga al Estado a tomar medidas de protección climática (1). A la obligación de tomar medidas climáticas no se opone el hecho de que, debido al carácter global del clima y el calentamiento global, quede fuera de consideración una solución a los problemas del cambio climático por parte de un solo Estado, aunque tiene un efecto sobre el contenido de la obligación. Dado que el Legislador alemán no sería capaz por sí solo de proteger el clima como lo exige el art. 20a LF debido a la naturaleza global del cambio climático, el art. 20a LF también exige que se busquen soluciones a nivel internacional (2). El contenido normativo abierto del art. 20a LF y la referencia a la Legislación formulada de forma explícita en esta disposición no impiden que la Corte Constitucional Federal realice un control constitucional al cumplimiento del mandato de protección climática; el art. 20a LF es una norma jurídica justiciable y exige vincular el proceso político a la consideración de cuestiones ecológicas, también con miras a las generaciones futuras que resultarán particularmente afectadas por el cambio climático (3). A través del § 1 tercera frase KSG, el objetivo de protección climática ha sido concretado de forma admisible y relevante desde el punto de vista constitucional, estableciendo la limitación del aumento de la temperatura media global a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales (4).

197

(1) El art. 20a LF obliga al Estado a tomar medidas de protección climática (véase BVerfGE 118, 79 <110 s.>; 137, 350 <368 s. nm. 47, 378 nm. 73>; 155, 238 <278 nm. 100>). El indicador clave del estado climático del sistema terrestre en general es la temperatura media global. En correspondencia a ello, la Ley Federal de Protección del Clima tiene como objetivo nuclear el mantenimiento de un límite de temperatura en el que se debe detener el calentamiento de la tierra inducido por los seres humanos. El calentamiento global que se observa actualmente es el resultado de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero que se liberan a la atmósfera terrestre. Para evitar que el calentamiento global sobrepase el límite de temperatura relevante desde el punto de vista constitucional (*infra* nm. 208 ss.), es necesario evitar que se acumulen más concentraciones de

198

gases de efecto invernadero en la atmósfera terrestre. Esto se debe a que, tal como están las cosas actualmente, las concentraciones de gases de efecto invernadero y el cambio climático resultante debido al calentamiento global son en gran parte irreversibles. Por lo tanto, se requieren medidas dirigidas a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (véase ya BVerfGE 118, 79 <110>). Una vez que se hayan alcanzado los límites del calentamiento global relevantes desde el punto de vista constitucional, el mandato constitucional de protección climática obliga a restringir las emisiones de gases de efecto invernadero a niveles que tengan un impacto neto cero en las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera terrestre (véase § 1 tercero frase y § 2 núm. 9 KSG). Al respecto, el art. 20a LF también tiene como objetivo lograr la neutralidad climática. El art. 20a LF, sin embargo, no tiene una preponderancia absoluta sobre otros intereses, sino que en caso de conflicto debe ponderarse con otros bienes jurídicos constitucionales y principios constitucionales (véase BTDrucks 12/6633, p. 6 s.; BVerfGE 127, 293 <328> [...]). Esto también rige frente al mandato de protección climática contenido en el art. 20a LF. Sin embargo, dado que el cambio climático es casi completamente irreversible tal como están las cosas actualmente, sobrepasar el límite de temperatura fijado a los fines de prevenir el cambio climático solo sería justificable bajo condiciones estrictas, como la protección de los derechos fundamentales. En el proceso de ponderación, el mandato de protección climática tiene un peso cada vez mayor a medida que se intensifica el cambio climático.

(2) A la obligación de protección climática derivada del art. 20a LF no se opone el hecho de que el clima y el calentamiento global sean fenómenos mundiales y que, por lo tanto, los problemas del cambio climático no puedan resolverse con los esfuerzos de mitigación que emprenda un Estado por sí solo. El mandato de protección climática consagrado en el art. 20a LF posee desde el principio una dimensión internacional especial, como también la tiene el propio calentamiento global. El art. 20a LF obliga al Estado a buscar una solución al problema de la protección climática también, y en particular, a nivel supranacional (a). Integradas en un marco internacional, las medidas nacionales de protección climática pueden tener el impacto requerido por el art. 20a LF. Incluso si tales medidas no pudiesen resolver el problema climático por sí solas, deben ser adoptadas para cumplir con el mandato de protección climática vinculante desde el punto de vista constitucional (b).

199

(a) Al exigir que también se protejan los fundamentos naturales de la vida para las generaciones futuras, el art. 20a LF obliga a perseguir un objetivo que el Legislador nacional, con respecto al clima, no es capaz de alcanzar por sí solo, sino que únicamente puede lograr mediante la cooperación internacional. Esto se debe a las condiciones reales del cambio climático y de la protección del clima. El problema del calentamiento global y las actividades (en el ámbito legal) implicadas en su prevención son de naturaleza genuinamente global ([...]). Ningún Estado puede detener el calentamiento global por sí solo. Además, las emisiones de todos los Estados contribuyen al cambio climático de igual manera (véase también Rechtbank Den Haag, Sentencia de 24 de junio de 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, nm. 4.90). La resolución del problema climático global solo será posible si las medidas para la protección climática se toman en todo el mundo.

200

Como mandato de protección climática, el art. 20a LF contiene consecuentemente una obligación que necesariamente mira más allá del ordenamiento jurídico interno bajo la responsabilidad exclusiva del Estado individual y debe entenderse como una referencia también al nivel de acción internacional. El mandato constitucional de protección climática posee, por tanto, una “dimensión internacional” *a priori* ([...]). Esto exige del Estado la participación en actividades de orientación internacional dirigidas a la protección del clima a nivel global y requiere que, en particular por parte del Gobierno federal, se promueva la protección climática dentro del marco internacional (por ejemplo, a través de negociaciones, tratados u organizaciones) (véase la mención anterior en BVerfG,

201

Auto de la Sección Tercera de la Sala Primera de 26 de mayo de 1998 - 1 BvR 180/88 -, nm. 23; [referencias a la doctrina jurídica alemana]]. Sin embargo, la dimensión internacional del mandato de protección climática derivada del art. 20a LF no se limita a la tarea de buscar una solución al problema climático a nivel internacional e idealmente llegar a un respectivo acuerdo. Más allá de esto, el mandato constitucional de protección climática comprende la implementación de soluciones acordadas ([...]). Además, el art. 20a LF también obligaría a emprender acciones de protección climática a nivel nacional incluso en los casos en que resultase imposible una formalización legal de la cooperación internacional a la manera de acuerdos. Los órganos estatales están obligados a tomar medidas de protección climática independientemente de cualquier acuerdo de este tipo y tendrían que seguir gestionando oportunidades para hacer que los esfuerzos nacionales de protección climática sean más efectivos dentro de un marco de cooperación internacional.

(b) De cualquier manera, el mandato de emprender medidas de protección climática a nivel nacional no puede negarse argumentando que tal acción sería incapaz de detener el cambio climático. Es cierto que Alemania no sería capaz de detener el cambio climático por sí sola. La actividad aislada de la República federal claramente no es el único factor causal que determine la progresión del cambio climático y la efectividad de la protección del clima. El cambio climático solo se puede detener si se logra la neutralidad climática en todo el mundo. En vista de los requisitos de reducción global, la participación del 2% de Alemania en las emisiones mundiales de CO₂ (BMU, *Klimaschutz in Zahlen*, edición 2020, p. 12) es solo un factor minúsculo, pero si las medidas de protección climática por parte de Alemania están integradas en los esfuerzos globales, son adecuadas como parte del esfuerzo general para detener el cambio climático. ([...]).

202

El Estado tampoco podría eludir su responsabilidad remitiendo a las emisiones de gases de efecto invernadero que se producen en otros Estados (véase Tribunal Constitucional-administrativo de Berlín, Sentencia de 31 de octubre de 2019 - 10 K 412.18-, nm. 74; también Corte Federal Contencioso-administrativa, Sentencia de 30 de junio de 2005 - 7 C 26/04 -, nm. 35 s.; High Court of New Zealand, Sentencia de 2 de noviembre de 2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733, nm. 133 s.; Gerechtshof Den Haag, Sentencia de 9 de octubre de 2018, 200.178.245/01, núm. 64; Hoge Raad de los Países Bajos, Sentencia de 20 de diciembre de 2019, 19/00135, núm. 5.7.7; United States Court of Appeals for the Ninth Circuit <Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Noveno Circuito>, Sentencia de 17 de enero de 2020, núm. 18-36082, p. 19 s.). Por el contrario, de la dependencia específica de la comunidad internacional sigue la necesidad constitucional de implementar efectivamente las propias medidas de protección climática a nivel nacional, en consenso con la comunidad internacional siempre que sea posible. Es precisamente porque el Estado es dependiente de la cooperación internacional para el cumplimiento efectivo de su obligación de protección climática en virtud del art. 20a LF que se debe evitar la creación de incentivos para que otros Estados socaven esta cooperación. A través de su propia actuación debe fortalecer la confianza internacional en la posibilidad de que la protección climática, en especial la implementación de objetivos de protección climática convenidos a nivel de acuerdos, pueda tener éxito en condiciones dignas, incluso en lo que respecta a las libertades protegidas por los derechos fundamentales. La solución práctica del problema global de la protección climática depende en gran medida de la existencia de confianza mutua en el hecho de que los otros también realizarán esfuerzos para el logro de los objetivos.

203

En gran medida el Acuerdo de París ha hecho de la confianza mutua una de las condiciones previas de su eficacia. En el art. 2 (1) (a) AP, las Partes acordaron un objetivo de protección climática (muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, de 1.5°C) sin comprometerse a ninguna medida de reducción específica. En este sentido, el Acuerdo de París estableció un mecanismo voluntario

204

mediante el cual las Partes definen las medidas que de su lado se ejecutarán para alcanzar el objetivo de temperatura acordado, aunque deben hacerlo de forma transparente. El propósito de las disposiciones que regulan la exigencia de transparencia es asegurar que todos los Estados puedan confiar en que los otros Estados actuarán de conformidad con el objetivo ([...]). La creación y el mantenimiento de la confianza en la disposición para el cumplimiento por las Partes se considera, por tanto, la clave para la eficacia del acuerdo internacional dirigido a la protección del clima. De hecho, el Acuerdo exige en gran parte que los Estados individualmente considerados realicen sus propias contribuciones. Esto es significativo desde la perspectiva constitucional en la medida en que en la actualidad, la ruta señalada por el art. 20a LF hacia una efectiva acción de protección climática a nivel global pasa principalmente por este Acuerdo.

(3) La revisión constitucional del § 3 (1) tercera frase y del § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 no se desvirtúa por el hecho de que el art. 20a LF no ofrezca ningún estándar justiciable para la evaluación constitucional de los objetivos específicos de reducción de gases de efecto invernadero, sino que estos se encuentran enteramente en manos del Legislador. El art. 20a LF es una norma jurídica justiciable. Lo mismo se aplica al mandato de protección climática contenido en el mismo. Sin embargo, es cierto que el contenido mismo del art. 20a LF requiere una mejor concreción. La importancia particular que se concede a la Legislación está indicada en el tenor literal del art. 20a LF (“[...] el Estado protegerá los fundamentos naturales de la vida [...] a través de la Legislación [...]”), atribuyéndosele aquí al Legislador una prerrogativa de concreción de la Ley ([...]). Sin embargo, esto no significa que el art. 20a LF sea una proclamación no vinculante. Al contrario, es una norma jurídica que obliga al Legislador (véase BVerfGE 118, 79 <110> - Comercio de derechos de emisión; [referencias a la doctrina jurídica alemana]).

205

Este efecto vinculante no puede abandonarse dejando la tarea de concreción del mandato de protección derivado del art. 20a LF solo en manos del Legislador ([...]). Aunque el art. 20a LF vincula a la Legislación en la concreción de su contenido material, lo hace en parte para proporcionar un contrapeso al proceso político. La Constitución establece aquí límites al margen de maniobra que se disfruta en el proceso de toma de decisiones políticas para determinar si se deben adoptar o no medidas de protección ambiental. En el art. 20a LF, la protección del medio ambiente se eleva a una cuestión de importancia constitucional pues un proceso político democrático solo se organiza a corto plazo en el marco de periodos electorales. Esto significa que existe un riesgo estructural de reaccionar de manera menos receptiva a las preocupaciones ecológicas que deben perseguirse a largo plazo. También se debe a que las generaciones futuras, las que se encontrarán particularmente afectadas, naturalmente no tienen voz propia para dar forma a la agenda política actual. En razón de estas condiciones institucionales, el art. 20a LF impone unas restricciones materiales a la toma de decisiones en el proceso democrático ([...]). Esta vinculación del proceso político pretendida por el art. 20a LF estaría en peligro de perderse si el contenido material del art. 20a LF estuviese plenamente determinado por el proceso político del día a día con su enfoque más cortoplacista y su orientación basada en intereses que pueden expresarse de forma más directa.

206

Sin embargo, el art. 20a LF le deja al Legislador un margen de configuración. En principio, no les corresponde a los Tribunales derivar de la redacción abierta del art. 20a LF unos límites cuantificables concretos del calentamiento global y las cantidades de emisiones o los objetivos de reducción correspondientes. Sin embargo, al mismo tiempo, el art. 20a LF no puede quedar vacío como mandato de protección climática. También al respecto, le corresponde a la Corte Constitucional Federal garantizar que se mantengan los límites del art. 20a LF ([...]). No hay indicio de que el art. 20a LF, a diferencia de las demás disposiciones de la Ley Fundamental, tuviera un contenido normativo cuya interpretación y aplicación estuviese fuera del control judicial.

207

(4) En el ejercicio de su mandato y prerrogativa de concreción, el Legislador ha formulado actualmente el objetivo de protección climática del art. 20a LF en el § 1 tercera frase KSG estableciendo que el aumento de la temperatura media global deba limitarse a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales. Esto actualmente no escapa al margen de maniobra del Legislador en virtud del art. 20a LF. El límite de temperatura indicado en el § 1 tercera frase KSG es la concreción constitucional relevante y también debe constituir la base para la revisión por parte de la Corte Constitucional Federal. 208

(a) El límite de temperatura establecido en el § 1 tercera frase KSG debe considerarse como la concreción constitucional relevante del objetivo de protección climática contenido en la Ley Fundamental. El § 1 KSG establece el propósito de la Ley Federal de Protección del Clima. Está redactado de la siguiente manera (énfasis agregado en la tercera frase): 209

El propósito de esta Ley es brindar protección contra los efectos del cambio climático mundial garantizando el logro de los objetivos nacionales de protección climática y el cumplimiento de los objetivos europeos. Se tendrán en cuenta los impactos ecológicos, sociales y económicos. El fundamento de la Ley es la obligación, según el Acuerdo de París, en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de limitar el aumento de la temperatura media mundial a muy por debajo de 2 grados Celsius y, preferiblemente, a 1,5 grados Celsius, con respecto a los niveles preindustriales para minimizar los efectos del cambio climático mundial, así como el compromiso asumido por la República Federal de Alemania en la Cumbre sobre la Acción Climática de las Naciones Unidas en Nueva York el 23 de septiembre de 2019 de perseguir el objetivo a largo plazo de neutralidad en emisiones de gases de efecto invernadero hasta el año 2050.

En el § 1 tercera frase KSG se hace referencia a la obligación asumida según el Acuerdo de París como el *fundamento* de la Ley. La propia Ley quiere que el mencionado límite de temperatura se entienda como una orientación fundamental de la protección climática. No existe otra definición de objetivos de naturaleza igualmente fundamental en el derecho alemán de protección del clima. En lugar de ser una mera expresión de voluntad política, el límite de temperatura elegido debe entenderse también como una concreción del propio objetivo de protección climática exigido a nivel constitucional. Esto se apoya principalmente en el hecho de que el objetivo climático especificado en el § 1 tercera frase KSG corresponde al límite de temperatura acordado internacionalmente en el art. 2 (1) (a) AP, que el Legislador ha tomado como fundamento de forma expresa y deliberada. Su significado constitucional va más allá del consentimiento otorgado por el Legislador alemán al Acuerdo de París mediante la aprobación por ley. El hecho de que el objetivo de París se especifique explícitamente como el fundamento de la Ley Federal de Protección del Clima está estrechamente relacionado con el mandato de protección climática derivado del art. 20a LF. Debido a la dimensión genuinamente global del cambio climático, el Estado puede finalmente lograr el propósito de detener el cambio climático consagrado en el art. 20a LF solo a través de la cooperación internacional. Con este fin, entró en actividad al adherirse al Acuerdo de París, en cuyo marco ahora también cumple con las obligaciones de protección climática consagradas de forma más amplia en el art. 20a LF (véase *supra* nm. 201). Con la adopción del límite de temperatura consignado en el art. 2 (1) (a) AP, el Legislador ha fijado la orientación fundamental del derecho nacional de protección climática en una dirección que le da al Estado alemán la oportunidad de cumplir efectivamente con su mandato constitucional de protección del clima a través de sus propios esfuerzos y de forma integrada en el marco internacional. 210

(b) Sin embargo, el Legislador no es completamente libre a la hora de concretar la obligación de protección climática en virtud del art. 20a LF. Sin embargo, con la exigencia del límite de 211

temperatura contenido en el Acuerdo de París, el cual luego fue ratificado explícitamente en la Ley Federal de Protección del Clima, se asegura el margen de maniobra que el art. 20a LF deja para dicha concreción. El objetivo de protección climática elegido está abarcado por la prerrogativa de concreción del Legislador, según lo establecido en el art. 20a LF. El Acuerdo de París se adoptó en diciembre de 2015 con fundamento en los hallazgos científicos recopilados en la preparación de la Conferencia de París sobre el Cambio Climático (CMNUCC, *Report on the structured expert dialogue 2013-2015 review* <en español: Informe sobre el examen del diálogo estructurado de expertos 2013-2015>, 2015, p. 18 Message 5, p. 31 nm. 108). En opinión de los recurrentes, el calentamiento global debe limitarse de forma más estricta a un máximo de 1,5°C. Esta es una opinión generalizada y está respaldada en particular por el Informe Especial del IPCC de 2018 sobre los impactos del calentamiento global con una temperatura de 1,5°C. La evaluación consignada en el Informe Especial es motivo de preocupación porque los riesgos relacionados con el clima para los sistemas naturales y humanos, en particular la probabilidad de sobrepasar los puntos de no retorno, son mayores con un calentamiento de 2°C que con un calentamiento de 1,5°C (véase *supra* nm. 161). Sin embargo, en vista de la considerable falta de certeza reflejada en los rangos y niveles de confianza determinadas por el IPCC, el art. 20a LF –como también los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales (véase *supra* nm. 162 s.)– asimismo deja un margen de maniobra al Legislador para determinar el objetivo de protección climática en términos de cómo evalúa los peligros y riesgos desde el punto de vista de la responsabilidad política (véase BVerfGE 128, 1 <39>). Actualmente no es evidente que los límites de este margen de acción legislativo hayan sido violados por medio de la elección del objetivo de París.

Sin embargo, si hubiese hallazgos nuevos y suficientemente fiables sobre el desarrollo del calentamiento global antropogénico, sus consecuencias y controlabilidad, podría ser necesaria la diferenciación de objetivos en el marco del art. 20a LF, incluso teniendo en cuenta el margen de decisión del Legislador. Esto está sujeto a revisión por parte de la Corte Constitucional Federal. El art. 20a LF le confiere al Legislador un deber permanente de adaptar la Legislación ambiental a los últimos avances y descubrimientos científicos (véase BVerfGE 49, 89 <130, 132> sobre el art. 1 (1) primera frase LF). Si el objetivo de temperatura acordado en el art. 2 (1) (a) AP resulta inadecuado para lograr una suficiente protección climática, entonces también se actualizaría la obligación derivada del art. 20a LF de buscar una solución al problema de la protección climática a nivel internacional. Especialmente sería necesario intentar el logro de acuerdos más estrictos. Por otro lado, cualquier reorientación hacia objetivos de protección climática más débiles debería justificarse a la luz del art. 20a LF debido a la involución ecológica asociada ([referencias a la doctrina jurídica alemana]; véase también el art. 4 (3) AP, el § 3 (3) segunda frase KSG), a menos que se produzcan hallazgos más recientes y suficientemente fundamentados en la investigación climática que logren demostrar que el calentamiento es potencialmente menos dañino de lo que se teme en la actualidad.

212

(c) Como una concreción fundamental y del art. 20a LF, que es necesaria desde el punto de vista constitucional, el límite de temperatura en el que se basa la protección climática en virtud del § 1 tercera frase KSG, a su vez, despliega una función de orientación constitucional. También es la concreción relevante del mandato de protección climática contenido en el art. 20a LF para efectos del control por parte de la Corte Constitucional Federal (sobre la acción legislativa dirigida a concretar el art. 20a LF con respecto a la protección de los animales, véase BVerfGE 127, 293 <328 s.>). No se descarta evaluar las disposiciones impugnadas que regulan las cantidades de emisiones permitidas en tanto el Legislador podría haber redefinido el objetivo fundamental de protección climática con estas regulaciones. Es cierto que el Legislador podría modificar el objetivo de protección climática relevante concretando de nuevo el mandato constitucional para la protección climática. Sin

213

embargo, esto no significa que cada nueva disposición que no resulte conforme con el marco legal, que hasta ahora ha concretado el objetivo constitucional de protección del clima, deba ser considerada inmediatamente como una concreción actualizada por parte del Legislador de aquel mandato constitucional de protección del clima. Si el Legislador quisiera darle una reorientación esencial al derecho de protección climática, este hecho tendría que ser reconocible como tal y, por lo tanto, abierto a la discusión política. La razón detrás del énfasis explícito en la Legislación por parte del art. 20a LF y el reconocimiento al Legislador de la prerrogativa de concreción es precisamente que el significado especial de los bienes jurídicos protegidos por el art. 20a LF y las tensiones que estos puedan tener en relación con cualquier cuestión en conflicto deben ponderarse de una manera democráticamente responsable, y la Legislación proporciona el marco adecuado para hacerlo ([...]). El proceso legislativo otorga la legitimidad necesaria al proceso requerido de ponderación de intereses. El proceso parlamentario, con su función inherentemente pública y la naturaleza esencialmente pública de las deliberaciones que tienen lugar en su sede, posibilita mediante su transparencia y la participación de la oposición parlamentaria que las decisiones también se discutan de cara al público en general, creando así las condiciones para que el proceso legislativo rinda cuentas a la ciudadanía. Con la ayuda de la información brindada por los medios, este proceso también ofrece al público en general la oportunidad de formarse y transmitir sus propias opiniones (véase BVerfGE 143, 246 <344 nm. 274> con más referencias; 150, 1 <96 s. nm. 192 > con más referencias). Sin embargo, si la transparencia y la función pública del proceso legislativo son las mismas razones por las que el art. 20a LF otorga tanta importancia a la concreción legislativa, entonces cualquier reorientación del objetivo fundamental del marco legal en el que se sustenta la protección climática tendría que llevarse a cabo de una manera igualmente pública y transparente. Mientras que el Legislador no redefine el objetivo fundamental de protección climática de una manera reconocible y en un proceso transparente, debe someterse a la concreción del objetivo constitucional que él mismo ha especificado.

bb) Si se juzga a partir del objetivo dirigido a limitar el calentamiento global a un nivel por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C, entonces actualmente no resulta posible determinar que el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 violen el mandato de protección climática derivado del art. 20a LF.

214

(1) Dicho esto, en realidad no es posible evaluar directamente la constitucionalidad de las cantidades de emisiones determinadas en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 en relación con el estándar que se fija con el objetivo de temperatura relevante desde el punto de vista constitucional. Para poder utilizar esto como un referente en la limitación de las emisiones de CO₂, es necesario que la medida que especifica el límite de temperatura se traduzca en un parámetro de emisión. A pesar de las dificultades inherentes a la cuantificación exacta, este tipo de conversión se utiliza en el enfoque presupuestario del IPCC (a). Sin embargo, la determinación más detallada del presupuesto nacional restante sobre la base de esta conversión (b) está asociada a considerables incertidumbres y conlleva valoraciones. Por lo tanto, el Legislador conserva ciertos márgenes de decisión que, sin embargo, no puede llenar a su propia discreción política. Si los datos fiables indican que podría sobrepasarse el límite de temperatura relevante desde el punto de vista constitucional, dichos datos deben tenerse en cuenta, aunque no sea como punto de referencia numérico exacto (c).

215

(a) El límite de temperatura fijado a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, en 1,5°C puede, en principio, convertirse en una respectiva cantidad de emisiones de CO₂ global que luego pase a ser distribuable entre los Estados. Como ya se ha visto, este tipo de conversión es admisible debido a la correlación aproximadamente lineal entre la cantidad total de emisiones antropogénicas de CO₂ acumuladas a lo largo del tiempo y el aumento de la temperatura global (véase *supra* nm. 32).

216

Para realizar esta conversión, el primer paso es determinar la cantidad de emisiones globales que aún pueden producirse si el límite concreto de temperatura se mantuviese dentro de lo especificado; esta cantidad es el presupuesto global de CO₂ restante concreto. El segundo paso es determinar cuánto de esto es atribuible a Alemania; este es el presupuesto nacional de CO₂ restante concreto. El IPCC ha definido presupuestos globales de CO₂ restantes concretos frente a diferentes límites de temperatura y diferentes probabilidades de ocurrencia. Sobre esta base, el Consejo de Expertos ha establecido un presupuesto nacional restante para Alemania. Esto resulta útil para medir básicamente si las cantidades de emisiones permitidas en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG son compatibles con el límite de temperatura.

[...]

217-218

(b) El IPCC ha proporcionado cifras numéricas que cuantifican el tamaño del presupuesto global de CO₂ restante para diferentes límites de temperatura y diferentes probabilidades de mantenerse dentro de esos parámetros. Por ejemplo, con un 67% de probabilidad de reducción del calentamiento global a un grado de temperatura de 1,5°C, se ha estimado que el presupuesto global de CO₂ restante a partir del año 2018 sería de 420 gigatoneladas. Frente a un objetivo de 2°C, se ha estimado el presupuesto restante a partir del 2018 en 1170 gigatoneladas (IPCC, *Special Report, Global Warming of 1.5°C*, 2018, Capítulo 2, p. 108, Tabla 2.2). Con fundamento en las cifras del IPCC, el Consejo de Expertos ha calculado que a partir del año 2020 el presupuesto nacional restante concreto sería de 6,7 gigatoneladas. Esto tiene como base el objetivo de limitar el aumento de la temperatura media mundial en 1,75°C con una probabilidad de éxito del 67% (SRU, *Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020*, pp. 52, 88 nm. 111).

219

(c) La determinación del presupuesto por parte del Consejo de Expertos se calcula utilizando cifras verificables y métodos de cálculo concluyentes (véase al respecto fundamentalmente BVerfGE 125, 175 <226>; 137, 34 <75 nm. 82>) y se basa en supuestos del IPCC que tienen un fundamento científico y se lograron con apego a un proceso que se desarrolla asegurando la calidad del mismo. Sin embargo, contiene incertidumbres significativas respecto al tamaño de los presupuestos restantes a nivel global (aa) y nacional (bb) y, por lo tanto, jurídicamente no permite extraer ninguna conclusión numérica exacta. Las incertidumbres van en ambas direcciones. De hecho, el presupuesto restante también podría ser menor al asumido por el Consejo de Expertos (cc). Las estimaciones del Informe Especial del IPCC que indican la posibilidad de deterioros irreversibles también deben tenerse en cuenta aquí, incluso si no constituyen conclusiones científicas comprobadas de forma exhaustiva (dd).

220

(aa) El Consejo de Expertos basa sus cálculos en primer lugar en los datos del IPCC sobre el presupuesto *global* de CO₂ restante. Se trata básicamente de información fiable. Las estimaciones del IPCC son el resultado concreto de un proceso que se desarrolla asegurando la calidad del mismo. El IPCC formula sus evaluaciones después de analizar exhaustivamente el estado de la investigación realizada por las científicas y los científicos junto con la revelación de la incertidumbre que vaya quedando en el proceso (véase *supra* nm. 16 s.).

221

El propio IPCC llama la atención sobre la existencia de incertidumbres nada despreciables. No se discute el hecho de que, en principio, se pueden realizar conversiones entre la cantidad total de emisiones antropogénicas del gas de efecto invernadero más importante, como lo representa el CO₂, y el aumento de la temperatura global. Sin embargo, evaluar qué tan fuerte es el vínculo entre las emisiones acumuladas y el calentamiento es algo a lo que está ligado una falta de certeza debido a la complejidad

222

del sistema climático. Existen incertidumbres sobre cómo responde el clima a las emisiones de gases de efecto invernadero. Con respecto al presupuesto global, el IPCC cuantifica estas incertidumbres en ambas direcciones en alrededor de 400 gigatoneladas de CO₂. Las incertidumbres sobre el nivel real del calentamiento histórico podrían explicar una discrepancia de 250 gigatoneladas de CO₂ en una u otra dirección. El potencial de liberación de CO₂ adicional en el futuro procedente del deshielo del permafrost y de liberación de metano procedente de los humedales reduciría el presupuesto en hasta 100 gigatoneladas de CO₂. Además, el nivel de mitigación de otros gases de efecto invernadero distintos del CO₂ en el futuro podría alterar el presupuesto de CO₂ restante en 250 gigatoneladas en una u otra dirección. Tampoco está claro hasta qué punto podría ser posible la eliminación de CO₂ de la atmósfera (las llamadas emisiones negativas) en el futuro (sobre todo esto véase IPCC, Informe Especial, Calentamiento global de 1,5°C, Resumen para responsables de políticas, 2018, p. 14 s.; véase también SRU, *Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020*, p. 44 s., nm. 16 ss.). Si se comparan estas posibles discrepancias con el hecho de que el IPCC estima que el presupuesto global de CO₂ restante a partir del año 2018 es de 420 gigatoneladas, siempre que la probabilidad de alcanzar el objetivo de reducción del calentamiento global a 1,5°C sea del 67%, mientras que con el límite de 2°C se estima que el presupuesto restante a partir del 2018 sea de 1.170 gigatoneladas, entonces estas incertidumbres son considerables.

No se dispone de otros datos que ofrezcan el mismo nivel de fiabilidad y una precisión aún mayor que las estimaciones del Informe Especial del IPCC. No hay ninguna razón evidente para dudar de las estimaciones del IPCC más allá de las incertidumbres declaradas. Si bien los recurrentes ven indicios que sugieren que las estimaciones del IPCC son demasiado generosas, no dudan de que ofrecen un reflejo fiable del conocimiento científico actual. El Gobierno federal tampoco lo duda. Simplemente considera que las incertidumbres son demasiado grandes para que se pueda inferir algo de estas estimaciones.

223

(bb) Las conclusiones adicionales del Consejo de Expertos respecto al presupuesto *nacional* restante se basan en supuestos verificables y métodos de cálculo concluyentes. Sin embargo, les son inherentes valoraciones e incertidumbres propias.

224

Por ejemplo, la parte nacional del presupuesto global de CO₂ restante se puede calcular utilizando varios métodos de distribución. Para sus recomendaciones, el Consejo de Expertos se ha inclinado por el enfoque de un derecho de emisión per cápita, es decir, una distribución basada en el tamaño de la población actual y, en consecuencia, utilizó como base la parte del 1,1% de Alemania de la población mundial total para el año 2016 (SRU, *Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020*, p. 51). También son concebibles otros métodos de distribución (SRU, loc. cit., p. 48; Winter, ZUR 2019, 259 <263 s.>), aunque no se puede derivar ningún mecanismo exacto del art. 20a LF. En particular, el art. 20a LF no especifica qué parte de la carga global sería apropiada para Alemania a la luz de consideraciones de justicia. Sin embargo, esto no significa que por disposición constitucional la contribución que prestará Alemania pueda elegirse a discreción. Tampoco puede invalidarse una obligación constitucional concreta a partir de la cual se exige la reducción de emisiones de CO₂ con el simple argumento de que sea imposible de determinar la parte que le corresponde a Alemania en la carga de reducción y en el presupuesto global de CO₂. Dado que el art. 20a LF también obliga a satisfacer el objetivo de protección climática a través de la cooperación internacional, la contribución de Alemania en este sentido debe determinarse de una manera que promueva la confianza mutua en la voluntad de las Partes para tomar medidas y de forma tal que no se creen incentivos para socavar esa confianza (véase *supra* nm. 203). Algunos indicios sobre el método de distribución pueden derivarse del art. 2 (2) y art. 4 (4) AP (sobre el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas,

225

véase también el art. 3 núms. 1 y 4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 9 de mayo de 1992 (BGBl II 1993 p. 1784, UNTS Vol. 1771, p. 107, que entró en vigor el 21 de mayo de 1994), así como el tercer considerando del Preámbulo del Acuerdo de París).

En el Acuerdo de París también está prevista la opción de prácticamente ampliar el presupuesto nacional restante mediante la transferencia de rendimientos extra obligatorios que otras Partes realicen en la reducción de emisiones (art. 6 (2) y (4) AP). Sin embargo, todavía no ha sido posible establecer un sistema de atribución fiable de aquellos rendimientos que se realicen en la reducción de emisiones y que sean negociables internacionalmente (véase BTDrucks 19/15906, p. 1 ss.). No está claro en la actualidad si dicho sistema de transferencias y atribuciones podría utilizarse para ampliar significativamente el presupuesto nacional en el futuro. Considerando los esfuerzos considerables de reducción que toda la comunidad internacional aún tendrá que emprender para alcanzar el objetivo de temperatura fijado en el Acuerdo de París (véase CMNUCC, *Nationally determined contributions under the Paris Agreement, Synthesis report by the secretariat* <en español: Contribuciones determinadas a nivel nacional en el marco del Acuerdo de París, Informe de síntesis de la secretaría>, 2021, p. 5 nm. 13), es probable que sea intensa la competencia por las reducciones que exceden lo requerido y que tengan carácter transferible.

226

También es posible ampliar el presupuesto nacional restante mediante las denominadas tecnologías de emisiones negativas (véase, por ejemplo, la Ley de almacenamiento de dióxido de carbono (*Kohlendioxid-Speicherungsgesetz*, KSpG) de 17 de abril de 2012, BGBl I, p. 1726). Sin embargo, en la actualidad es imposible predecir hasta qué punto se implementarán tecnologías de emisiones negativas a gran escala y no solo con respecto a usos específicos en vista de los reparos ecológicos, técnicos, económicos, políticos y sociales, independientemente de las cuestiones constitucionales que podrían llegar a plantearse (véase *supra* nm. 33).

227

(cc) Sin embargo, el hecho de que haya incertidumbres y valoraciones en el cálculo del Consejo de Expertos no conduce a la conclusión de que en realidad quedasen más bien posibilidades de emisión de mayor alcance. Las incertidumbres involucradas en la determinación del presupuesto global restante y su distribución entre los Estados a nivel particular se dan en ambos sentidos. Es decir, también podrían haber llevado a una estimación demasiado generosa. Por lo tanto, aunque no se puede descartar que el presupuesto restante de Alemania sea realmente mayor de lo calculado, también parece igualmente posible que el presupuesto restante sea menor.

228

(dd) Aunque la cuantificación concreta del presupuesto restante por parte del Consejo de Expertos contiene incertidumbres nada despreciables, deben tenerse en cuenta las especificaciones de reducción establecidas legalmente. Dado que persisten las incertidumbres sobre cómo debe cuantificarse exactamente la correlación entre las emisiones de CO₂ y el calentamiento global, el art. 20a LF deja al Legislador un margen de valoración (véase BVerfGE 128, 1 <39>; sobre los derechos fundamentales, véase también BVerfGE 49, 89 <131 s.>; 83, 130 <141 s.>). La magnitud de las cantidades de emisiones restantes que son requeridas para mantenerse dentro del límite de temperatura no se puede determinar actualmente con exactitud de tal manera que el tamaño del presupuesto establecido por el Consejo de Expertos sirviese como un punto de referencia numérico exacto para el control por parte de la Corte Constitucional Federal. Sin embargo, el Legislador no puede llenar sus márgenes de apreciación a su propia discreción política. Si existe incertidumbre científica sobre las relaciones de causa y efecto que tienen un impacto en el medio ambiente, el art. 20a LF establece límites a las decisiones del Legislador, especialmente aquellas con consecuencias irreversibles para el medio ambiente, y le impone un deber especial de cuidado, también con responsabilidad frente a las generaciones futuras (véase BVerfGE 128, 1 <37>; [referencias a la doctrina jurídica alemana]).

229

Este especial deber de cuidado se expresa en el hecho de que el Legislador debe incluso tener en cuenta meras indicaciones acerca de la posibilidad de deterioros graves o irreversibles, siempre que estas indicaciones sean suficientemente fiables. Además, según el art. 3 núm. 3 segunda frase de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, la falta de total certidumbre científica no debe utilizarse como razón para posponer las medidas cautelares cuando haya amenaza de daño “grave o irreversible”. En vista del riesgo de que el cambio climático sea irreversible, el marco legal debe tener en cuenta, por lo tanto, las estimaciones del IPCC sobre el tamaño del presupuesto global de CO₂ restante y sus consecuencias para las cantidades restantes de emisiones a nivel nacional (estimaciones producidas sobre la base de un proceso que se desarrolla asegurando la calidad del mismo) si éstas indican la posibilidad de que se sobrepase el límite de temperatura que resulta relevante desde el punto de vista constitucional.

(2) El § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 aún satisfacen este requisito. Teniendo en cuenta el margen de maniobra otorgado al Legislador, la Corte Constitucional Federal no puede determinar actualmente que estas disposiciones violen el mandato constitucional de protección climática derivado del art. 20a LF. 230

(a) Sin embargo, no parece seguro que se pueda cumplir con el presupuesto restante con fundamento en estas disposiciones. Si se supone que el presupuesto nacional de CO₂ restante concreto es de 6,7 gigatoneladas a partir de 2020, según lo determinado por el Consejo de Expertos con el fin de limitar el aumento de la temperatura media de la tierra a 1,75°C con base en una probabilidad del 67% (SRU, *Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020*, pp. 52, 88 nm. 111), entonces este presupuesto restante ya se encontraría consumido en gran parte por las cantidades de CO₂ permitidas en el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2. 231

Las cantidades de emisiones indicadas por año y por sector en el Anexo 2 del § 4 KSG suman aproximadamente 7 gigatoneladas (con un cierto grado de incertidumbre debido a que las cantidades de emisiones para el sector energético industrial no se especifican consistentemente). Sin embargo, esta cifra se refiere al denominado “equivalente de CO₂”. Es decir, también incluye otros gases de efecto invernadero además de las emisiones de CO₂ (véase § 2 núm. 2 KSG). Sin embargo, debido a las diferentes propiedades y en particular a su corta vida útil, estos otros gases de efecto invernadero no son considerados por parte del IPCC o el Consejo de Expertos a la hora de calcular el presupuesto restante. En Alemania, el CO₂ representa actualmente alrededor del 88% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero (SRU, loc. cit., p. 40). En consecuencia, las emisiones de gases de efecto invernadero enumeradas en el Anexo 2, que totalizan alrededor de 7 gigatoneladas de equivalente de CO₂, contendrán unas buenas 6 gigatoneladas de emisiones de CO₂. 232

Esto significaría que del presupuesto de CO₂ restante calculado por el Consejo de Expertos en 6,7 gigatoneladas, quedaría menos de 1 gigatonelada después del año 2030. Aún no se incluyen en el Anexo 2 del § 4 KSG las emisiones adicionales de CO₂ procedentes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y silvicultura o las emisiones del tráfico aéreo y marítimo internacional imputables a Alemania (véase BTDrucks 19/14337, p. 26 s.), que reducen aún más el presupuesto restante. 233

Por lo tanto, para mantenerse dentro de los límites del presupuesto, la neutralidad climática debería alcanzarse poco después del año 2030. Sin embargo, es poco probable que esto suceda. Según la hoja de ruta para la reducción que se encuentra consignada en la Ley Federal de Protección del Clima, el nivel de emisiones debería reducirse en un 55% en 2030 en comparación con 1990 (§ 3 (1) segunda frase KSG). Sin embargo, incluso ese nivel de emisión está todavía muy lejos de ser neutro 234

climáticamente. Siendo realistas, la transición a la neutralidad climática aún requeriría una cantidad considerable de tiempo especialmente debido a los problemas técnicos involucrados, más allá de los mismos desafíos relacionados con la libertad. Es casi seguro que se superaría un presupuesto de CO₂ restante de 6,7 gigatoneladas. Sin embargo, si el presupuesto nacional restante acogiera un límite de temperatura ligeramente más indulgente que oscilase entre 1,75°C y 2°C, no parecería del todo imposible cumplir con el presupuesto nacional restante calculado según la metodología del Consejo de Expertos. Cuanto más se sigan reduciendo las cantidades de emisiones anuales de forma continua después del año 2030, más tiempo durará el presupuesto disponible después de ese año.

Sin embargo, cabe señalar que, al basar el presupuesto nacional restante en el límite de temperatura de 1,75°C, el Consejo de Expertos no adoptó un enfoque particularmente estricto. El requisito jurídico es limitar el calentamiento a muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C. Por lo tanto, si bien un límite de 1,75°C está ciertamente dentro del rango de lo que es legalmente admitido, no satisface el requisito según el cual se debe proseguir los esfuerzos para limitar el aumento de temperatura a 1,5°C (véase art. 2 (1) (a) AP). Esto sería aún más predicable frente a un límite superior que oscile entre 1,75°C y 2°C.

235

(b) En última instancia, no resulta posible constatar actualmente que el Legislador haya sobrepasado su margen de decisión constitucional. En la actualidad, la Corte Constitucional no puede constatar que las cantidades de emisiones establecidas hasta el año 2030 en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 llegarían a superar el presupuesto de CO₂ –lo cual también está delimitado desde el punto de vista constitucional por el art. 20a LF– debido a la incertidumbre que existe respecto al tamaño del presupuesto global de CO₂ restante, la cual se refleja, junto con incertidumbres propias acerca de la dimensión del presupuesto nacional restante, en el cálculo de este último. Es cierto que el presupuesto restante de 6,7 gigatoneladas calculado por el Consejo de Expertos sobre la base de las estimaciones del IPCC para mantenerse dentro del límite de temperatura de 1,75°C estaría casi agotado hasta el año 2030 por las cantidades de emisiones reguladas en el Anexo 2 (véase *supra* nm. 231 ss.). Sin embargo, las incertidumbres respecto a las posibilidades de emisión globales y nacionales que aún quedarían disponibles para mantenerse dentro del límite de temperatura son actualmente demasiado grandes para permitir que el tamaño del presupuesto establecido por el Consejo de Expertos pudiese servir como un punto de referencia numérico exacto para el control por parte de la Corte Constitucional Federal.

236

Es cierto que deben tenerse en cuenta las estimaciones del IPCC sobre el tamaño del presupuesto global de CO₂ restante y la advertencia resultante acerca del peligro de sobrepasar el límite de temperatura relevante desde el punto de vista constitucional (véase *supra* nm. 229). Sin embargo, actualmente no se puede constatar que el Legislador haya violado este deber de cuidado mediante el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2. El presupuesto restante de 6,7 gigatoneladas calculado por el Consejo de Expertos sobre la base de las estimaciones del IPCC para mantenerse dentro de un límite de temperatura de 1,75°C se agotaría en gran medida hasta el año 2030 por las cantidades de emisiones reguladas en el Anexo 2, aunque no se haya sobrepasado *a priori*. En comparación con las incertidumbres que actualmente están involucradas en el cálculo del presupuesto restante, tal nivel de error no sería suficiente para ser considerado objetable desde el punto de vista constitucional por la Corte Constitucional Federal. En vista del rango normativo incorporado en la determinación del límite de temperatura a través de la indicación de que éste debe conservarse “muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, en 1,5°C”, también es significativo que el Consejo de Expertos no haya calculado su presupuesto nacional de 6,7 gigatoneladas sobre la base de un límite de 2°C, tal como lo asumen los recurrentes en los procedimientos 1 BvR 78/20 y 1 BvR 96/20, sino para el límite más estricto de 1,75°C.

237

cc) En algunos de los recursos de amparo se señala y se objeta como inconstitucional que los instrumentos de protección climática desplegados actualmente en Ale mania no son suficientes, como lo demuestran varios estudios, para cumplir con la cuota de reducción del 55% hasta el año 2030 en comparación con 1990, cuota que está regulada en el § 3 (1) segunda frase KSG (véase *supra* nm. 169 s.). Sin embargo, una violación del § 3 (1) segunda frase KSG no equivaldría en sí misma a una violación de la Constitución. El § 3 (1) segunda frase KSG no es un estándar derivado de la concreción al mandato de protección climática que surge del art. 20a LF pues, a diferencia del § 1 tercera frase KSG, no hace alusión al objetivo general de protección climática del Legislador (véase *supra* nm. 209). Independientemente de esto, no puede descartarse de entrada que los instrumentos nacionales específicos de protección climática evolucionen de tal manera que pueda alcanzarse el objetivo de reducción especificado para el año 2030 compensando los déficits de reducción en este período. El § 4 (3) primera frase KSG establece el deber de compensar cualquier diferencia, dado el caso, dentro de los períodos anuales hasta el año 2030.

238

dd) El Legislador no ha actuado en contra de la exigencia de proporcionar una justificación racional para la acción legislativa (“deber de racionalidad”). El art. 20a LF no estipula, al menos para la constelación que aquí se decidirá, ningún deber autónomo de motivación y esclarecimiento de los hechos que esté desligado de sus requisitos materiales.

239

[...]

240-241

ee) Sin embargo, sigue siendo tarea del Legislador la contención del aumento de temperatura, preferiblemente, a un límite de 1,5°C, un objetivo que formuló al concretar el art. 20a LF (§ 1 tercera frase KSG). Hay indicios que sugieren que la cuota de reducción del 55% determinada para el año objetivo 2030 en el § 3 (1) segunda frase KSG no se orientó hacia el objetivo de limitar el calentamiento global a un nivel muy por debajo de los 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C. Más bien, la génesis de esta cifra indica que la reducción especificada estaba originalmente orientada a un límite de 2°C (véase *supra* nm. 166). Esto concuerda con el hecho de que, utilizando la cantidad total de emisión establecida en el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2, sería extremadamente difícil cumplir con el presupuesto restante calculado por el Consejo de Expertos con base en las estimaciones del IPCC a los fines de cumplir con un objetivo de 1,75°C, mientras que el cumplimiento de un presupuesto restante que corresponda a un límite de temperatura de 2°C sí parecería posible.

242

b) El § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 son inconstitucionales en la medida en que propician riesgos de futuras afectaciones a derechos fundamentales que no están suficientemente controlados en la actualidad. En este sentido, el Legislador ha violado su deber, derivado del principio de proporcionalidad, de asegurar que la reducción de las emisiones de CO₂ se distribuya a lo largo del tiempo de manera prospectiva tal como es exigido por el art. 20a LF, hasta el punto de la neutralidad climática y de una manera respetuosa con los derechos fundamentales (respecto a las exigencias véase *supra* nm. 192 ss.).

243

aa) Las cantidades de emisiones previstas hasta el año 2030 en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 reducen significativamente las posibilidades de emisión que estarán disponibles para períodos posteriores a los fines de mantenerse dentro de un límite de temperatura muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, en 1,5°C, el cual concreta el mandato de protección climática derivado del art. 20a LF. En vista del efecto anticipado sobre los derechos fundamentales, esto solo puede justificarse si se toman las medidas cautelares suficientes para garantizar que se siga respetando la libertad en la transición a la neutralidad climática, de

244

manera que se alivien las cargas de reducción que enfrentan los recurrentes a partir del año 2031 y se contengan los riesgos asociados a los derechos fundamentales (1). Es necesario que se establezca un horizonte de planificación que incentive el desarrollo (2). A su vez, esto supone la imposición de requisitos específicos sobre la configuración ulterior de la ruta de reducción (3).

(1) La carga de reducción de gases de efecto invernadero requerida después del año 2030 en razón del art. 20a LF será considerable. No se puede constatar si será tan drástica como para entrañar inevitablemente menoscabos irrazonables de los derechos fundamentales desde la perspectiva actual (a). Sin embargo, el riesgo de cargas gravosas es considerable. Debido a la obligación de contener los riesgos de afectaciones considerables a los derechos fundamentales, así como a la obligación general de proceder cuidadosamente con los derechos fundamentales, las cantidades de emisiones determinadas hasta el año 2030 en el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2, en última instancia, solo pueden armonizarse con las libertades fundamentales que resultarán afectadas en el futuro si se toman medidas cautelares para enfrentar la reducción de cargas prevista para después del 2030 de forma que se respeten los derechos fundamentales (b).

245

(a) De acuerdo con el requisito constitucional que exige conservar el calentamiento global muy por debajo de 2°C y, preferiblemente, a 1,5°C, la cantidad de emisiones de CO₂ que pueden liberarse a la atmósfera terrestre sin dejar de cumplir con el mandato constitucional de protección climática es limitada. En virtud del § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase de la KSG en conjunto con el Anexo 2, en cualquier caso, se agotará una parte nada despreciable de las posibilidades de emisión restantes que le fueron asignadas a Alemania, independientemente del tamaño exacto del presupuesto restante. Según el cálculo del Consejo de Expertos, si se persigue un límite de temperatura de 1,75°C con una probabilidad de logro del 67%, las posibilidades de emisión restantes después del año 2030 serán mínimas en el mejor de los casos y, en vista de los niveles de emisión que aún se prevén para el año 2031, apenas serían suficientes para un año más (véase *supra* nm. 231 ss.). Para lograr un estricto cumplimiento del régimen de emisión exigido por el art. 20a LF, entonces sería necesario que se realicen esfuerzos de reducción de proporciones irrazonables desde la perspectiva actual, especialmente porque es probable que en términos generales el estilo de vida para el año 2031 aún se caracterice por un alto grado de dependencia del CO₂ y que las cantidades de emisiones anuales sólo se reduzcan en un 55% en comparación con 1990 (véase el § 3 (1) segunda frase KSG). Incluso si se tiene en cuenta que el art. 20a LF no le da prioridad absoluta a la protección climática (véase *supra* nm. 198), la cual forzosamente pasará a tener prevalencia en relación con derechos fundamentales en conflicto u otros derechos o principios constitucionales elementales, el mandato constitucional de protección climática –reforzado por los deberes de protección derivados de los derechos fundamentales en virtud del art. 2 (2) primera frase y art. 14 (1) LF– exigiría la aceptación de considerables restricciones a la libertad, que desde el punto de vista actual difícilmente pueden considerarse como razonables.

246

(b) Sin embargo, no es posible determinar exactamente cuántas posibilidades de emisión estarán disponibles después del año 2030 para el cumplimiento del objetivo de París, pues el presupuesto nacional restante no puede cuantificarse a nivel constitucional de forma numérica exacta debido a las incertidumbres restantes y las exigencias de valoración (véase *supra* nm. 224 ss.). Si el presupuesto nacional restante fuese en varias gigatoneladas más grande que la cantidad calculada por el Consejo de Expertos, entonces aún podría ser concebible la transición a la neutralidad climática con base en las disposiciones impugnadas de una manera que se cumpla con el art. 20a LF y que sea compatible con los derechos fundamentales. Sin embargo, esta transición debería iniciarse de forma oportuna. Sin embargo, no es seguro que el presupuesto restante sea mayor que las estimaciones del

247

Consejo de Expertos. Incluso podría ser más pequeño (véase *supra* nm. 228). En estas circunstancias, el Legislador debe tomar medidas cautelares para enfrentar las cargas de reducción previstas para después del año 2030 de manera respetuosa con los derechos fundamentales tanto con fundamento en la obligación general de proceder de forma cuidadosa con los derechos fundamentales como también en razón de la obligación de controlar el riesgo de violaciones considerables de estos derechos (véase *supra* nm. 194).

(2) En términos prácticos, la preservación de la libertad en el futuro requiere que la transición a la neutralidad climática se inicie de forma oportuna. En todas las áreas de la vida –producción, servicios, infraestructura, administración, cultura, consumo, básicamente todas las actividades que actualmente siguen siendo relevantes en términos de consumo de CO₂– es necesario poner en marcha desarrollos que aún no sibiliten un uso sustancial de la libertad garantizada a nivel de los derechos fundamentales en una etapa posterior y para que luego dicho uso tenga lugar con base en alternativas libres de CO₂. Sin embargo, el Estado mismo no tiene la capacidad ni la responsabilidad exclusiva de proporcionar todos los desarrollos tecnológicos y sociales para reemplazar y evitar los procesos y productos que generan de forma intensa gases de efecto invernadero, y para desarrollar la infraestructura necesaria por sí mismo. Al Legislador le sería altamente difícil indicar de forma concreta los desarrollos requeridos. No obstante, el derecho constitucional le obliga a crear las condiciones previas e incentivos básicos que permitan que estos desarrollos se lleven a cabo (véase en este sentido sobre el art. 20a LF BVerfGE 118, 79 <110 s.>; [...]).

248

También al respecto, el Legislador tiene un margen de configuración. La Ley Fundamental no especifica exactamente lo que debe establecerse para crear condiciones previas e incentivos que conduzcan al desarrollo de alternativas climáticamente neutras. Para esto y, por lo tanto, para garantizar de manera prospectiva que se preserve la libertad en el futuro, es fundamental que el Legislador proporcione unas orientaciones indicativas para introducir lo antes posible los procesos de desarrollo e implementación necesarios, incluso para el período posterior al año 2030, con lo cual, al mismo tiempo, se proporcione un nivel suficiente de presión sobre estos procesos y seguridad en su planificación. La presión necesaria para que este desarrollo se lleve a cabo surge cuando se hace previsible que ciertos productos, servicios, infraestructura, órganos administrativos, equipamientos culturales, hábitos de consumo y otras estructuras que todavía hoy son relevantes en términos de consumo de CO₂, pronto tendrán que rediseñarse de manera considerable. Por ejemplo, si el Legislador estableciera tempranamente que el sector del transporte solo dispusiera de pequeñas cantidades de emisiones anuales a partir de un momento determinado, esto podría generar incentivos y presión para el desarrollo y la difusión de tecnologías alternativas y de la infraestructura requerida. El temprano reconocimiento de que la movilidad relacionada con el CO₂ se está volviendo más cara o escasa podría llevar a que se tomen e implementen oportunamente decisiones y desarrollos esenciales con respecto a la elección de carrera, la ubicación del empleo, los patrones de trabajo y los procesos comerciales, de modo tal que en adelante requieran menos movilidad. Una vez que se haya alcanzado el momento estipulado, será posible reducir el presupuesto de CO₂ del sector del transporte sin ninguna restricción significativa de las libertades.

249

El hecho de que el Legislador pudiese fijar exclusivamente objetivos para Alemania, aunque Alemania fuese muy pequeña para iniciar y establecer los desarrollos necesarios en mercados de orientación internacional, no se opone necesariamente a que los objetivos concretos de reducción que han sido fijados en una etapa temprana tengan un efecto innovador. En la medida en que los procesos de cambio social y los proyectos de vida individuales pueden guiarse por objetivos concretos de reducción, el marco nacional sigue siendo de suma importancia. Asimismo, también en el campo del desarrollo tecnológico es concebible un efecto notable de las rutas de reducción vinculantes a

250

nivel nacional, incluso donde la innovación esté impulsada por intereses económicos. Por un lado, el propio mercado alemán ya está generando una fuerte demanda. Por otro lado, también existen desafíos similares en otros lugares y, en cualquier caso, los marcos legales nacionales se introducen en un entorno de coordinación e interacción europea e internacional.

(3) En la Ley Federal de Protección del Clima, la atención se fija en el § 4 (1) quinta frase en concordancia con el § 4 (6) primera frase KSG, donde el Legislador reguló la actualización de la hoja de ruta para la reducción de gases de efecto invernadero. En virtud del § 4 (1) quinta frase KSG, los períodos de reducción anual a partir del año 2031 y en adelante (o sea después de completar la ruta de reducción hasta el año 2030 especificada en el Anexo 2 del § 4 (1) tercera frase KSG) se actualizarán mediante decreto en virtud del § 4 (6) KSG. Según el § 4 (6) primera frase KSG, en 2025 el Gobierno federal debe fijar mediante decreto las cantidades de emisiones decrecientes anualmente para períodos posteriores al año 2030. En términos de técnica legislativa, el Legislador se enlaza de esta manera con la determinación de las cantidades de emisiones anuales previstas en el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2. También podría seleccionar otras técnicas legislativas para plasmar el horizonte de planificación necesario. Sin embargo, dado que la ruta para establecer el escenario de reducción de forma posterior al año 2030 ahora se conduce por medio de la facultad de reglamentación prevista en el § 4 (6) KSG, esta disposición debe ser capaz de permitir la creación del horizonte de planificación con el que se promocionará el desarrollo requerido por los derechos fundamentales.

251

En términos concretos, esto significa que al actualizar la hoja de ruta en virtud del § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2, se deben formular lo antes posible especificaciones transparentes que indiquen cómo se configurarán las posibilidades de emisión restantes y los requisitos de reducción después del año 2030. Solo esto proporcionará la orientación básica para el indispensable desarrollo y la planificación de las tecnologías y prácticas respectivas (véase también BTDrucks 19/ 14337, p. 17). A tal efecto, objetivos adicionales de reducción que se determinarán en la actualización del § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 deben estructurarse de tal manera que sean capaces de proporcionar la orientación requerida. En gran parte esto también está en manos del Legislador.

252

Sin embargo, por un lado, es indispensable desde el punto de vista constitucional que los objetivos adicionales de reducción que van más allá del año 2030 se determinen de forma oportuna, extendiéndose suficientemente al futuro (al respecto enfáticamente Tribunal Supremo de Irlanda, Sentencia de 31 de julio de 2020, 205/19, núm. 6.45 ss.; [...]). Esta es la única forma de establecer un horizonte de planificación capaz de generar incentivos y presiones para iniciar los necesarios y, en algunos casos, prolongados desarrollos a gran escala. Es preciso que estos desarrollos comiencen pronto para evitar que la libertad en el futuro se vea restringida de forma repentina, radical y sin alternativas. Es comprensible que cuando se redactó la Ley Federal de Protección del Clima no fuese posible especificar fácilmente de forma concreta las rutas de reducción para un período de tiempo más allá del año 2030 y que va hasta el año 2050, período que fue identificado como el año objetivo para alcanzar la neutralidad climática (§ 1 tercera frase KSG). Los desarrollos técnicos y los cambios de comportamiento no se pueden predecir con tanta precisión. En el escenario más desfavorable, el potencial de desarrollo podría incluso desperdiciarse si las rutas de desarrollo se establecieran demasiado pronto. Las rutas que hasta ahora solo han sido reguladas legalmente hasta el año 2030 se desarrollarán de forma oportuna y continua a lo largo del tiempo en un proceso escalonado. Esto debe hacerse al menos con la suficiente antelación para permitir que se establezcan horizontes claros de planificación.

253

Por otro lado, las cantidades de emisiones anuales que se produzcan de forma adicional y los objetivos de reducción deben determinarse con tal detalle que se proporcione una orientación suficientemente específica. Solo esto conducirá a crear la presión de planificación necesaria, en tanto ésta es la única forma de identificar qué productos y formas de comportamiento en el sentido más amplio necesitarán pronto una reestructuración significativa. Una vez que sea claramente discernible qué, cuándo y cómo terminará la posibilidad de emitir gases de efecto invernadero, habrá una mayor probabilidad de que se concreten rápidamente tecnologías y formas de comportamiento climáticamente neutras en consonancia con esta ruta de desarrollo.

254

En todo ello, el mandato de protección climática derivado del art. 20a LF sigue siendo decisivo. Las estipulaciones hechas para el futuro deben mostrar una ruta de reducción que conduzca a la neutralidad climática mientras se mantiene dentro del presupuesto restante de emisiones. Esto requiere que las cantidades de emisiones permitidas, según lo establecido por el Legislador en el § 3 (3) segunda frase y el § 4 (6) primera frase KSG, se reduzcan constantemente. De lo contrario, no sería posible lograr a tiempo la neutralidad climática, que constituye una exigencia constitucional (véase art. 4 (3) AP). Esto no excluye la posibilidad de compensación con el traspaso de importes a los años venideros, como se especifica en particular en el § 4 (3) primera frase KSG, siempre que las emisiones continúen disminuyendo en general.

255

bb) La técnica de regulación elegida en el § 4 (6) primera frase KSG mediante la cual se determinó la actualización de la ruta de reducción especificando cantidades de emisiones anuales de tamaño decreciente resulta básicamente adecuada para proporcionar la orientación requerida para promover el desarrollo en el futuro. La disposición logra generar transparencia respecto a dónde debe encontrarse la ruta de reducción relevante, es decir, en el decreto que se emitirá específicamente para este propósito de acuerdo con el § 4 (6) primera frase KSG. Esta claridad es fundamental. Sin embargo, el proceso concreto de actualización no se ha regulado suficientemente en el § 4 (6) primera frase KSG. En última instancia, no se satisfacen los requisitos constitucionales para concebir un mecanismo de configuración destinado a proporcionar una orientación suficiente a los futuros desarrollos. Esto vale independientemente del hecho de que el Legislador, en razón del art. 80 (1) segunda frase LF y el principio de reserva legal, deba establecer disposiciones más detalladas sobre el tamaño de las cantidades de emisiones anuales, siempre que continúe dependiendo de la participación de un poder reglamentario (véase *infra* nm. 259 ss.).

256

(1) [...]

257-258

(2) En la medida en que el Legislador desee seguir contando con la participación de un poder reglamentario que emita un decreto para actualizar las especificaciones sobre las cantidades de emisiones anuales para períodos posteriores al año 2030, puede hacerlo en principio, aunque en razón del art. 80 (1) LF y el mismo principio de reserva legal debe regular el tamaño de las cantidades de emisiones anuales. Él mismo puede especificar directamente las cantidades de emisiones anuales de forma progresiva. Alternativamente, también puede establecer los criterios esenciales que debe observar el poder reglamentario al calcular las cantidades anuales. El § 4 (6) KSG aún no satisface estos requisitos constitucionales.

259

(a) [...] Cuando se vayan a dictar disposiciones que afecten esencialmente las libertades fundamentales y los derechos de igualdad de las personas interesadas, no resulta del todo inadmisibles involucrar a un poder reglamentario en la tarea reguladora (véase BVerfGE 147, 310 <311 f. nm. 120>). Sin embargo, las cuestiones esenciales deben aclararse en una Ley formal directamente por

260

parte del Legislador o por una regulación específica y adecuadamente detallada sobre el contenido, el propósito y el alcance de la facultad reglamentaria, siempre que no haya límites funcionales que entren en conflicto con la Legislación.

(b) El § 4 (6) KSG aún no satisface este requisito. En la medida en que el Legislador continúe confiando en la participación de un poder reglamentario para la determinación adicional de las cantidades de emisiones anuales, el Legislador debe definir el alcance de la autorización con mayor detalle, en cualquier caso especificando el tamaño de las cantidades de emisiones anuales que se estipularán o estableciendo requisitos más detallados para su determinación específica por parte del poder reglamentario. 261

(aa) [...] 262

(bb) [...] 263-264

(cc) El hecho que falta la regulación legislativa que es exigida por el art. 80 (1) segunda frase LF no puede ser compensado por la participación prevista del *Bundestag* en los decretos del Gobierno federal según lo dispuesto en el § 4 (6) tercera y cuarta frases KSG, pues de esta manera no resulta posible suplir la falta de un proceso legislativo y su efecto legitimatorio ([...]). La mera participación del *Bundestag* no hace justicia a la importancia particularmente alta de especificar las cantidades de emisiones anuales. La simple participación parlamentaria no puede sustituir un proceso legislativo, cuya especial función pública proporciona una razón de peso para aplicar el principio de reserva legal (*supra* nm. 232) ([...]). 265

D.

I.

En última instancia, el § 3 (1) segunda frase y el § 4 (1) tercera frase KSG en conjunto con el Anexo 2 son inconstitucionales en la medida en que no existe una regulación que satisfaga las exigencias derivadas de los derechos fundamentales (*supra* nm 251 ss.) sobre la actualización de los objetivos de reducción a partir del año 2031 hasta el momento en que se alcance la neutralidad climática según se deriva del art. 20a LF. En este sentido, el recurso de amparo en el procedimiento 1 BvR 2656/18 –en la medida en que sea admisible– y el recurso de amparo en el procedimiento 1 BvR 96/20 y 1 BvR 288/20 tienen éxito, mientras que el recurso de amparo en el procedimiento 1 BvR 78/20 es infundado. 266

[...] 267-268

II.

[...]

269

E

Esta decisión se tomó por unanimidad.

270

Harbarth
Paulus
Baer
Britz
Ott
Christ
Radtke
Härtel

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20

Zitiervorschlag

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20 - Rn. (1 - 270),
http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618es.html

ECLI

ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618

II. Los recursos ante el Comité sobre los Derechos del Niño en relación con los efectos nocivos del cambio climático en los derechos de los niños

1. Resumen del caso

Dieciséis niños enviaron una denuncia al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (Comité CRC, por sus siglas en inglés). La denuncia consistía en que cinco Estados (Argentina, Brasil, Francia, Alemania y Turquía) estaban afectando negativamente sus derechos –tanto ahora como en el futuro– a la vida, a la salud, a la cultura y a que su interés superior sea una consideración primordial en las decisiones que se tomen en relación con el cambio climático. Los niños son de diferentes países y regiones del mundo. Dan ejemplos de cómo el cambio climático está afectando a sus vidas: cómo el calentamiento global, que provoca temperaturas más altas, contribuye a las enfermedades, los incendios forestales, las sequías y las tormentas. Describen los efectos en los pequeños estados insulares que se están hundiendo, y los impactos en las prácticas culturales de caza y pesca, y los efectos del cambio climático en la salud mental de los niños de todo el mundo.

Para este caso, los niños (algunos de los cuales ya han cumplido los 18 años) son llamados „los autores“ de la demanda, y los Estados, aún cuando tuvieran entre ellos argumentos ligeramente diferentes para los cinco casos distintos, en esta explicación simplificada del caso se agrupan y se llaman „los Estados“. Los autores argumentaron que el hecho de que muchos Estados contribuyan colectivamente al daño del calentamiento global, esto no significa que ningún Estado sea responsable.

Cuando el Comité CRC trata este tipo de demandas sigue las normas establecidas en un documento de

las Naciones Unidas llamado Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un Procedimiento de Comunicaciones (OPIC, por sus siglas en inglés). Las denuncias sólo pueden enviarse al Comité si el Estado del que se quejan los niños ha aceptado que el Comité tenga la facultad legal de recibir casos como éste contra ellos.

Este caso es muy importante porque tiene que ver con el cambio climático, un enorme problema al que se enfrenta el mundo hoy en día, y sobre el que los niños se sienten muy afectados. También fue el primer caso en el que el Comité CRC celebró reuniones especiales denominadas audiencias orales, en las que los abogados de los autores y los representantes de los Estados expusieron sus argumentos y respondieron a las preguntas del Comité. El Comité también celebró una audiencia en línea separada con los autores, que explicaron el impacto del cambio climático y sus razones para presentar el caso ante el Comité.

Siempre que recibe una denuncia, el Comité CRC tiene que decidir primero si se han cumplido las reglas que le permiten aceptar el caso. Esta etapa del caso se denomina admisibilidad.

La primera decisión que tiene que tomar el Comité CRC es si la denuncia está „dentro de la jurisdicción del Estado Parte“. Los casos sobre el cambio climático que afectan a los niños en diferentes partes del mundo son complicados porque normalmente un Estado es responsable de las violaciones de los derechos de los niños que se encuentran dentro de los límites geográficos de ese Estado. Pero en este caso, los niños denunciaron que las emisiones de carbono que se producían en cada uno de los Estados denunciados

estaban afectando la vida, la salud y la cultura de los niños que viven en diferentes partes del mundo. Por lo tanto, los autores argumentaron que las normas habituales sobre si los Estados pueden ser responsables de los efectos nocivos de las acciones que el Estado ha tomado (o no ha tomado), incluso cuando los efectos traspasan las fronteras geográficas, deberían considerarse de manera diferente cuando se trata de los efectos sobre el medio ambiente.

El Comité CRC estuvo de acuerdo con los autores en este punto. El Comité aceptó que las emisiones de carbono en los Estados contribuyen a empeorar el cambio climático y que el cambio climático tiene un efecto negativo sobre los derechos de los niños que viven fuera de las fronteras de esos Estados.

El Comité decidió que un Estado tiene control sobre las emisiones de carbono en su propia zona geográfica, y si no toma medidas suficientes para reducir esas emisiones, incluso cuando puede prever razonablemente que los niños de otros Estados se verán perjudicados, el Comité CRC admitirá las denuncias presentadas por niños „dentro de la jurisdicción del el Estado“. No se puede aceptar cualquier denuncia, el daño a los niños tiene que explicarse adecuadamente y no puede ser una afirmación vaga de que todos los niños de todo el mundo están siendo dañados. Los niños tendrán que explicar los daños que cada uno de ellos experimenta, como lo hicieron en este caso. Los perjuicios que describieron y los efectos sobre sus derechos se explicaron lo suficiente como para que el Comité dijera: „Sí, aceptaremos un caso como éste“.

Hay otro obstáculo para aceptar un caso en el marco del OPIC. Cada Estado tiene su propio sistema de justicia, incluidos los tribunales, para proporcionar recursos, y la regla general es que los niños deben intentar primero obtener recursos a través de los tribunales o procesos del Estado sobre el que denuncian. Esto es importante porque las vías de acceso a la justicia deben construirse desde la base: los tribunales de los Estados deben proporcionar sistemas de justicia, adaptados para que los niños puedan denunciar la violación de sus derechos y recibir las soluciones adecuadas en un plazo razonable. Sin embargo, la regla de que primero hay que intentar al menos presentar un caso a nivel nacional no es absoluta. Hay excepciones a esta regla, y los autores en este caso argumentaron que las excepciones se aplicaban a ellos, porque había obstáculos para presentar el caso a nivel nacional: llevaría demasiado tiempo y no daría

lugar exactamente a lo que querían. El Comité CRC estudió detenidamente estos argumentos, y en las audiencias orales se plantearon muchas preguntas a los Estados sobre si los niños pueden presentar casos ante sus tribunales nacionales, si esto incluye a los niños que viven fuera del Estado, e incluso a los niños que no pueden permitirse tener abogados. Al final, el Comité CRC consideró que las respuestas de los Estados a estas preguntas eran razonables: pudieron demostrar que los autores podrían haber intentado presentar sus casos ante sus tribunales nacionales. El Comité suele ser bastante estricto con esta norma, no basta con decir simplemente que probablemente no habría funcionado llevar el caso a los tribunales del Estado.

La razón es que el OPIC del Comité CRC no está ahí para sustituir a todos los tribunales del mundo, y es importante construir un acceso más fuerte a la justicia a nivel nacional. Así que la denuncia no superó este obstáculo.

En general, el caso tuvo éxito en varios aspectos:

- En primer lugar, la valentía y la determinación de los autores hicieron que este asunto llegara a la atención del único procedimiento de denuncia internacional dedicado a los derechos de los niños.
- En segundo lugar, el Comité aceptó que los derechos de los niños a la vida, la salud, la cultura y a que su interés superior sea una consideración primordial en la toma de decisiones, se ven afectados por el cambio climático. El Comité decidió esto, a pesar de que los Estados dijeron que el Comité no debería aceptar el caso en absoluto y que el OPIC no es el foro adecuado para discutir las cuestiones del cambio climático.
- En tercer lugar, el Comité decidió que puede ocuparse de casos como éste, aunque las emisiones se produzcan en el Estado A, y los efectos nocivos los sufran los niños de los Estados B, C o D. Las emisiones son algo sobre lo que el Estado tiene control porque pueden dictar normas al respecto en sus propios países. Siempre que exista un vínculo entre las emisiones y el daño al niño, y siempre que el daño sea significativo y esté descrito adecuadamente por el autor, entonces es suficiente para que el Comité acepte el caso.

Por último, esta decisión es también un mensaje para los Estados en relación con sus sistemas de justicia. El Comité espera que los Estados que han firmado el OPIC garanticen que es posible que los niños de cada Estado puedan presentar este tipo de denuncias y que sean tratadas adecuadamente. Sin embargo, si no hay acceso a la justicia para los niños, o si sus quejas no son tratadas adecuadamente, el caso puede ser llevado al Comité en virtud del OPIC, que es el foro internacional adecuado.

2. Comunicado de prensa del Comité sobre los Derechos del Niño

El Comité de Derechos del Niño de la ONU dictamina que los países tienen responsabilidad transfronteriza por el impacto perjudicial del cambio climático

GINEBRA (11 de octubre de 2021) – En un fallo histórico sobre los efectos nocivos del cambio climático en los derechos de los niños, el Comité de los Derechos del Niño ha dictaminado que un Estado Parte puede ser considerado responsable del impacto negativo de sus emisiones de carbono en los derechos de los niños tanto dentro como fuera de su territorio.

El Comité de los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés) ha publicado hoy su fallo –el primero de este tipo emitido por un organismo internacional– tras examinar una petición presentada por 16 niños de 12 países contra Alemania, Argentina, Brasil, Francia y Turquía en 2019.

Los niños alegaban que estos cinco países, emisores históricos y que habían reconocido la competencia del Comité para recibir peticiones, no habían tomado las medidas preventivas necesarias para proteger y hacer cumplir los derechos de los niños a la vida, la salud y la cultura. Los niños también argumentaron que la crisis climática no es una amenaza futura abstracta y que el aumento de 1,1°C de la temperatura media mundial desde la época preindustrial ya ha provocado olas de calor devastadoras, fomentando la propagación de enfermedades infecciosas,

incendios forestales, fenómenos climáticos extremos, inundaciones y aumento del nivel del mar. Como niños, afirmaron, están entre los más afectados por estos impactos que amenazan la vida, tanto mental como físicamente.

El Comité celebró cinco audiencias orales con los representantes legales de los niños, los representantes de los Estados y los terceros intervinientes entre mayo y septiembre de 2021. También escuchó directamente a los niños. En este fallo histórico, el Comité consideró que los Estados en cuestión ejercían jurisdicción sobre esos niños.

«Los Estados emisores son responsables del impacto negativo de las emisiones originadas en su territorio sobre los derechos de los niños –incluso de aquellos niños que pueden estar ubicados en el extranjero. El carácter colectivo de las causas del cambio climático no debe eximir a un Estado de su responsabilidad individual», dijo Ann Skelton, miembro del Comité. «Se trata de probar suficientemente que existe un vínculo causal entre el daño y las acciones u omisiones de los Estados», añadió Skelton.

En este caso, el Comité determinó que Alemania, Argentina, Brasil, Francia y Turquía tenían un control efectivo sobre las actividades que constituyen las fuentes de las emisiones que contribuyen al daño razonablemente previsible para los niños fuera de sus territorios. Concluyó que se había establecido un vínculo causal suficiente entre el daño alegado por los 16 niños y los actos u omisiones de los cinco Estados a efectos de establecer la jurisdicción, y que los niños habían justificado suficientemente que el daño que habían sufrido personalmente era significativo.

Sin embargo, el Comité no pudo pronunciarse sobre si los Estados Parte en este caso concreto habían violado sus obligaciones con la Convención sobre los Derechos del Niño. Los procedimientos de denuncia exigen que las peticiones sólo sean admisibles después de que los denunciantes hayan presentado la reclamación ante los tribunales nacionales y hayan agotado los recursos legales que puedan estar disponibles y ser efectivos en los países en cuestión antes de presentar su queja ante el Comité.

3. Decisión adoptada por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, en relación con la comunicación No. 107/2019

Naciones Unidas

CRC/C/88/D/107/2019



Convención sobre los Derechos del Niño

Distr.: General
11 de Noviembre de 2021

Original: Inglés

Comité de los Derechos del Niño

Decisión adoptada por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, en relación con la comunicación No. **107/2019**^{1*}, ^{2**}

<i>Comunicación presentada por:</i>	Chiara Sacchi et al. (representados por los abogados Scott Gilmore et al., de Hausfeld LLP y Ramin Pejan et al., de Earthjustice)
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores
<i>Estado Parte:</i>	Alemania
<i>Fecha de la comunicación:</i>	23 de septiembre de 2019 (presentación inicial)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	22 de septiembre de 2021
<i>Asunto:</i>	Falta de prevención y mitigación de las consecuencias del cambio climático
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Jurisdicción; condición de víctima; falta de agotamiento de los recursos internos; fundamentación de las reclamaciones
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho a la vida; derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud; derecho del niño a disfrutar de su propia cultura; interés superior del niño.
<i>Artículos de la Convención:</i>	6, 24 y 30, en relación con el artículo 3
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	5 (1) y 7 (e)–(f)

1 * Aprobado por el Comité en su octogésima octava sesión (6-24 de septiembre de 2021).

2 ** Los siguientes miembros del Comité participaron en el examen de la comunicación: Suzanne Aho, Hynd Ayoubi Idrissi, Rinchen Chopel, Bragi Gudbrandsson, Sopio Kiladze, Gehad Madi, Faith Marshall-Harris, Benyam Dawit Mezmur, Clarence Nelson, Otani Mikiko, Luis Ernesto Pedernera Reyna, Zara Ratou, José Ángel Rodríguez Reyes, Aïssatou Alassane Sidikou, Ann Marie Skelton, Velina Todorova y Benoit Van Keirsbilck. De conformidad con el artículo 8 (1) (a) del reglamento del Comité, relativo al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño con respecto a un procedimiento de comunicaciones, Philip Jaffé no participó en el examen de la comunicación.

- 1.1 Los autores de la comunicación son Chiara Sacchi, nacional de Argentina; Catarina Lorenzo, nacional de Brasil; Iris Duquesne, nacional de Francia; Raina Ivanova, nacional de Alemania; Ridhima Pandey, nacional de India; David Ackley III, Ranton Anjain y Litokne Kabua, nacionales de las Islas Marshall; Deborah Adegbile, nacional de Nigeria; Carlos Manuel, nacional de Palau; Ayakha Melithafa, nacional de Sudáfrica; Greta Thunberg y Ellen-Anne, nacionales de Suecia; Raslen Jbeili, nacional de Túnez; y Carl Smith y Alexandria Villaseñor, nacionales de los Estados Unidos de América. En el momento de presentar la denuncia, los autores eran todos menores de 18 años. Alegan que, al no prevenir ni mitigar las consecuencias del cambio climático, el Estado Parte ha violado sus derechos en virtud de los artículos 6, 24 y 30, leídos conjuntamente con el artículo 3 de la Convención³. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado Parte el 14 de abril de 2014.
- 1.2. El 20 de noviembre de 2019, de conformidad con el artículo 8 del Protocolo Facultativo y el párrafo 4 del artículo 18 del reglamento del Comité en virtud del Protocolo Facultativo, el grupo de trabajo sobre las comunicaciones, actuando en nombre del Comité, pidió al Estado Parte que presentara sus observaciones sobre la admisibilidad de la comunicación por separado de sus observaciones sobre el fondo.

Hechos presentados por los autores

- 2.1 Los autores señalan que la Tierra está 1,1°C más caliente que antes de la revolución industrial, y se acerca a un punto de inflexión de efectos catastróficos previsibles e irreversibles. Si la Tierra se calienta 2°C más se prevé que sólo la contaminación atmosférica exacerbada cause 150 millones de muertes. Si la Tierra se calienta entre 3 y 4 °C de aquí a 2100, que es la trayectoria actual si los Estados no reducen drásticamente las emisiones, los impactos del cambio climático amenazarán la vida y el bienestar de más de 2.000 millones de niños.

- 2.2 Las temperaturas más elevadas favorecen la propagación de enfermedades infecciosas y agravan los riesgos para la salud. En Lagos (Nigeria), una de las autoras, Deborah Adegbile, ha sido hospitalizada repetidamente por asma, ya que las temperaturas más altas empeoran la calidad del aire. Las enfermedades transmitidas por los mosquitos se han extendido a nuevas regiones. En las Islas Marshall, en 2019, otro autor, Ranton Anjain, contrajo el dengue, que ahora se ha vuelto prevalente en las islas. El autor David Ackley III contrajo chikungunya, una enfermedad nueva en las Islas Marshall desde 2015. Los incendios forestales son cada vez más frecuentes e intensos debido a las condiciones más calientes y secas. En Tabarka (Túnez), el autor Raslen Jbeili oyó gritos una noche y vio que un incendio forestal se aproximaba a su casa; él se salvó, pero sus vecinos no. En Estados Unidos la autora Alexandria Villaseñor sufrió la inhalación de humo del incendio forestal en Paradise (California) y estuvo postrada en cama durante tres semanas. Las olas de calor y la sequía amenazan la vida de los niños y crean escasez de agua. En Ciudad del Cabo (Sudáfrica) la sequía ha obligado a la familia de la autora Ayakha Melithafa, y a otros 3,7 millones de residentes, a prepararse para el día en que se agote el suministro de agua municipal. En Burdeos, Francia, el primer verano de la vida de la autora Iris Duquesne fue el más caluroso de Europa desde 1540 y decenas de miles de personas murieron en la ola de calor de 2003. Las tormentas extremas, que antes eran raras, ahora son eventos regulares. En Ebeye, en las Islas Marshall, una violenta tormenta obligó al autor Litokne Kabua y a su familia a evacuar a una base del ejército estadounidense. En Haedo, Argentina, una tormenta de viento sin precedentes devastó el barrio de la autora Chiara Sacchi. En Hamburgo, Alemania, la autora Raina Ivanova vadeó el agua hasta las rodillas en los terrenos de su escuela durante la tormenta Herwart en 2017. Las tormentas del Atlántico Sur son más frecuentes en Bahía, Brasil: una de ellas dañó la casa de la autora Catarina Lorenzo. Las inundaciones y la subida del nivel del mar están transformando la relación de los niños con la tierra. Las Islas Marshall podrían convertirse en inhabitables dentro de unas décadas. En Palau, el autor Carlos Manuel ve cómo las olas

³ Los autores han presentado la misma denuncia contra Alemania, Argentina, Brasil, Francia y Turquía. Las cinco denuncias están registradas como comunicaciones nº 104/2019 a nº 108/2019.

rompen cada vez más los diques marinos y se estrella contra las casas a medida que el nivel del Océano Pacífico sube. En Haridwar, India, la autora Ridhima Pandey ha visto cómo los aguaceros inundan las infraestructuras y provocan el desbordamiento de las aguas residuales en el sagrado río Ganges, aumentando el riesgo de enfermedades infecciosas. El modo de vida de subsistencia de muchas comunidades indígenas está en peligro. En el norte de Suecia, la autora Ellen-Anne está aprendiendo las tradiciones de pastoreo de renos del pueblo sami, transmitidas durante milenios, pero el cambio climático está destruyendo las fuentes de alimentación de los renos. En Akiak, Alaska, Estados Unidos, el autor Carl Smith aprendió a cazar y pescar de los ancianos de la tribu Yupiaq, pero la población de salmones de la que dependen ha estado muriendo por estrés térmico en cantidades récord, y el aumento de las temperaturas ha impedido a su tribu acceder a los cotos de caza tradicionales. El cambio climático ha afectado la salud mental de los niños en todo el mundo. Como ha observado la Asociación Americana de Psicología, los psicólogos se enfrentan ahora a nuevos trastornos del siglo XXI, como la ansiedad climática y la solastalgia, que es el duelo por la destrucción de un lugar querido⁴. En Suecia, Greta Thunberg afirma que la crisis climática la perturbó tanto que cayó en depresión y dejó de comer.

- 2.3. Los autores afirman que el Estado Parte conoce desde hace décadas los efectos nocivos de su contribución interna y transfronteriza al cambio climático. En 1992 este Estado firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y se comprometió a proteger a los niños de las amenazas previsibles del cambio climático. Estaba claro entonces que cada tonelada métrica de dióxido de carbono que emitía o permitía se sumaba a una crisis que trasciende todas las fronteras nacionales y amenaza los derechos de todos los niños del mundo. Estaba aún más claro que las emisiones ponían en peligro la vida de los niños en 2016, cuando el Estado Parte firmó el Acuerdo

de París, comprometiéndose a proseguir los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales. El Estado Parte no ha mantenido ni cumplido esa promesa, lo que en sí mismo resulta insuficiente para evitar violaciones de derechos humanos a escala masiva. El Estado Parte ha fallado en prevenir los daños previsibles a los derechos humanos causados por el cambio climático al no reducir sus emisiones a un nivel que refleje su „máxima ambición posible“, de conformidad con el artículo 4 (3) del Acuerdo de París. También está retrasando las fuertes reducciones de las emisiones de carbono necesarias para proteger la vida y el bienestar de los niños en su país y en el extranjero. No está en una senda de emisiones que sea coherente con el mantenimiento del calentamiento global por debajo de 3 °C, y mucho menos por debajo de 1,5 °C. En los 20 años que siguieron a la firma en 1997 del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el mundo produjo más emisiones que en los 20 años anteriores.

Todas las naciones han contribuido al cambio climático. Durante décadas, la excusa de que no se puede atribuir ningún daño a ninguna emisión ni a ningún país en particular, y por tanto que ningún Estado tiene responsabilidad, ha llevado a la inacción. Sin embargo, en virtud de la legislación sobre derechos humanos, los Estados son responsables individualmente y deben rendir cuentas por sus acciones e inacciones soberanas que causen y contribuyan al cambio climático y, por tanto, que incumplan sus obligaciones fundamentales en materia de derechos humanos. Como uno de los principales emisores históricos y miembro influyente del Grupo de los 20 (un foro de las 20 principales economías del mundo), el Estado Parte debe predicar con el ejemplo, reduciendo las emisiones al mayor ritmo posible y a una escala científicamente establecida para proteger la vida. Además, las emisiones de otros miembros del Grupo de los 20, en particular los cuatro principales emisores, también deben ser frenadas para garantizar el respeto de los derechos de los niños. Por lo tanto, el Estado Parte también debe utilizar todas las herramientas legales, diplomáticas y económicas disponibles para garantizar que los

4 Los autores hacen referencia a Susan Clayton y otros: *Mental Health and our Changing Climate: Impacts, Implications, and Guidance* (Washington, D.C., American Psychological Association, 2017), pp. 22-23 y 25-27.

principales emisores también se descarbonicen al ritmo y escala necesarios para alcanzar los objetivos colectivos⁵.

- 2.4 Los autores señalan que el Comité, en la declaración conjunta sobre los derechos humanos y el cambio climático que emitió con otros cuatro órganos de tratados, reconoció que „los Estados Partes tienen obligaciones, incluidas las obligaciones extraterritoriales, de respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos humanos de todos los pueblos“. Estas obligaciones incluyen el deber de „prevenir los daños previsibles a los derechos humanos causados por el cambio climático“ y „regular las actividades que contribuyan a esos daños“. En esa declaración conjunta, los Comités aclararon el hecho de que: „Para que los Estados cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos y hagan realidad los objetivos del Acuerdo de París, deben adoptar y aplicar políticas destinadas a reducir las emisiones. Estas políticas deben reflejar la mayor ambición posible, fomentar la resiliencia frente al clima y velar por que las inversiones públicas y privadas sean compatibles con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de carbono“⁶. Los autores también señalan que el Comité reconoció estos principios en su Observación general n° 16 (2013), observando que „si se identifica a niños que son víctimas de contaminación ambiental, todas las partes pertinentes deben adoptar medidas inmediatas para evitar mayores daños a la salud y el desarrollo de esos niños y reparar los daños causados“ (párrafo 31).

5 Los autores sostienen que la capacidad de los Estados Parte para influir en la cooperación internacional hace que su impacto en el cambio climático sea mayor que su cuota real de emisiones. Sostienen que el Estado Parte puede influir en otros Estados a través del comercio, la ayuda y la diplomacia, y que tiene el deber de utilizar su influencia para proteger a los niños de las amenazas medioambientales causadas por los otros grandes emisores del mundo, especialmente los cuatro principales Estados o regiones, que representan el 58% de todas las emisiones: China (26,3%), Estados Unidos (13,5%), la Unión Europea (9,4%) e India (7,3%). Los autores señalan que el Estado Parte se encuentra entre los 50 principales emisores históricos entre 1850 y 2002, según las emisiones de combustibles fósiles. Los autores se remiten a Kevin A. Baumert, Timothy Herzog y Jonathan Pershing, *Navigating the Numbers: Greenhouse Gas Data and International Climate Policy* (Washington D.C., World Resources Institute, 2005), p. 32.

6 [HRI/2019/1](#), paras. 10–11.

- 2.5. Los autores sostienen que están dentro de la jurisdicción del Estado Parte como víctimas de las consecuencias previsibles de las contribuciones nacionales y transfronterizas del Estado Parte al cambio climático. Sostienen que todos ellos son víctimas de las consecuencias previsibles de la contaminación por carbono emitida, permitida o promovida a sabiendas por el Estado Parte desde su territorio. Señalan que la jurisdicción de un Estado se extiende más allá de sus límites territoriales a los territorios y personas que están bajo su poder o sobre los que tiene control⁷. Un Estado también tiene jurisdicción en situaciones en las que sus actos u omisiones provocan efectos previsibles, ya sea dentro o fuera de su territorio⁸. La jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos ha establecido ahora que el control sobre el individuo es suficiente para establecer el vínculo jurisdiccional requerido, y un grado suficiente de control puede encontrarse en la conducta que constituye la violación en sí misma, ya sea un daño ambiental, un tiroteo transfronterizo o la expulsión de solicitantes de asilo en tierra o en el mar. Los autores señalan que, en su Observación general núm. 16 (2013), el Comité indicó que „los Estados también tienen la obligación [...] de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos del niño en el contexto de las actividades y operaciones empresariales de carácter extraterritorial, siempre que exista un vínculo razonable entre el Estado y la conducta de que se trate „ (párr. 43). Los autores sostienen que el Comité debería reconocer que, en el contexto de las violaciones de los derechos humanos causadas por el cambio climático, un niño está dentro de la jurisdicción de un Estado Parte cuando: (a) los actos u omisiones de ese Estado contribuyen a una actividad contaminante originada en su territorio; y (b) esa actividad contaminante impacta directa y previsiblemente a los derechos de los niños dentro o fuera del territorio de ese Estado. Los autores afirman que el Estado Parte está causando y perpetuando el cambio climático a través de su –tanto histórica como actual– contaminación

7 Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 31 (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general de los Estados Partes en el Pacto, párr. 10.

8 Los autores se remiten a los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, principio 9 (b).

por carbono. Y lo hace a pesar de que sabe desde hace décadas que, al contribuir al cambio climático, pone en peligro la vida y el bienestar de los niños dentro y fuera de su territorio. Los autores son las víctimas previsible de esa contaminación; sus lesiones actuales y su exposición a los riesgos son, precisamente, los daños que ponen en peligro sus vidas, y que el Estado Parte sabía que se producirían si no utilizaba todos los medios disponibles para reducir las emisiones y cooperar a nivel internacional para evitar el calentamiento global. En consecuencia, los autores están dentro de la jurisdicción del Estado Parte.

- 2.6. Los autores sostienen que se enfrentarían a obstáculos singulares para agotar los recursos internos debido al alcance y naturaleza globales del daño causado a 16 niños en todo el mundo y a las infracciones del Estado Parte mediante sus acciones individuales y colectivas. Agotar los recursos internos en cada Estado Parte sería una carga excesiva para los autores y se prolongaría de forma injustificada. Los autores sostienen además que su denuncia entraña cuestiones jurídicas de justiciabilidad de las relaciones diplomáticas y de inmunidad soberana extranjera con respecto a otros Estados en los tribunales nacionales. Los autores alegan que el Estado Parte no ha utilizado medios jurídicos, económicos y diplomáticos para persuadir a otros Estados miembros del Grupo de los 20 y a las industrias de combustibles fósiles de que reduzcan sus emisiones. Esta reclamación implica las obligaciones de cooperación internacional del Estado y su deber de proteger los derechos del niño en virtud de la Convención. Sin embargo, los autores no conocen ninguna vía legal interna en el Estado Parte que permita la revisión judicial de sus relaciones diplomáticas. Los autores reconocen que se están llevando a cabo importantes casos sobre el clima en Bélgica, Francia, Alemania, India, los Países Bajos y otros países, que se centran en las políticas climáticas de los respectivos países⁹. Sin embargo, sostienen que, por las

razones de inmunidad y justiciabilidad expuestas anteriormente, esos casos no abordan, ni podrían hacerlo, las políticas climáticas de Estados extranjeros o la falta de cooperación internacional de los Estados.

Denuncia

- 3.1. Los autores afirman que, al causar y perpetuar negligentemente el cambio climático que pone en peligro la vida, el Estado Parte no ha adoptado las medidas preventivas y cautelares necesarias para respetar, proteger y hacer efectivos sus derechos a la vida, la salud y la cultura. Afirman que la crisis climática no es una amenaza futura abstracta. El aumento de 1,1°C de la temperatura media mundial está provocando actualmente olas de calor devastadoras, incendios forestales, patrones climatológicos extremos, inundaciones, aumento del nivel del mar y ha fomentado la propagación de enfermedades infecciosas. Dado que los niños están entre las personas más vulnerables –fisiológica y mentalmente– a estos impactos que amenazan la vida, soportarán una carga mucho más pesada y durante mucho más tiempo que los adultos.
- 3.2. Los autores sostienen que cada día de retraso en la adopción de las medidas necesarias agota el „presupuesto de carbono“ restante (entiéndase por este la cantidad de carbono que aún puede emitirse antes de que el clima alcance puntos de inflexión imparables e irreversibles para la ecología y la salud humana). Sostienen que el Estado Parte, entre otros Estados, está creando un riesgo inminente, ya que será imposible recuperar las oportunidades de mitigación perdidas y será imposible garantizar el sustento sostenible y seguro de las generaciones futuras.
- 3.3. Los autores afirman que la crisis climática es una crisis de los derechos del niño. Los Estados Parte de la Convención están obligados a respetar, proteger y cumplir el derecho inalienable de los niños

⁹ Los autores se remiten al Tribunal de Distrito de La Haya, *Fundación Urgenda contra Reino de los Países Bajos*, Caso núm. C/09/456689 / HA ZA 13-1396, sentencia de 24 de junio de 2015; Tribunal Administrativo de París, *Greenpeace Francia y otros contra Francia*, Caso núm. 1904967, 1904968, 1904972 y 1904976/4-1, sentencia de 14 de octubre de 2021; Tribunal Administrativo de Berlín, *Agricultores familiares y Greenpeace Alemania contra Alemania*, Caso núm. VG 10 K 412. 18, Sentencia de 31 de octubre

de 2019; Tribunal General de la Unión Europea, *Armando Ferrão Carvalho y otros contra el Parlamento Europeo y el Consejo*, Caso nº T-330/18, Sentencia de 8 de mayo de 2019; Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Oregón División de Eugene, *Juliana contra Estados Unidos*, Caso nº 339 F. Supp. 3d 1062 (D. Or. 2018), Sentencia de 15 de octubre de 2018; Tribunal de Primera Instancia de Bruselas, *VZW Klimaatzaak contra el Reino de Bélgica, et al*, Caso nº 2015/4585/A, sentencia de 17 de junio de 2021.

a la vida, del que se derivan todos los demás derechos. La mitigación del cambio climático es un imperativo de derechos humanos. En el contexto de la crisis climática, las obligaciones derivadas del derecho internacional en materia de derechos humanos se basan en las normas y principios del derecho internacional del medio ambiente. Los autores sostienen que el Estado Parte no ha cumplido sus obligaciones en virtud de la Convención de: (a) prevenir las previsibles violaciones de derechos humanos nacionales y extraterritoriales resultantes del cambio climático; (b) cooperar internacionalmente ante la emergencia climática mundial; (c) aplicar el principio de precaución para proteger la vida ante la incertidumbre; y (d) garantizar la justicia intergeneracional para los niños y la posteridad.

Artículo 6

3.4. Los autores afirman que las acciones y omisiones del Estado Parte, que perpetúan la crisis climática, ya los han expuesto durante toda su infancia a los riesgos previsibles y potencialmente mortales del cambio climático causado por el ser humano, ya sea en forma de calor, inundaciones, tormentas, sequías, enfermedades o aire contaminado. El consenso científico muestra que los riesgos mortales a los que se enfrentan aumentarán a lo largo de sus vidas a medida que el mundo se caliente 1,5°C por encima de la era preindustrial y más allá de dicha temperatura.

Artículo 24

3.5. Los autores afirman que los actos y omisiones del Estado Parte que perpetúan la crisis climática ya han perjudicado su salud mental y física, con efectos que van desde el asma hasta el trauma emocional. El daño viola su derecho a la salud en virtud del artículo 24 de la Convención y se agravará a medida que el mundo siga calentándose.

Artículo 30

3.6 Los autores afirman que las contribuciones del Estado Parte a la crisis climática ya han puesto en peligro las prácticas de subsistencia milenarias de los autores indígenas de Alaska en los

Estados Unidos, las Islas Marshall y las zonas de Sapmi en Suecia. Esas prácticas de subsistencia no son sólo la principal fuente de sus medios de vida, sino que están directamente relacionadas con una forma específica de ser, ver y actuar en el mundo que es esencial para su identidad cultural.

Artículo 3

3.7 Al apoyar políticas climáticas que retrasan la descarbonización, el Estado Parte está trasladando la enorme carga y los costes del cambio climático a los niños y a las generaciones futuras. Al hacerlo ha incumplido su deber de garantizar el disfrute de los derechos de los niños para la posteridad y no ha actuado de conformidad con el principio de equidad intergeneracional. Los autores señalan que, aunque su denuncia documenta la violación de sus derechos en virtud de la Convención, el alcance de la crisis climática no debe reducirse al daño sufrido por un pequeño número de niños. En última instancia, lo que está en juego son los derechos de todos los niños, en todas partes. Si el Estado Parte, actuando solo y en concierto con otros Estados, no toma inmediatamente las medidas disponibles para detener la crisis climática, los efectos devastadores del cambio climático anularán la capacidad de la Convención para proteger los derechos de cualquier niño, en cualquier lugar. Ningún Estado que actúe racionalmente en el interés superior del niño impondría esta carga a ningún niño al optar por retrasar la adopción de tales medidas. El único análisis coste-beneficio que justificaría cualquiera de las políticas de los demandados es uno que descarta la vida de los niños y prioriza los intereses económicos a corto plazo sobre los derechos del niño. Dar menor valor al interés superior de los autores y de otros niños en las acciones climáticas del Estado Parte es una violación directa del artículo 3 de la Convención.

3.8. Los autores solicitan que el Comité determine: (a) que el cambio climático es una crisis de los derechos del niño; (b) que el Estado Parte, junto con otros Estados, ha causado y está perpetuando la crisis climática al actuar conscientemente sin tener en cuenta las pruebas científicas disponibles

sobre las medidas necesarias para prevenir y mitigar el cambio climático; y (c) que, al perpetuar el cambio climático que pone en peligro la vida, el Estado Parte está violando los derechos de los autores a la vida, la salud y la prioridad del interés superior del niño, así como los derechos culturales de los autores de las comunidades indígenas.

- 3.9 Los autores solicitan además que el Comité recomiende: (a) que el Estado Parte revise y, cuando sea necesario, modifique sus leyes y políticas para garantizar que los esfuerzos de mitigación y adaptación se aceleren hasta el máximo de los recursos disponibles y se hagan sobre la base de las mejores pruebas científicas disponibles para proteger los derechos de los autores y hacer del interés superior del niño una consideración primordial, en particular al asignar los costos y las cargas de la mitigación y la adaptación al cambio climático; (b) que el Estado Parte inicie una acción internacional de cooperación —e incremente sus esfuerzos con respecto a las iniciativas de cooperación existentes— para establecer medidas vinculantes y ejecutables para mitigar la crisis climática, evitar nuevos daños a los autores y a otros niños, y garantizar sus derechos inalienables; y (c) que, de conformidad con el artículo 12 de la Convención, el Estado Parte garantice el derecho del niño a ser escuchado y a expresar su opinión libremente, en todos los esfuerzos internacionales, nacionales y subnacionales para mitigar la crisis climática o adaptarse a ella y en todos los esfuerzos realizados en respuesta a la comunicación de los autores.

Observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad

- 4.1 El 20 de enero de 2020, el Estado Parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad de la denuncia. Sostiene que la comunicación es inadmisibles por falta de jurisdicción y de condición de víctima, por no haber fundamentado las alegaciones a efectos de admisibilidad y por no haber agotado los recursos internos.
- 4.2. El Estado Parte sostiene que la comunicación es inadmisibles por falta de jurisdicción con respecto a todos los autores, salvo aquel de nacionalidad alemana. Señala que, en virtud del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención, los Estados Partes

garantizan los derechos enunciados en la Convención „a todo niño que se encuentre bajo su jurisdicción“. Sostiene que los autores que no residen en Alemania no están dentro de su jurisdicción y que un requisito previo para la aplicación extraterritorial de los derechos del niño es que las acciones nacionales tengan un impacto directo y previsible en los derechos de las presuntas víctimas en otros países. Señala que en su Opinión Consultiva OC-23/17 sobre el medio ambiente y los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó expresamente que „los supuestos en que las conductas extraterritoriales de los Estados constituyen ejercicios de su jurisdicción son excepcionales y, como tales, deben ser interpretados de manera restrictiva“¹⁰. Además, según la interpretación del Comité de Derechos Humanos, para establecer la jurisdicción es necesario que las acciones tengan un impacto directo y razonablemente previsible sobre el derecho a la vida de las personas fuera de su territorio, mientras que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que es necesario que exista una causa directa e inmediata para que se establezca la jurisdicción extraterritorial. En el presente caso no existe esa repercusión directa o inmediata y previsible en los derechos de los autores por la acción o la falta de acción del Estado Parte. Los autores afirman que sus derechos se ven perjudicados por el cambio climático en curso. El cambio climático es una consecuencia de la emisión mundial de gases de efecto invernadero. La emisión de gases de efecto invernadero en un Estado contribuye ciertamente a agravar el cambio climático, pero no perjudica directa y previsiblemente los derechos de las personas en otros Estados. En consecuencia, no puede establecerse la jurisdicción en virtud de la Convención sobre las personas afectadas por el cambio climático en todo el mundo. Además, el Estado Parte sostiene que los autores no han demostrado su condición de víctimas, ya que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, una comunicación individual sólo es admisible si se presenta una violación específica de un derecho incluido en la Convención.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, sobre medio ambiente y derechos humanos, párr. 81.

Observa que la autora alemana ha declarado que está preocupada por las inundaciones que se produjeron en su zona, lo que le ocasionó una gran molestia. Aunque la preocupación por su propio futuro en vista de los cambios medioambientales actuales es comprensible, no constituye un menoscabo de ningún derecho establecido en la Convención.

4.3. El Estado Parte también sostiene que la comunicación es manifiestamente infundada y, por lo tanto, inadmisibles en virtud del apartado (f) del artículo 7 del Protocolo Facultativo, ya que las reclamaciones planteadas por los autores no están comprendidas ni en la Convención ni en el Protocolo Facultativo. Observa que los autores sostienen que el cambio climático debería definirse como una crisis de los derechos del niño y toma nota de sus afirmaciones de que el Estado Parte, junto con otros Estados, ha causado y está perpetuando el cambio climático al actuar conscientemente sin tener en cuenta las pruebas científicas disponibles sobre las medidas necesarias para prevenir y mitigar el cambio climático. El Estado Parte argumenta que, a pesar de los efectos reales del cambio climático sobre los derechos de los niños en todo el mundo, la declaración de que el cambio climático es una „crisis de los derechos del niño“ no es admisible, ya que ni la Convención ni el Protocolo Facultativo contienen el término „crisis de los derechos del niño“, ni existen criterios dentro de la Convención que determinen cuándo una afectación de los derechos del niño puede dar lugar a tal crisis. Además argumenta que la Convención y el Protocolo Facultativo sirven al propósito de asegurar y garantizar los derechos del niño. No sirven al propósito de una identificación abstracta de los déficits.

4.4. Por último, el Estado Parte sostiene que la comunicación es inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos disponibles en virtud del artículo 7 (e) del Protocolo Facultativo. En el sistema de protección jurídica del Estado Parte, esto significa utilizar las opciones administrativas y jurídicas disponibles para la protección jurídica, por ejemplo, presentando una comunicación de inconstitucionalidad. Los autores no han emprendido ninguna acción judicial en Alemania para lograr el alivio del menoscabo de los derechos que alegan. Los autores son libres de iniciar un procedimiento de derecho administrativo de conformidad con el

artículo 40 del Código de Procedimiento de los Tribunales Administrativos. Pueden presentar solicitudes de declaración o „acción declarativa“ („*Feststellungsklage*“) en virtud del artículo 43 del Código o presentar una „demanda general de satisfacción“ („*allgemeine Leistungsklage*“). Los autores también podían plantear sus reclamaciones ante los tribunales nacionales. Según el párrafo 2 del artículo 59 de la Ley Fundamental de Alemania, la Convención tiene el carácter de ley federal y, por lo tanto, debe ser examinada de oficio por los tribunales. Los autores podrían recurrir a los tribunales nacionales para denunciar las presuntas infracciones de los organismos del sector público nacional. En general, cualquier acción del Estado que pueda infringir los derechos de los individuos puede ser revisada por los tribunales en virtud del párrafo 4 del artículo 19 de la Ley Fundamental. El hecho de que los costos de los procedimientos judiciales puedan ser elevados no exime a los autores de agotar todos los recursos legales. En general, los costos de los procedimientos judiciales administrativos en el Estado Parte no son elevados. Además existe asistencia jurídica para las personas que, debido a su situación financiera, no estén en condiciones de sufragar esos gastos.

Comentarios de los autores a las observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad

5.1. En sus comentarios de 4 de mayo de 2020, los autores sostienen que la comunicación es admisible e insisten en que el Comité es competente para examinar la denuncia, la cual está suficientemente fundamentada y que la interposición de recursos internos sería inútil.

5.2. En cuanto a la cuestión de la jurisdicción, los autores sostienen que el Estado Parte tiene un control reglamentario efectivo sobre las emisiones originadas en su territorio. Únicamente el Estado Parte puede reducir esas emisiones a través de su poder soberano para regular, conceder licencias, multar y gravar. Dado que el Estado Parte controla exclusivamente esas fuentes de daño, las víctimas previsibles de sus efectos derivados, incluidos los autores, están dentro de su jurisdicción. En cuanto

al argumento del Estado Parte de que el cambio climático es un problema mundial del que no puede ser responsable, los autores sostienen que el derecho internacional consuetudinario reconoce que cuando dos o más Estados contribuyen a un resultado perjudicial, cada Estado es responsable de sus propios actos, a pesar de la participación de otros Estados¹¹. En el artículo 47 de los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, la Comisión de Derecho Internacional dispuso que „cuando varios Estados son responsables del mismo hecho internacionalmente ilícito, puede invocarse la responsabilidad de cada Estado en relación con ese hecho“. En tales casos, la responsabilidad de cada Estado participante se determina individualmente, sobre la base de su propio comportamiento y por referencia a sus propias obligaciones internacionales.

- 5.3. Los autores reiteran que han establecido que cada uno de ellos ha sido perjudicado y expuesto a un riesgo de nuevos daños irreparables como consecuencia del cambio climático causado, en parte sustancial, por el hecho de que el Estado Parte no haya reducido las emisiones. Las consecuencias de los actos y omisiones del Estado Parte en relación con la lucha contra el cambio climático perjudican directa y personalmente a los autores y los exponen a riesgos previsibles. Sus afirmaciones sobre los daños causados por el cambio climático no constituyen una *actio popularis*, aunque los niños de todo el mundo puedan compartir sus experiencias o estar expuestos a riesgos similares.
- 5.4. Los autores reiteran además que la interposición de recursos internos sería inútil, ya que no tendrían ninguna perspectiva real de éxito. Sostienen que los tribunales nacionales no pueden pronunciarse sobre sus reclamaciones que implican la obligación de cooperación internacional, y no pueden examinar si el Estado Parte no ha utilizado medios jurídicos, económicos y diplomáticos para persuadir a otros Estados miembros del Grupo de los 20 y a las industrias de combustibles fósiles a que reduzcan sus emisiones. El Estado Parte no puede proporcionar un foro interno para las reclamaciones planteadas en la comunicación y los recursos soli-

citados, que implican violaciones transfronterizas de los derechos humanos causadas por múltiples Estados a través de múltiples fronteras. La inmunidad del Estado vicia cualquier posible recurso por el daño transfronterizo causado por otros Estados. Los autores sostienen que los recursos que solicitan son no-justiciables o es muy improbable que los tribunales los concedan. Es improbable o imposible que los tribunales nacionales ordenen a los poderes legislativo y ejecutivo que cumplan con sus obligaciones climáticas internacionales reduciendo sus emisiones. Además es probable que los tribunales nacionales concedan una amplia discreción a los poderes legislativo y ejecutivo para determinar qué constituye una política climática adecuada. Los recursos aquí implican también decisiones políticas en las relaciones internacionales. Los tribunales nacionales no podrían obligar al Gobierno a cooperar internacionalmente en la lucha contra el cambio climático. En resumen, ningún tribunal podría obligar al Gobierno a adoptar medidas cautelares efectivas para evitar más daños a los autores.

- 5.5. En cuanto a los recursos internos de que disponen los autores a los que se refiere el Estado Parte, los autores sostienen que, contrariamente a sus declaraciones, el Estado Parte ha sostenido anteriormente que sus políticas de reducción de las emisiones no pueden ser impugnadas en los tribunales nacionales. Los autores sostienen, además, que lo más probable es que los tribunales nacionales desestimen sus reclamaciones debido a la falta de legitimación y a la separación de poderes. La Ley de Protección del Clima de Alemania especifica explícitamente que no crea derechos individuales ni concede a los individuos capacidad jurídica para solicitar la revisión judicial de las políticas climáticas. Por lo tanto, la acción gubernamental basada en la Ley de Protección del Clima no es justiciable. Incluso si los autores invocaran derechos en virtud del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos) o de la Convención sobre los Derechos del Niño, la jurisprudencia del Estado Parte reconoce una amplia discrecionalidad ejecutiva y legislativa con respecto a la protección de los derechos fundamentales. Este amplio margen de maniobra de los poderes ejecutivo y legislativo sólo se ve

11 Los autores se remiten a Andre Nollkaemper y Dov Jacobs, "Shared responsibility in international law: a conceptual framework", *Michigan Journal of International Law*, vol. 34, núm. 2 (invierno de 2013), pp. 379-381.

limitado por una incapacidad extrema, por ejemplo, si no se han adoptado medidas de protección, si los reglamentos y las medidas adoptadas son evidentemente inadecuados o completamente insuficientes o si se basan en valoraciones injustificables. El primer caso interno presentado en el Estado Parte en relación con las reducciones de emisiones fue declarado inadmisibile. En *Agricultores familiares y Greenpeace Alemania contra Alemania*, el Tribunal Administrativo de Berlín desestimó un caso en el que los demandantes alegaban que el objetivo de reducción de emisiones para 2020 del Gobierno federal era insuficiente y violaba sus obligaciones constitucionales¹². El tribunal denegó la demanda al considerar que el Gobierno dispone de una amplia discrecionalidad a la hora de cumplir con sus obligaciones constitucionales, siempre que sus acciones no sean enteramente inadecuadas o completamente deficientes.

- 5.6. Los autores sostienen, además, que las circunstancias singulares de su caso harían que los procedimientos internos se prolongaran injustificadamente, ya que tendrían que entablar cinco casos distintos, en cada Estado Parte demandado, cada uno de los cuales tomaría años. El Estado Parte no podría garantizar que se obtuviera una solución en el lapso de tiempo necesario, ya que cualquier retraso en la reducción de las emisiones agota el presupuesto de carbono restante y hace que el límite de 1,5°C de calentamiento sea aún más inalcanzable.

Intervención de terceros

- 6.1 El 1 de mayo de 2020, David R. Boyd y John H. Knox, actual y anterior titulares del mandato de Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, presentaron una intervención de terceros ante el Comité.
- 6.2 Los intervinientes señalan que la crisis climática ya está teniendo graves efectos sobre la vida y el bienestar de las personas y, por tanto, sobre los

derechos humanos. Los niños están especialmente expuestos a la crisis climática por varias razones. En primer lugar, los niños son más vulnerables que los adultos a los daños ambientales de todo tipo, que interfieren con una amplia gama de sus derechos protegidos por la Convención, incluidos sus derechos a la vida, la salud y el desarrollo, la alimentación, la vivienda, el agua y el saneamiento, y el juego y la recreación. Son especialmente vulnerables a los problemas de salud exacerbados por el cambio climático, incluyendo la desnutrición, las infecciones respiratorias agudas, la diarrea y otras enfermedades transmitidas por el agua. Además, el cambio climático agudiza las inequidades sociales y económicas existentes, intensifica la pobreza y revierte los avances en la mejora del bienestar de los niños.

- 6.3. En cuanto a la admisibilidad de la comunicación, los intervinientes señalan que las obligaciones de los Estados van más allá de las situaciones de control efectivo e incluyen la obligación de proteger a aquellos cuyos derechos se ven afectados por las actividades de un Estado „de manera directa y razonablemente previsible“¹³. Afirman que los efectos del cambio climático en los derechos de los autores son exactamente el tipo de impacto que abarca la norma „directa y razonablemente previsible“. No sólo es razonablemente previsible sino inevitable que la emisión de gases de efecto invernadero tenga un impacto directo en los derechos humanos de los autores y de los niños de todo el mundo.
- 6.4 Los cinco Estados Parte en cuestión no son los mayores emisores ni históricamente ni en la actualidad. Sin embargo, sus contribuciones no son insignificantes. Cada uno de ellos se encuentra entre los 40 mayores emisores, basándose en las emisiones históricas desde 1850, y juntos contribuyen actualmente al 7% de las emisiones mundiales. El hecho de que se trate de un problema global no puede ser una objeción válida a la admisibilidad de la comunicación y la respuesta no puede ser que cuando varios Estados contribuyen a un daño global,

¹² Tribunal Administrativo de Berlín, *Agricultores familiares y Greenpeace Alemania contra Alemania*, asunto n° VG 10 K 412.18, sentencia de 31 de octubre de 2019.

¹³ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 36 (2018) sobre el derecho a la vida, párr. 63. Véase también Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Observación general núm. 3 (2015), párr. 14; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Andreou c. Turquía*, solicitud núm. 45653/99, sentencia de 27 de octubre de 2009.

ninguno de ellos tiene responsabilidad alguna por sus efectos. Según el derecho internacional consuetudinario a propósito de la responsabilidad del Estado, cuando varios Estados han contribuido a un mismo daño mediante conductas ilícitas separadas, „la responsabilidad de cada Estado participante se determina individualmente, sobre la base de su propia conducta y por referencia a sus propias obligaciones internacionales“¹⁴. Si bien puede ser difícil trazar una ruta causal precisa entre las acciones de cualquiera de los Estados Parte en cuestión y los daños sufridos por los autores, es definitivamente posible determinar la responsabilidad de cada uno de los Estados en relación con los daños a los que contribuye. A este respecto, sus emisiones totales actuales pueden ser sólo un factor; otros factores, como su nivel de desarrollo económico y sus contribuciones históricas, también pueden ser relevantes.

- 6.5 Los intervinientes afirman que la tramitación de los recursos internos en el presente caso se prolongaría excesivamente y que es poco probable que se obtenga una reparación efectiva, ya que existen importantes retrasos en muchos tribunales nacionales, que se han visto agravados por el cierre de los tribunales en respuesta a la pandemia de la enfermedad del coronavirus (COVID-19). Los consiguientes retrasos se agravan en los litigios sobre el clima en los que se afirman violaciones de los derechos humanos, debido a la novedad y complejidad de estos casos. El caso Urgenda, en los Países Bajos, tardó siete años en concluirse¹⁵. El caso Juliana, en Estados Unidos, fue desestimado por motivos de legitimación tras cinco años de litigio¹⁶. Los recursos de los tribunales nacionales individuales no serán eficaces de forma aislada, ya que un solo tribunal nacional carece claramente de jurisdicción para imponer a otros Estados la obligación de cooperar a nivel internacional para resolver la crisis climática. El Comité, por el contrario, tiene la capacidad de proporcionar

recursos efectivos contra múltiples Estados Parte. El Comité tiene la experiencia y el mandato para abordar asuntos que pueden no ser de la competencia de los tribunales nacionales, incluyendo las obligaciones de cada Estado, en virtud de la legislación de derechos humanos, para hacer frente a un desafío global por los derechos humanos de todos los niños.

Audiencia oral

- 7.1. Siguiendo una invitación del Comité, y de conformidad con el artículo 19 de su reglamento con arreglo al Protocolo Facultativo, los representantes legales de ambas partes comparecieron ante el Comité el día 25 de mayo de 2021 por videoconferencia, respondieron a las preguntas de los miembros del Comité sobre su presentación y aportaron nuevas aclaraciones.

Comentarios orales de los autores

- 7.2. Los autores reiteran su afirmación de que el Estado Parte no ha adoptado todas las medidas necesarias y apropiadas para evitar que la temperatura mundial se caliente 1,5°C por encima de la era preindustrial, contribuyendo así al cambio climático, en violación de sus derechos. Afirman que los daños que los autores han experimentado, y seguirán experimentando, eran previsibles en 1990, cuando el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático predijo que un calentamiento global de tan solo 1°C podría causar la escasez de agua, las enfermedades de transmisión vectorial y el aumento del nivel del mar que los autores afrontan ahora. Sostienen que si los Estados no toman medidas inmediatas para reducir enormemente sus emisiones de gases de efecto invernadero, los autores seguirán sufriendo mucho en su vida. Los autores insisten en que existe un vínculo causal directo y previsible entre el daño al que se han visto expuestos y las emisiones del Estado Parte, ya que el daño que han sufrido es atribuible al cambio climático y las emisiones actuales del Estado Parte contribuyen a empeorar el cambio climático.
- 7.3. En cuanto a la cuestión del agotamiento de los recursos internos, los autores se refieren a la

14 A/56/10, A/56/10/Corr.1 y A/56/10/Corr.2, cap. IV. E.2, comentario al proyecto de artículo 47 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

15 Tribunal Supremo de los Países Bajos, *Reino de los Países Bajos contra la Fundación Urgenda*, Caso n.º 19/00135, sentencia de 20 de diciembre de 2019.

16 Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Oregón, División de Eugene, *Juliana contra los Estados Unidos*, Caso n.º 339 F. Supp. 3d 1062 (D. Or. 2018), Sentencia de 15 de octubre de 2018.

reciente sentencia del Tribunal Constitucional en el caso *Neubauer y otros contra Alemania*, en el que un grupo de niños de Bangladesh, Alemania y Nepal presentaron un recurso de inconstitucionalidad basado en los derechos contra la Ley de Protección del Clima¹⁷. Los autores argumentan que la sentencia demuestra por qué un recurso de inconstitucionalidad no les proporcionaría una reparación efectiva. A saber, seguirían sin poder hacer valer sus reclamaciones contra Argentina, Brasil, Francia y Turquía en los tribunales alemanes debido a la inmunidad soberana extranjera; sus reclamaciones requiriendo que Alemania utilice todos los medios disponibles de cooperación internacional para influir en la acción climática podrían fracasar igualmente; los derechos de los autores que no son ciudadanos alemanes no estarían suficientemente protegidos ya que, en su decisión, el Tribunal Constitucional consideró que las obligaciones de Alemania con los demandantes extranjeros eran limitadas y menos protectoras que sus obligaciones con los demandantes alemanes. Esto se debe a que el tribunal señaló que, aunque el legislador debe esforzarse por limitar el aumento de la temperatura a 1,5°C, un objetivo de mitigación inferior de 2°C puede ser aceptable si las medidas de adaptación pueden proteger al pueblo alemán. No obstante, los autores sostienen que el objetivo de 1,5°C es el mínimo absoluto necesario para limitar el cambio climático peligroso y la norma más protectora para todos los derechos humanos de los autores.

Observaciones orales del Estado Parte

- 7.4 El Estado Parte señala que, aunque simpatiza con los objetivos de la comunicación y comparte tanto la preocupación por el cambio climático como el sentido de urgencia en la lucha contra el calentamiento global, no acepta la comunicación como la forma adecuada de perseguir estos objetivos. El Comité no es el foro adecuado para un debate sobre las ventajas y desventajas de los enfoques nacionales en la lucha contra el cambio climático. El Estado Parte reitera que los autores que no

residen en Alemania no puede considerarse que estén bajo el control efectivo del Estado Parte a los efectos de establecer su jurisdicción. Habida cuenta de los límites de la soberanía en virtud del derecho internacional, no es posible en la práctica que el Estado Parte adopte medidas fuera de su territorio para proteger a las personas que viven en el extranjero. En efecto existe el deber de cooperar a nivel internacional y de utilizar todos los medios jurídicos, diplomáticos y económicos disponibles para persuadir a otros Estados de que adopten vías suficientes de reducción de emisiones. Sin embargo, esto sirve para ilustrar que el respeto a la soberanía de cada Estado sigue estando en el centro del derecho internacional. El hecho de que las emisiones de un Estado tengan un impacto general en el clima global no puede establecer una jurisdicción específica con respecto al territorio de cualquier otro Estado. En el presente caso, no se ha establecido ningún vínculo causal entre los supuestos actos u omisiones del Estado Parte y el supuesto daño sufrido por los autores. Los gases de efecto invernadero emitidos en Alemania no causan directa e inmediatamente olas de calor, incendios forestales o tormentas a miles de kilómetros de distancia. Cualquier emisión de Alemania, como de cualquier otro lugar, tendrá un impacto en la situación climática global, lo que puede conducir a un impacto en las condiciones de vida de los autores. Aún así, una contribución general al fenómeno global del cambio climático no puede equipararse en derecho a un impacto directo y específico en las condiciones de vida de los autores.

- 7.5. En cuanto a la cuestión del agotamiento de los recursos internos, el Estado Parte se refiere también a la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso *Neubauer y otros contra Alemania*. Señala que el tribunal se pronunció sobre los recursos de inconstitucionalidad presentados por varios jóvenes activistas, incluyendo a algunos de ellos residentes en Bangladesh y Nepal, contra la política de protección del clima del Estado Parte, concretamente la Ley Federal de Protección del Clima de diciembre de 2019. De manera similar a las presentaciones de los autores en el presente caso, los denunciantes alegaron que los esfuerzos del Estado Parte eran insuficientes en la lucha contra el cambio climático y constituían, entre otras cosas, una

17 Tribunal Constitucional de Alemania, *Neubauer, et al. contra Alemania*, Caso nº 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 y 1 BvR 288/20, sentencia de 24 de marzo de 2021.

violación de sus derechos a la vida, la integridad física y la propiedad. El Tribunal Constitucional Federal consideró que las denuncias eran admisibles y concluyó que la Ley de Cambio Climático era insuficiente para garantizar que la transición necesaria hacia la neutralidad climática se lograra a tiempo. Por lo tanto exigió al Estado Parte que modificara la Ley en cuestión. No obstante, el Tribunal rechazó la afirmación de que la política climática del Estado Parte constituía actualmente una violación de los derechos a la vida, la integridad física y la propiedad de los demandantes. El Estado Parte sostiene que la decisión es relevante para la comunicación de los autores en varios aspectos. La decisión establece que: un recurso de inconstitucionalidad contra la política de protección del clima del Estado Parte es admisible y se tramitará en un lapso de tiempo muy razonable¹⁸; los no nacionales menores de edad, como demuestran las decisiones, tienen legitimación ante el tribunal; y el Estado Parte tiene la obligación de buscar soluciones internacionales para la crisis climática. El Estado Parte sostiene que la decisión del Tribunal Constitucional establece claramente que una solicitud, con los mismos objetivos que la comunicación de los autores, podría haber sido presentada por éstos ante el Tribunal Constitucional Federal. En tanto denuncia también habría sido gratuita y se habría podido contar con asistencia legal.

- 7.6. Por último, el Estado Parte reitera que los autores directamente afectados por determinadas actividades, además de presentar un recurso de inconstitucionalidad, podrían haber iniciado un procedimiento administrativo en el Estado Parte, de conformidad con los requisitos generales para solicitar una acción específica por parte del Gobierno (por ejemplo, órdenes de cierre de las instalaciones de carbón, prohibiciones de determinadas actividades, etc.) o un fallo declarativo (por ejemplo, en el sentido de que una determinada política gubernamental viola un derecho específico del solicitante en virtud de la Convención).

¹⁸ El Estado Parte señala que, en el caso Neubauer, las denuncias iniciales se presentaron en 2018 y a principios de 2020. Los autores de la primera denuncia modificaron el fondo de sus alegaciones en junio de 2020, después de que la Ley Federal de Protección del Clima entrara en vigor en diciembre de 2019. La decisión del tribunal se dictó el 24 de marzo de 2021.

Audiencia oral con los autores

8. A raíz de una invitación del Comité, y de conformidad con el artículo 19 de su reglamento en virtud del Protocolo Facultativo, 11 de los autores comparecieron ante el Comité el día 28 de mayo de 2021 a través de videoconferencia en una sesión a puerta cerrada, sin la presencia de representantes del Estado Parte. Ellos explicaron al Comité la forma en que el cambio climático ha afectado su vida cotidiana y expresaron sus opiniones sobre lo que los Estados Parte demandados deberían hacer en relación con el cambio climático, y por qué el Comité debería examinar sus denuncias.

Cuestiones y procedimientos ante el Comité

Examen de admisibilidad

- 9.1. Antes de examinar cualquier reclamación contenida en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 20 de su reglamento con arreglo al Protocolo Facultativo, si la reclamación es admisible con arreglo al Protocolo Facultativo.

Jurisdicción

- 9.2. El Comité toma nota de la afirmación del Estado Parte de que la comunicación es inadmisibile por falta de jurisdicción y falta de condición de víctima. El Comité también toma nota del argumento de los autores de que están dentro de la jurisdicción del Estado Parte como víctimas de las consecuencias previsibles de las contribuciones nacionales y transfronterizas –del Estado Parte– al cambio climático y de la contaminación por carbono emitida, permitida o promovida a sabiendas por el Estado Parte desde su territorio. El Comité toma nota además de las afirmaciones de los autores de que los actos y omisiones del Estado Parte, que perpetúan la crisis climática, ya los ha expuesto durante toda su infancia a los riesgos previsibles y mortales del cambio climático causado por los seres humanos.
- 9.3. En virtud del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención, los Estados Parte tienen la obligación de

respetar y garantizar los derechos de „cada niño sujeto a su jurisdicción“. En virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, el Comité puede recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas, o en su nombre, que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación –por cuenta de ese Estado Parte– de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención. El Comité observa que, aunque ni la Convención ni el Protocolo Facultativo hacen referencia al término „territorio“ en su aplicación de la jurisdicción, la jurisdicción extraterritorial debe interpretarse de forma restrictiva¹⁹.

- 9.4 El Comité toma nota de la jurisprudencia relevante del Comité de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a la jurisdicción extraterritorial²⁰. Sin embargo, esa jurisprudencia se elaboró y aplicó a situaciones de hecho que son muy diferentes de los hechos y las circunstancias del presente caso. La comunicación de los autores plantea cuestiones jurisdiccionales novedosas de daños transfronterizos relacionados con el cambio climático.
- 9.5 El Comité también toma nota de la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el medio ambiente y los derechos humanos, que es de especial relevancia para la cuestión de la jurisdicción en el presente caso ya que aclaró el alcance de la jurisdicción extraterritorial en relación con la protección del medio ambiente. En ese dictamen, el Tribunal señaló que, cuando se produce un daño transfronterizo que afecta a los derechos consagrados en los tratados, se entiende que las personas cuyos derechos han sido violados están bajo la jurisdicción del Estado de origen si existe un nexo causal entre

el acto originado en su territorio y la violación de los derechos humanos de las personas que se encuentran fuera de su territorio (párrafo 101). El ejercicio de la jurisdicción surge cuando el Estado de origen ejerce un control efectivo sobre las actividades que causaron el daño y la consiguiente violación de los derechos humanos (párr. 104 (h)). En los casos de daños transfronterizos, el ejercicio de la jurisdicción por parte de un Estado de origen se basa en el entendimiento de que es el Estado en cuyo territorio o bajo cuya jurisdicción se llevaron a cabo las actividades el que tiene el control efectivo sobre ellas y está en condiciones de impedir que causen un daño transfronterizo que repercuta en el disfrute de los derechos humanos de las personas que se encuentran fuera de su territorio. Las víctimas potenciales de las consecuencias negativas de dichas actividades se encuentran bajo la jurisdicción del Estado de origen a efectos de la posible responsabilidad de dicho Estado por el incumplimiento de su obligación de prevenir el daño transfronterizo (párrafo 102). El Tribunal señaló además que, por consiguiente, puede concluirse que la obligación de prevenir el daño ambiental transfronterizo es una obligación reconocida por el derecho internacional del medio ambiente, en virtud de la cual los Estados pueden ser considerados responsables de cualquier daño significativo causado a personas fuera de sus fronteras por actividades originadas en su territorio o bajo su control o autoridad efectiva (párr. 103).

- 9.6 El Comité recuerda que, en la declaración conjunta sobre los derechos humanos y el cambio climático que emitió con otros cuatro órganos creados en virtud de tratados²¹, señaló que el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático había confirmado en un informe publicado en 2018 que el cambio climático plantea riesgos importantes para el disfrute de los derechos humanos protegidos por la Convención, como el derecho a la vida, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la salud, el derecho al agua y los derechos culturales (párr. 3). No adoptar medidas para prevenir los daños previsibles a los derechos humanos causados por el cambio climático, o para regular las actividades que contribuyen a esos

19 Véase, entre otros, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, párr. 81, y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Catan y otros contra Moldavia y Rusia*, Solicitudes nº 43370/04, 8252/05 y 18454/06, Sentencia de 19 de octubre de 2012.

20 Véase, entre otros, Comité de Derechos Humanos, observaciones generales núm. 31 (2004), párr. 10, y Nº 36 (2018), párr. 63, *Munaf contra Rumania* (CCPR/C/96/D/1539/2006), párr. 14.2, *A.S. y otros contra Malta* (CCPR/C/128/D/3043/2017), párrs. 6.3-6.5, y *A.S. y otros contra Italia* (CCPR/C/130/D/3042/2017), párrs. 7.3-7.5; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Andreou contra Turquía*, párr. 25, y *Georgia contra Rusia (II)*, Solicitud No. 38263/08, Sentencia de 21 de enero de 2021, párr. 81. Véanse también Comité de los Derechos del Niño, Observación general Nº 16 (2013), párr. 39, y CRC/C/NOR/CO/5-6, párr. 27.

21 HRI/2019/1.

daños, podría constituir una violación de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos (párr. 10).

- 9.7. Habiendo examinado lo anterior, el Comité considera que el criterio apropiado de jurisdicción en el presente caso es el adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva sobre el medio ambiente y los derechos humanos. Esto implica que, cuando se produce un daño transfronterizo, los niños están bajo la jurisdicción del Estado en cuyo territorio se originaron las emisiones a los efectos del párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo si existe un vínculo causal entre los actos u omisiones del Estado en cuestión y el impacto negativo en los derechos de los niños situados fuera de su territorio, cuando el Estado de origen ejerce un control efectivo sobre las fuentes de las emisiones en cuestión. El Comité considera que, si bien los elementos requeridos para establecer la responsabilidad del Estado son una cuestión de fondo, es necesario que el supuesto daño sufrido por las víctimas haya sido razonablemente previsible para el Estado Parte en el momento de sus actos u omisiones, incluso a los efectos de establecer la jurisdicción²².
- 9.8. El Comité toma nota de la afirmación de los autores de que, si bien el cambio climático y los consiguientes daños ambientales y repercusiones en los derechos humanos que provoca son cuestiones colectivas mundiales que requieren una respuesta mundial, los Estados Parte siguen siendo responsables individualmente de sus propios actos u omisiones en relación con el cambio climático y de su contribución al mismo. El Comité también toma nota del argumento de los autores de que el Estado Parte tiene un control efectivo sobre el origen de las emisiones de carbono en su territorio, las cuales tienen un efecto transfronterizo.
- 9.9 El Comité considera que está generalmente aceptado y corroborado por evidencia científica que las emisiones de carbono originadas en el Estado Parte contribuyen a agravar el cambio climático,

y que el cambio climático tiene un efecto adverso en el disfrute de los derechos de las personas tanto dentro como fuera del territorio del Estado Parte. El Comité considera que, dada su capacidad para regular las actividades que son el origen de estas emisiones y para hacer cumplir dichas regulaciones, el Estado Parte tiene un control efectivo sobre las emisiones.

- 9.10 De acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, tal y como se refleja en el Acuerdo de París, el Comité considera que el carácter colectivo de la causalidad del cambio climático no exime al Estado Parte de su responsabilidad individual que pueda derivarse del daño que las emisiones originadas en su territorio puedan causar a los niños, sea cual sea su ubicación²³.
- 9.11 En cuanto a la cuestión de la previsibilidad, el Comité toma nota del argumento incontestable de los autores de que el Estado Parte conoce desde hace décadas los efectos nocivos de sus contribuciones al cambio climático y que firmó tanto la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en 1992 como el Acuerdo de París en 2016. A la luz de las evidencias científicas existentes que demuestran el impacto del efecto acumulativo de las emisiones de carbono en el disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos previstos en la Convención²⁴, el Comité considera que el daño potencial de los actos u omisiones del Estado Parte en relación con las emisiones de carbono originadas en su territorio era razonablemente previsible para el Estado Parte.
- 9.12. Habiendo llegado a la conclusión de que el Estado Parte tiene un control efectivo sobre las fuentes de emisión que contribuyen a causar un

22 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, párr. 136. Ver también párrafos 175-180 sobre el principio de precaución. Cabe destacar la similitud textual entre el artículo 1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en lo que respecta a la jurisdicción.

23 Véase el preámbulo de la Convención, el artículo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y el preámbulo y los artículos 2 y 4 del Acuerdo de París. Véase también A/56/10, A/56/10/Corr.1 y A/56/10/Corr.2, cap. IV.E.2, comentario al proyecto de artículo 47 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

24 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2013) y "Global warming of 1.5°C: summary for policymakers", aprobados formalmente en la Primera Sesión Conjunta de los Grupos de Trabajo I, II y III del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y aceptados por el Grupo en su cuadragésima octava sesión, celebrada en Incheon, República de Corea, el 6 de octubre de 2018.

daño razonablemente previsible a los niños fuera de su territorio, el Comité debe determinar ahora si existe un vínculo causal suficiente entre el daño alegado por los autores y las acciones u omisiones del Estado Parte a los efectos de establecer la jurisdicción. A este respecto, el Comité observa, en consonancia con la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que no todo impacto negativo en los casos de daño transfronterizo da lugar a la responsabilidad del Estado en cuyo territorio tuvieron lugar las actividades causantes del daño transfronterizo, que los posibles motivos de jurisdicción deben justificarse sobre la base de las circunstancias particulares del caso concreto y que el daño debe ser „significativo“²⁵. A este respecto, el Comité señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos observó que, en los artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, la Comisión de Derecho Internacional se refirió únicamente a las actividades que pueden entrañar un daño transfronterizo sensible y que el daño „sensible“ debe entenderse como algo más que „detectable“, pero no es necesario que llegue al nivel de „grave“ o „sustancial“. El Tribunal señaló además que el daño debe producir un efecto perjudicial real en cuestiones como, por ejemplo, la salud humana, la industria, la propiedad, el medio ambiente o la agricultura en otros Estados y que esos efectos perjudiciales deben poder medirse con criterios fácticos y objetivos²⁶.

Condición de víctima

9.13. En las circunstancias específicas del presente caso, el Comité toma nota de las alegaciones de los autores de que sus derechos, en virtud de la Convención, han sido violados por las acciones y omisiones de los Estados Parte demandados y que contribuyen al cambio climático. También toma nota de sus alegaciones de que dicho daño

empeorará a medida que el mundo siga calentándose. Toma nota de las afirmaciones de los autores: que el humo de los incendios forestales y la contaminación relacionada con el calor han provocado el empeoramiento del asma de algunos de los autores, que han tenido que ser hospitalizados; que la propagación e intensificación de las enfermedades transmitidas por vectores ha afectado a los autores, lo que ha hecho que algunos de ellos contraigan malaria varias veces al año o contraigan dengue o chikungunya; que los autores han estado expuestos a olas de calor extremas, lo que ha supuesto una grave amenaza para la salud de muchos de ellos; que la sequía está amenazando la seguridad del agua para algunos de los autores; que algunos de los autores han estado expuestos a tormentas extremas e inundaciones; que la vida a nivel de subsistencia está en peligro para los autores indígenas; que, debido al aumento del nivel del mar, las Islas Marshall y Palau corren el riesgo de volverse inhabitables dentro de unas décadas; y que el cambio climático ha afectado la salud mental de los autores, algunos de los cuales afirman sufrir ansiedad climática. El Comité considera que, en su calidad de niños, los autores se ven especialmente afectados por el cambio climático, tanto por la forma en que experimentan sus efectos como por la posibilidad de que el cambio climático les afecte a lo largo de su vida, en particular si no se adoptan medidas inmediatas. Debido al impacto particular en los niños, y al reconocimiento por parte de los Estados Parte de la Convención de que los niños tienen derecho a salvaguardias especiales, incluida la protección jurídica adecuada, los Estados tienen mayores obligaciones de proteger a los niños de los daños previsibles²⁷.

9.14. Teniendo en cuenta los factores mencionados, el Comité concluye que los autores han justificado suficientemente —a los efectos de establecer jurisdicción— que el menoscabo de sus derechos en virtud de la Convención, como consecuencia de los actos u omisiones del Estado Parte en relación con las emisiones de carbono originadas en su territorio, era razonablemente previsible. También concluye que los autores han demostrado *prima facie* que han

25 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, párrafos. 81 y 102.

26 *Ibidem*, párr. 136, y A/56/10, A/56/10/Corr.1 y A/56/10/Corr.2, cap. V.E.2, comentario al proyecto de artículo 2 del proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas.

27 Preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño; A/HRC/31/52, párr. 81, y Comité de los Derechos del Niño, “Report of the 2016 day of general discussion: children’s rights and the environment”, p. 23. Disponible en <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crc/pages/discussion2016.aspx>

experimentado personalmente un daño real y significativo para justificar su condición de víctimas. En consecuencia, el Comité considera que el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo no le impide examinar la comunicación de los autores.

Agotamiento de los recursos internos

9.15. El Comité toma nota del argumento del Estado Parte de que la comunicación debería considerarse inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos. También toma nota del argumento del Estado Parte de que los autores tenían a su disposición recursos internos, incluida la presentación de una denuncia ante el Tribunal Constitucional. Toma nota además del argumento del Estado Parte de que los autores podrían haber iniciado un procedimiento de derecho administrativo de conformidad con el artículo 40 del Código de Procedimiento de los Tribunales Administrativos y que también podrían haber planteado las reclamaciones presentadas en la comunicación ante los tribunales nacionales en virtud del párrafo 4 del artículo 19 de la Ley Fundamental de Alemania.

9.16 El Comité recuerda que los autores deben utilizar todas las vías judiciales o administrativas que puedan ofrecerles una perspectiva razonable de reparación. El Comité considera que no es necesario agotar los recursos internos si, objetivamente, no tienen perspectivas de éxito, por ejemplo, en los casos en que, con arreglo a las leyes internas aplicables, la reclamación sería inevitablemente desestimada o cuando la jurisprudencia establecida de los más altos tribunales nacionales excluyera un resultado positivo. No obstante, el Comité señala que las meras dudas o suposiciones sobre el éxito o la eficacia de los recursos no eximen a los autores de agotarlos²⁸.

9.17. En el presente caso, el Comité observa que los autores no han iniciado ningún procedimiento interno en el Estado Parte. El Comité también toma nota del argumento de los autores de que se enfrentarían a obstáculos singulares para agotar los recursos internos, ya que les resultaría excesivamente oneroso, se prolongaría injustificadamente y sería improbable que obtuvieran una reparación efectiva. Además, toma nota de su

argumento de que los tribunales nacionales muy probablemente desestimarían sus reclamaciones, que implican las obligaciones del Estado de participar en la cooperación internacional, debido a la no justiciabilidad de la política exterior y la inmunidad soberana extranjera. No obstante, el Comité considera que la supuesta falta de cooperación internacional del Estado Parte se plantea en relación con la forma específica de recurso que los autores solicitan, y que éstos no han demostrado suficientemente que dicho recurso sea necesario para obtener una reparación efectiva. Los autores también han argumentado, en particular, que las medidas gubernamentales basadas en la Ley de Protección del Clima no son justiciables en los tribunales nacionales del Estado Parte. A este respecto, sin embargo, el Comité toma nota del argumento del Estado Parte de que los autores disponían de vías jurídicas, ya sea un recurso de inconstitucionalidad, un procedimiento administrativo iniciado con arreglo al Código de Procedimiento Administrativo de los Tribunales o una revisión de sus reclamaciones presentadas en la comunicación con arreglo a la Ley Fundamental de Alemania ante los tribunales nacionales. También observa que los autores no hicieron ningún intento de iniciar sus reclamaciones en virtud de ninguno de esos procedimientos. El Comité toma nota, además, de la decisión del Tribunal Constitucional en el caso *Neubauer y otros contra Alemania*, en el que el tribunal admitió las reclamaciones contra la Ley Federal de Protección del Clima presentadas por niños que no eran ni nacionales ni residentes en el Estado Parte. Señala que el tribunal, en su decisión, también hizo hincapié específicamente en que el Estado estaba obligado a comprometerse en actividades de orientación internacional para hacer frente al cambio climático a nivel mundial y estaba obligado a promover la acción climática en el marco internacional²⁹. A falta de un mayor razonamiento por parte de los autores sobre las razones por las que no intentaron interponer esos recursos, aparte de expresar en general sus dudas sobre las perspectivas de éxito de cualquier recurso, el Comité considera que los autores no

28 *D.C. contra Germany* (CRC/C/83/D/60/2018), párrafo 6.5.

29 *Ibídem y Neubauer, et al. contra Alemania* (traducción oficial al inglés), párrafo 2 (c).

han agotado todos los recursos internos que eran razonablemente eficaces y estaban a su disposición para impugnar la presunta violación de sus derechos en virtud de la Convención.

- 9.18. En cuanto al argumento de los autores de que la inmunidad soberana extranjera les impediría agotar los recursos internos en el Estado Parte, el Comité observa que la cuestión de la inmunidad soberana extranjera puede plantearse únicamente en relación con el recurso concreto que los autores pretenderían obtener presentando una demanda contra otros Estados Parte demandados junto con el Estado Parte en su tribunal interno. En el presente caso, el Comité considera que los autores no han fundamentado suficientemente sus argumentos relativos a la excepción prevista en el apartado (e) del artículo 7 del Protocolo Facultativo de que es improbable que la interposición de los recursos dé lugar a un remedio efectivo.
- 9.19. El Comité toma nota del argumento de los autores de que la presentación de recursos en el Estado Parte se prolongaría injustificadamente. También observa que, si bien los autores citan casos en otros Estados en los que los tribunales tardaron varios años en adoptar una decisión, no han establecido la relación con los recursos disponibles en el Estado Parte ni han indicado de qué manera el tiempo que tardarían los tribunales en adoptar una decisión en el Estado Parte se prolongaría injustificadamente, en particular a la luz de la oportuna decisión en el caso Neubauer. El Comité concluye que, a falta de información específica de los autores que justifique que los recursos internos serían ineficaces o no estarían disponibles, y a falta de cualquier intento por su parte de iniciar un procedimiento interno en el Estado Parte, los autores no han agotado los recursos internos.
- 9.20. Por consiguiente, el Comité considera que la comunicación es inadmisibles por no haberse agotado los recursos internos con arreglo al apartado (e) del artículo 7 del Protocolo Facultativo.
10. Por consiguiente, el Comité decide:
- (a) Que la comunicación es inadmisibles en virtud del apartado (e) del artículo 7 del Protocolo Facultativo;
 - (b) Que la presente decisión se transmita a los autores de la comunicación y, para información, al Estado Parte.

4. Carta abierta del Comité sobre los Derechos del Niño

Estimados Chiara, Catarina, Iris, Raina, Ridhima, David, Ranton, Litokne, Deborah, Carlos, Ayakha, Greta, Ellen-Anne, Raslen, Carl y Alexandra,

Asunto: Sacchi y otros contra Argentina y cuatro casos similares

Les escribimos para reconocer la importancia de sus acciones al llevar este caso histórico al Comité de los Derechos del Niño. Aunque ustedes actuaron en nombre propio, somos conscientes de que muchos niños de todo el mundo están experimentando los mismos efectos y preocupaciones que ustedes. Queremos que sepan que el Comité pasó muchas horas discutiendo su caso, y que luchamos con el hecho de que, aunque entendíamos perfectamente la importancia y la urgencia de su queja, teníamos que trabajar dentro de los límites de los poderes legales que nos otorga el Protocolo Facultativo sobre un Procedimiento de Comunicaciones (OPIC, por sus siglas en inglés). Así que, como verán en la explicación simplificada del caso que hemos redactado a continuación, ustedes tuvieron éxito en algunos aspectos, pero no en otros.

Esperamos que los aspectos positivos de esta decisión les animen y que sigan actuando en sus países y regiones, y a nivel internacional, para luchar por la justicia en materia de cambio climático. Les animamos a que utilicen la explicación simplificada del caso que hemos escrito, para compartir su mensaje con otros niños y jóvenes.

Su caso también ha aumentado la conciencia del Comité sobre estos temas y ha puesto de relieve nuestro sentido compartido de la urgencia, por lo que ya hemos anunciado nuestra decisión de escribir nuestra próxima Observación General sobre los derechos de los niños y el medio ambiente con un enfoque especial en el cambio climático. Tenemos previsto consultar a niños y jóvenes de todo el mundo, y les invitamos, como autores de este importante caso, a compartir sus opiniones durante el proceso de redacción de la próxima Observación General.

Atentamente
Comité de los Derechos del Niño

ideas verdes es una publicación seriada de la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia, puede ser consultada en versión digital en:

co.boell.org

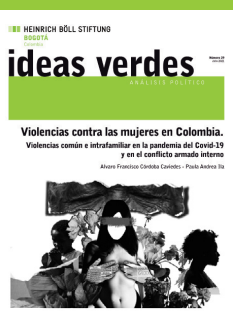
Contacto:

co-info@co.boell.org

Últimos números publicados:



Número 28
Junio 2021



Número 29
Julio 2021



Número 30
Agosto 2021



Número 31
Octubre 2021



Número 32
Noviembre 2021



Número 33
Noviembre 2021



Número 34
Diciembre 2021



Número 35
Marzo 2022

**Fundación Heinrich Böll
Oficina Bogotá - Colombia**

Florian Huber
Calle 37 No. 15-40
Bogotá - Colombia

T 0057 1 37 19 111
E co-info@co.boell.org
W co.boell.org

Créditos

Edición	Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia
Fecha de publicación	Marzo 2022
Ciudad de publicación	Bogotá, D.C.
Responsables	Ángela Valenzuela Bohórquez, Florian Huber.
Diseño gráfico	Rosy Botero
ISSN	2590-499X

Las opiniones vertidas en este paper son del autor y no necesariamente las de la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia. Todos los artículos y fotografías se publican bajo la Licencia de Creative Commons: CC BY-NC-ND 3.0



Fundación Heinrich Böll

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política alemana cercana al partido Alianza 90/Los Verdes. Tiene su sede central en Berlín y actualmente cuenta con 33 oficinas repartidas por todo el mundo. En América Latina la fundación se siente especialmente comprometida, junto con muchas organizaciones contrapartes, con la política climática, la promoción de la democracia y de la justicia de género, así como con la realización de los derechos humanos. Para nosotros es muy importante fortalecer y apoyar organizaciones locales de la sociedad civil. Hacemos hincapié en la transmisión de conocimientos y la comprensión entre los y las actoras en Europa y América Latina, para lo cual promovemos también el diálogo internacional, ya que es esencial para la acción política constructiva.

ideas verdes es una publicación seriada de la Fundación Heinrich Böll, Oficina Bogotá - Colombia, puede ser consultada en versión digital en:
co.boell.org
Contacto:
co-info@co.boell.org

Últimos números publicados:

Número 28
Junio 2021

Número 29
Julio 2021

Número 30
Agosto 2021

Número 31
Octubre 2021

Número 32
Noviembre 2021

Número 33
Noviembre 2021

Número 34
Diciembre 2021

Número 35
Marzo 2022

Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia

Florian Huber
Calle 37 No. 15-40
Bogotá - Colombia

T 0057 1 37 19 111
E co-info@co.boell.org
W co.boell.org

Créditos

Edición	Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá - Colombia
Fecha de publicación	Marzo 2022
Ciudad de publicación	Bogotá, D.C.
Responsables	Ángela Valenzuela Bohórquez, Florian Huber.
Diseño gráfico	Rosy Botero
ISSN	2590-499X