



## La acción popular en materia de medio ambiente. Propuestas de mejora

POPULAR ACTION ON THE ENVIRONMENT. IMPROVEMENT PROPOSALS

**Alberto Berrocal Acedo**

Universidad de Málaga

[berrocalacedo@uma.es](mailto:berrocalacedo@uma.es)  0000-0003-1130-9604

Recibido: 31 de marzo de 2024 | Aceptado: 30 de mayo de 2024

### RESUMEN

La acción popular está permitida únicamente en los casos y formas expresamente previstos en las Leyes, resultando que en materia medioambiental no existe en nuestro ordenamiento jurídico interno una auténtica acción pública con carácter general, sino que esta ha sido reconocida solamente en algunos ámbitos concretos relacionados con el medio ambiente.

Teniendo todos «el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo», según lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Española, resultaría conveniente regular una acción popular genérica en el ámbito del medio ambiente, como ocurre, por ejemplo, en el campo del urbanismo.

No obstante, vemos cómo, en ocasiones, el ejercicio de la acción pública da lugar a efectos perniciosos, siendo por ello por lo que sería necesario establecer límites a la misma.

### ABSTRACT

Popular action is allowed only in the cases and forms expressly provided for in the Laws, resulting in the fact that in environmental matters there is no authentic public action of a general nature in our internal legal system, but rather it has been recognized only in some specific areas related to the environment.

Everyone having «the right to enjoy an environment suitable for the development of the person, as well as the duty to preserve it», as provided in article 45 of the Spanish Constitution, it would be convenient to regulate a generic popular action in the area of the environment, as occurs, for example, in the field of urban planning.

However, we see how, sometimes, the exercise of public action gives rise to harmful effects, which is why it is necessary to establish limits to it.

### PALABRAS CLAVE

Acción popular  
Acción pública  
Medio ambiente  
Legitimación

### KEYWORDS

Popular action  
Public action  
Environment  
Legitimation

## I. LA ACCIÓN PÚBLICA: CONCEPTO Y FUNDAMENTO

En palabras del Tribunal Supremo<sup>1</sup>, «la acción pública es un instrumento puesto al servicio de los ciudadanos que consiste en la atribución de legitimación para perseguir conductas que infrinjan la normativa aplicable a sectores especialmente vinculados a valores que afectan a la comunidad».

Como pone de manifiesto la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2013<sup>2</sup>, con esta acción se intenta garantizar la protección de determinados valores que por su relevancia requieren su defensa no sólo por quienes ostenten la consideración de interesados, sino también por cualquier persona que pretenda el cumplimiento de la ley. Y ello, hasta el punto de que, según indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2004<sup>3</sup>, carece de relevancia indagar en cuál sea la motivación que lleva a denunciar una determinada violación normativa, de manera que, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2004<sup>4</sup>, la acción popular no se encuentra sujeta a límites que no aparezcan en la norma que la reconozca o que no se desprendan del resto del ordenamiento jurídico.

## II. REGULACIÓN

La denominada acción pública o popular se encuentra reconocida en el art. 125 de la Constitución Española para el procedimiento penal, mientras que el art. 19.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la contempla de forma general para la vía judicial y, de un modo más específico, el art. 19.1.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la prevé para dicho orden jurisdiccional. No obstante, como punto común a estos preceptos, nos encontramos con que se permite el ejercicio de esta acción únicamente en los casos y formas expresamente previstos en las Leyes, entendidas estas en sentido formal.

En materia de medio ambiente, ya la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1992, establecía en su Principio 10 el deber por parte de los Estados signatarios de proporcionar un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, al considerar que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados.

Posteriormente se firmaría el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación del público<sup>5</sup> en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus

---

1. *Vid.*, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo 1621/2019, de 21 de noviembre.  
2. Recurso de casación 1542/2010.  
3. Recurso de casación 2537/2002.  
4. Recurso de casación 2537/2002.  
5. En cuanto al concepto de público, el art. 2.5. del Convenio dice que es «el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones», aclarando «a los efectos de la presente definición, se

(Dinamarca), el 25 de junio de 1998, ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 y que, desde su publicación en el BOE el 16 de febrero de 2005, forma parte de nuestro ordenamiento interno, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución Española. Este texto, conocido como el Convenio de Aarhus, tal y como expresa la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo número 1188/2017, de 7 de julio, surge de la necesidad de proteger el medio ambiente, a fin de garantizar el bienestar humano y los derechos fundamentales y, particularmente, el derecho a la vida, reconociéndose en dicho convenio a los ciudadanos y a las organizaciones no gubernamentales un importante papel en la protección medioambiental.

En lo que aquí interesa, el Convenio de Aarhus dice en su artículo 9.3 que «cada Parte velará porque los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional». A tal fin, añade el apartado 4 del mencionado art. 9 que «deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo», a lo que agrega el apartado 5 que «[p]ara que las disposiciones del presente artículo sean aún más eficaces, cada Parte velará porque se informe el público de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos de recurso administrativo o judicial, y contemplará el establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia». Lo anterior, en la medida en que, según se recoge en el preámbulo del Convenio de Aarhus, «toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras», y «para estar en condiciones de hacer valer este derecho y de cumplir con ese deber», se dice que «los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en materia medioambiental».

El Convenio de Aarhus fue desarrollado por la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental (que garantiza en su artículo 6 el acceso a la justicia en los supuestos que relaciona), y por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (y que en su artículo 6 contempla la legitimación de las organizaciones no gubernamentales).

En nuestro Derecho interno, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (conocida como Ley Aarhus), da respuesta a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio de Aarhus y a la transposición de las

---

considerará que tienen tal interés, las organizaciones no gubernamentales que trabajan a favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno».

Directivas mencionadas. En lo que aquí interesa, es en el art. 22 de esta Ley, intitulado «Acción popular en asuntos medioambientales», donde se regula el derecho de acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales, en los siguientes términos:

Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se exceptúan los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2».

Ha de llamarse la atención, precisamente, sobre el ámbito subjetivo de la norma. El ejercicio de lo que la propia Ley califica como «una especie de acción popular» corresponde únicamente a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por el acto u omisión impugnados, quedando excluidas, por tanto, las personas físicas<sup>6</sup>. Por ello, más que ante una verdadera acción pública, nos encontramos, según se dice en la Exposición de Motivos de la Ley y como también advierte la Sentencia del Tribunal Supremo número 1188/2017, de 7 de julio, ante «una legitimación legal para tutelar un interés difuso como es la protección del medio ambiente a favor de aquellas organizaciones cuyo objeto social es, precisamente, la tutela de los recursos naturales».

Expone la Sentencia del Tribunal Supremo número 1432/2016, de 16 de junio, en este sentido, que puede comprobarse fácilmente que no nos encontramos ante la acción pública prevista en algunos sectores de nuestro ordenamiento jurídico, en la medida en que la Ley 27/2006, de 18 de julio, establece unos límites hasta entonces desconocidos, como que no se reconozca la posibilidad de su ejercicio a las personas físicas, sino solamente a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente, de manera que, según el Alto Tribunal, nos estaríamos ante una acción pública «peculiar», pues lo esencial en la acción popular es que se pueda ejercitar por cualquier ciudadano, siendo la propia Ley 27/2006, de 18 de julio, la que, de hecho, duda de la verdadera naturaleza de esta habilitación, cuando en su exposición de motivos indica que se reconoce una «especie de acción popular».

Es más, la anteriormente mencionada Sentencia del Tribunal Supremo número 1188/2017, de 7 de julio, recuerda, de forma aún más explícita, que ya en resoluciones anteriores, como su Sentencia de 16 de mayo de 2007<sup>7</sup>, ha declarado que «propiamente

6. *Vid.*, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2013 (recurso de casación 1542/2010), en la que se concluye que:

«El recurrente en la instancia es una persona física, y respecto de estas la ley no reconoce la acción pública medioambiental».

7. Recurso de casación nº 8001/2003.

no existe una acción pública medioambiental» y que la Ley 27/2006, de 18 de julio, únicamente reconoce esta acción en su artículo 22 a las asociaciones ecologistas que cumplan los requisitos de su artículo 23.

Sobre este particular, afirma la Sentencia del Tribunal Supremo 954/2016, de 29 de abril, que lo que se reconoce en la Ley 27/2006 es «más bien, una habilitación legal», que «no opera de forma semejante a las acciones públicas, como atribución de legitimación a cualquier ciudadano sin necesidad de invocar títulos o intereses específicos, sino que limita esa legitimación a las entidades que cumplan las condiciones que ahí se detallan».

En esta misma línea, Teso Gamella (2009) dice que, siendo consustancial a la acción pública que cualquier persona física o jurídica pueda ejercitarla y encontrándonos en la Ley 27/2006 ante una habilitación efectuada en favor únicamente de las asociaciones que cumplan determinados requisitos, no se puede hablar en puridad de una acción pública.

En definitiva, en materia medioambiental no existe en nuestro ordenamiento jurídico interno una auténtica acción popular con carácter general, estando prevista esta acción pública solamente para ámbitos concretos del medio ambiente. En este sentido, pueden verse, por lo que respecta a la legislación estatal:

1. El art. 39 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, a tenor del cual:

Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales de justicia la estricta observancia de los preceptos relativos a los parques nacionales existentes en esta ley, en las leyes declarativas de los parques nacionales y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación.

2. El art. 109 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que establece lo siguiente:

1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y aplicación.
2. La Administración, comprobada la existencia de la infracción y siempre que el hecho denunciado no sea materia de un expediente sancionador ya finalizado o en trámite, abonará a los particulares denunciadores los gastos justificados en que hubieran incurrido».

3. El artículo octavo de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (piénsese, por ejemplo, en los jardines históricos, contemplados en el art. 14 de la Ley, o en los sitios históricos, definidos en el art. 15 de la Ley como «el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico»):

1. Las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Español deberán, en el menor tiempo posible,

- ponerlo en conocimiento de la Administración competente, quien comprobará el objeto de la denuncia y actuará con arreglo a lo que en esta Ley se dispone.
2. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos el cumplimiento de lo previsto en esta Ley para la defensa de lo bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español».

4. Asimismo, en el art. 47.1.b) de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza, se dice que la acción para denunciar las infracciones definidas en esta Ley como administrativas es pública.
5. Por último, el art. 6 de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, que, según indica Pérez de los Cobos Hernández (2023), establece una verdadera acción pública, disponiendo:

Cualquier persona física o jurídica está legitimada para la defensa del ecosistema del Mar Menor, y puede hacer valer los derechos y las prohibiciones de esta ley y las disposiciones que la desarrollen a través de una acción presentada en el Tribunal correspondiente o Administración Pública.

Dicha acción judicial se presentará en nombre del ecosistema del Mar Menor como la verdadera parte interesada. La persona que ejercite dicha acción y que vea estimada su pretensión tendrá derecho a recuperar todo el coste del litigio emprendido, incluidos, entre otros, los honorarios de abogados, procuradores, peritos y testigos, y estará eximido de las costas procesales y de las fianzas en materia de medidas cautelares».

De hecho, Ayllón Díaz-González (2023) pone de relieve que entre la acción popular y este instrumento para la defensa de la laguna del Mar Menor existen algunas diferencias que le llevan a hablar de una «súper acción popular de amplio espectro», como son: 1º) que en la Ley de personificación del Mar Menor se ha previsto para defender los derechos de esta, mientras que con la acción pública, tal y como ha venido siendo considerada hasta ahora, se trata únicamente de garantizar el cumplimiento de la legalidad y no los derechos de persona alguna, y; 2º) que la acción pública, al margen del ámbito penal, ha venido operando únicamente en vía administrativa y en la jurisdicción contencioso-administrativa, resultando que la Ley 19/2022 abre la vía también a su aplicabilidad en el orden jurisdiccional civil.

Al igual que ocurre en la legislación estatal, las Comunidades Autónomas solamente vienen estableciendo la acción popular para ámbitos concretos relacionados con el medio ambiente.

En el caso de Andalucía, dispone el art. 68.2 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y la Fauna Silvestres, que:

2. Será pública la acción para exigir ante las Administraciones públicas la observancia de lo establecido en la presente Ley y disposiciones de desarrollo y aplicación.

Y el art. 38 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, el cual dice que:

Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y Tribunales Contencioso-Administrativos la estricta observancia de las normas de los espacios naturales protegidos.

Sí contemplaba una acción pública genérica en materia de medio ambiente el art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, que rezaba literalmente que:

4. Será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional.

No obstante, fue declarada la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «como jurisdiccional» por la STC 15/2021, de 28 de enero, toda vez que, según razonaba el exégeta de nuestra Carta Magna, «solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular, respecto de la cual ya advertimos que «la Ley 29/1998 [art. 19 h)] ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente» (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6)»<sup>8</sup>.

### III. PROPUESTAS DE MEJORA

Lo que se ha visto hasta ahora contrasta con lo que sucede con otras materias, en las que sí se prevé una acción popular general. Tal es el caso, por ejemplo, del urbanismo, íntimamente ligado al medio ambiente, hasta el punto de que en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) número 48/2020, de 29 de enero (ECLI: ES:TSJCV:2020:121), se dice que «volvemos una y otra vez a movernos en el espinoso tema «acción medioambiental/acción urbanística», difíciles de deslindar en el momento actual donde inserto en la ordenación de territorio se encuentra el medio ambiente». En este sentido, ya fue reconocida la acción pública en materia urbanística en el artículo 223 de la primigenia Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, manteniéndose en todas las leyes del suelo posteriores, hasta llegar al actual Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en cuyo artículo 5.f) se establece que todos los ciudadanos tienen derecho a «[e]jercer la acción pública para hacer respetar las

8. En atención a lo declarado por Tribunal Constitucional en relación con la norma vasca a la que se hace referencia, en mi opinión, la expresión «y Tribunales Contencioso-Administrativos» empleada en el art. 38 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, podría ser inconstitucional».

determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora», disponiendo el artículo 62 de este cuerpo normativo en su apartado 1 que «[s]erá pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística».

Pues bien, recordemos que el art. 45 de la Constitución Española, al hablar de los «principios rectores de la política social y económica», establece que «[t]odos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo», mientras que, siguiendo con el ejemplo puesto, no se reconoce en la Constitución Española el derecho a disfrutar de un urbanismo adecuado, ni el deber de conservarlo.

Por lo tanto, nos parece incongruente:

1. Que la Ley Aarhus, en su Exposición de Motivos, reconozca que la Constitución Española «configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto», para continuar señalando que «[t]odos tienen el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente» y, sin embargo, no habilite legalmente para actuar en defensa del medio ambiente más que a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente.
2. Que en el caso del urbanismo aparezca consagrada una acción pública genérica, sin que ocurra lo mismo en el caso del medio ambiente, donde, insistimos, no hay tal acción popular más que en unos cuantos ámbitos determinados, a pesar del reconocimiento del llamado derecho al medio ambiente adecuado y del deber de conservarlo, sin que obste a ello el hecho de que se trate de un principio rector de la política social y económica y no de un derecho fundamental. Sobre esto último, las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2008<sup>9</sup> y de 25 de mayo de 2010<sup>10</sup>, que se hace eco de la primera, declaraban «la especial y decidida protección del medio ambiente por parte del artículo 45 de la Constitución Española, y el carácter amplio, difuso y colectivo de los intereses y beneficios que con su protección se reportan a la misma sociedad ---como utilidad substancial para la misma en su conjunto---, que obliga a configurar un ámbito de legitimación en esta materia».
3. Con la conciencia social, cada más preocupada por el medio ambiente, así como con lo que los poderes públicos han calificado como emergencia climática.

Así las cosas, resultaría conveniente reconocer una auténtica y genérica acción popular en materia medio ambiental, tanto en el ámbito administrativo como en el orden

9. Recurso de casación 905/2007.

10. Recurso de casación 2185/2006.



jurisdiccional contencioso-administrativo, pues ello contribuiría positivamente a la preservación y mejora del medio ambiente.

No obstante, vemos cómo, en ocasiones, el ejercicio de la acción pública da lugar a efectos perniciosos. A fin de evitar situaciones indeseables, sería necesario establecer expresamente como límites legales al ejercicio de la acción popular el mero interés de protección de la legalidad sin trascendencia para el medio ambiente, así como el uso abusivo del derecho.

En relación con lo primero, esto es, con la defensa de la legalidad formal sin trascendencia para el medio ambiente, podemos poner como ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo número 1432/2016, de 16 de junio, que analiza un supuesto en el que la asociación recurrente proclamaba la caducidad de unas concesiones mineras, negada por la Administración, razonando el Alto Tribunal que resulta necesario dilucidar si en la solicitud formulada se estaba atacando una omisión de la Administración que pudiera afectar a alguno de los sectores a los que se refiere el artículo 18 de la Ley 27/2006, concluyendo en el caso concreto, de la lectura del escrito, que ninguno de los motivos aducidos tenía trascendencia directa o indirecta para la protección del medio ambiente, sino que en la solicitud solamente se hacía un control de legalidad formal, por lo que no resultaría posible arbitrar el mecanismo previsto en el artículo 23 de la Ley 27/2006<sup>11</sup>.

Pero también sucede en ocasiones que lo que aparentemente es un problema medioambiental esconde, realmente, un conflicto entre particulares o incluso entre un particular y la propia Administración, buscándose exclusivamente el perjuicio de la parte a la que se enfrenta, más que el beneficio propio de la acción popular. Es más, la ya antigua Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1988 dice que «la doctrina ha llegado a captar hasta la existencia de una auténtica picaresca, como es la de obtener una compensación por el desistimiento». Nos encontramos, en tales casos, ante un ejercicio abusivo del derecho, consistente, según el artículo 7.2 del Código Civil, en «[t]odo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho», y que, de mediar, ha de conducir al Juzgado o Tribunal, en nuestra opinión, a rechazar fundadamente la pretensión articulada, a tenor de lo dispuesto en el número 2 del artículo 11 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Puede servir como ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid número 919/2008, de 13 de abril<sup>12</sup>, en la que la recurrente alega actuar en defensa de los intereses de las empresas fabricantes de

---

11. Concretamente, la asociación recurrente solicitó la declaración de caducidad por los siguientes motivos del art. 109 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, Reglamento General para el régimen de minería:

- por la letra d), relativa a incumplimiento de la obligación de iniciar los trabajos en el plazo de un año a partir del otorgamiento de la concesión.
- por la letra f), por incumplimiento de la obligación de presentar, dentro de los plazos reglamentarios, el plan de labores anuales.
- por la letra e), por haber sido incumplido el plan de labores, pero ello no por realizar algún tipo de actividad, sino por estar las concesiones en inactividad.

12. ECLI: ES:TSJM:2008:29503.

hormigón que están asociadas, afirmando que constituye un acto de competencia desleal el instalar una planta de fabricación sin haber obtenido las oportunas licencias, a lo que opone la Sala que no resulta suficiente para exigir la clausura invocando un título como la competencia desleal.

Otra muestra de ejercicio abusivo del derecho es el caso analizado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares número 556/2008, de 7 de julio, en la que el Juzgado *a quo* estima que con la denuncia planteada el representante legal de la parte recurrente únicamente persigue el daño concreto a los titulares de la actividad, precisamente por ser familia directa de la Alcaldesa, con quien aquel mantiene una situación de conflictividad. No obstante, en el caso concreto, la Sala no le da relevancia a este extremo, al entender que bajo el manto del abuso del derecho puede desvirtuarse, en gran medida, el sentido de la acción popular.

Sobre este particular, hemos de señalar que un límite general al ejercicio de las acciones como es el abuso del derecho no debe admitir excepciones y, de hecho, la legislación urbanística de Andalucía va en esa vía, al establecerse expresamente en el art. 10.6 *in fine* de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, que:

El ejercicio de la acción pública tendrá como límites el abuso del derecho y el ejercicio del derecho en fraude de ley.

## BIBLIOGRAFÍA

- AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M. (2023). Sobre derechos y otras prosopopeyas jurídicas, a propósito de una persona llamada «Mar Menor». *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 138. <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2023/09/2023-07-18-Ayllon-Naturaleza-Mar-Menor-MODIFICADO.pdf>.
- BERROCAL ACEDO, A. (2019). *La reposición de la realidad física alterada en la actividad urbanística* [Tesis doctoral, Universidad de Málaga]. <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/19102>.
- CAMPOY MIÑARRO, M. (2020). Medio ambiente. ¿Existe la acción pública? Lefevre. Recuperado el 23 de octubre de 2023 de <https://elderecho.com/medio-ambiente-existe-la-accion-publica>.
- DORESTE HERNÁNDEZ, J. (2021). Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2021, de 28 de enero, Cuestión de inconstitucionalidad 1772-2020. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 110, 88-92. [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/03/2021\\_03-Recopilatorio-110-AJA-marzo.pdf](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/03/2021_03-Recopilatorio-110-AJA-marzo.pdf).
- PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. (2023). La acción popular como instrumento de garantía de la tutela judicial efectiva del mar menor y su cuenca». *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n.º 41. <https://huespedes.cica.es/gimadus/41/41-01-elisa.html>.
- PONS PORTELLA, M. (2018). La acción popular en asuntos medioambientales. *Revista de Administración Pública*, n.º 206, 179-209. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/38422rap20606pons-portela.pdf>.
- TESO GAMELLA, P. (2009). Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales. *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 36, 71-89. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/9935/10221>.