



Revista Digital de Derecho Administrativo  
ISSN: 2145-2946  
Universidad Externado de Colombia

Pino, Salvador Ruiz

Algunas consideraciones en torno a la defensa popular de los recursos naturales y el medio ambiente en derecho romano y el derecho español  
Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 30, 2023, pp. 273-311  
Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n30.12>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503876066012>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

UNEM 

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Algunas consideraciones en torno a la defensa popular de los recursos naturales y el medio ambiente en derecho romano y el derecho español

SALVADOR RUIZ PINO<sup>1-2</sup>

## RESUMEN

El derecho ambiental puede ser concebido como aquella rama del derecho administrativo que proporciona el desarrollo de la función pública de protección del medio ambiente, es decir, el conjunto de normas reguladoras de

- 1 Doctor en Derecho Romano por la Universidad de Córdoba, Córdoba, España. Profesor de Derecho Romano en la Universidad Pontificia Comillas (Icade), Madrid, España. Correo-e: sruizp@icade.comillas.edu. Enlace Orcid: 0000-0003-4608-9314. Fecha de recepción: 26 de enero de 2023. Fecha de modificación: 2 de mayo de 2023. Fecha de aceptación: 8 de mayo de 2023. Para citar el artículo: Ruiz Pino, Salvador, "Algunas consideraciones en torno a la defensa popular de los recursos naturales y el medio ambiente en derecho romano y el derecho español", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 30, 2023, pp. 273-311. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n30.12>.
- 2 Todo este estudio ha sido realizado en el marco del Proyecto I+D+i "Acciones e interdictos populares: delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de cosas públicas", Ref: PID2021-124608NB-I00, Proyectos de Generación de Conocimiento 2021, Modalidad: Investigación no orientada, Tipo B, Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España, 2022-2025, dirigido por Antonio Fernández de Buján y Juan Miguel Alburquerque Sacristán.

la función pública administrativa de protección de los recursos naturales. En este sentido, no podemos desconocer que son muchos y variados los supuestos en los que las fuentes romanas se expresan con una clara finalidad tuitiva de estos mismos recursos en aras de proteger los intereses humanos, principalmente la salud pública o el mayor y mejor aprovechamiento de los mismos. Un análisis cuidadoso de las fuentes romanas nos hará caer en la cuenta de la importancia capital fue reconocida en ese derecho a los recursos naturales, y de las múltiples formas de protección de que gozaron en sus distintas etapas histórico-jurídicas.

**Palabras clave:** derecho romano, derecho medioambiental, recursos naturales, defensa popular, *acciones populares*.

## Some Considerations Around the Popular Defense of Natural Resources and the Environment Under Roman Law and Spanish Law

### ABSTRACT

Environmental Law can be considered to be a branch of Administrative Law that provides for the development of the public function of protection of the environment, that is, the set of regulatory norms of the administrative public function of protection of natural resources. In this sense, we cannot ignore the fact that there are many and varied cases in which the roman sources express themselves with a clear protective purpose of these same resources to protect human interests, mainly public health. A careful analysis of roman sources will make us realize the capital importance that was attached to natural resources in Roman Law, and the multiple forms of protection that they enjoyed.

**Keywords:** Roman Law, Environmental Law, Natural Resources, Popular Defense, *Acciones Populares*.

### INTRODUCCIÓN. ¿ES LEGÍTIMO HABLAR DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO ADMINISTRATIVO MEDIOAMBIENTAL ROMANO?

Acercarnos a la problemática en torno a la protección de los recursos naturales en Roma nos hace, en primer lugar, depositar nuestra atención en el sentido

último de cualquier estudio romanístico, que no es otro que el de arrojar luz desde la perspectiva histórica a cuestiones e interrogantes modernos, para poder contribuir al conveniente avance del derecho y al progreso necesario de la ciencia jurídica. Así, siguiendo la línea de Fernández de Buján, debemos siempre comenzar afirmando que comprender el derecho como producto histórico será siempre la mejor forma de conocerlo en su perspectiva integral, no únicamente para comprobar la altura del razonamiento jurídico romano, sino para extraer, a su vez, las enseñanzas necesarias para desarrollar, aplicar justamente y perfeccionar los actuales ordenamientos, cuyo punto de partida, como sustrato común, se encuentra, precisamente, en el derecho romano. En palabras de nuestro maestro, "son múltiples y variadas las enseñanzas de contenido y de análisis que depara el estudio de los principios y normas constitucionales, administrativas, penales, fiscales o internacionales, a lo largo de la historia de la comunidad política romana"<sup>3</sup>, cuya influencia en

- 3 Antonio Fernández de Buján, *Derecho público romano*, 25.ª ed., Madrid: Thomson-Civitas, 2022, pp. 34 y ss. Véase también Juan Miguel Alburquerque, *La protección o defensa del uso colectivo de las cosas de dominio público: Especial referencia a los interdictos de publicis locis (loca, itinere, viae, flumina, ripae)*, Madrid: Dykinson, 2002, pp. 27 y ss.; "Acciones e interdictos populares: Legitimación popular y especial referencia al interdicto popular sobre la protección de las vías y caminos públicos", *Revista General Derecho Romano*, n.º 39, 2022; "Scientific consubstantial values to the legal dogmatic and the theory of legal business", *Ius Romanum*, vol. 1, 2021; "The protection of rights in the framework of roman arbitration: Perspectives of Fernández de Buján, A, on the historical debt of modern arbitration", en *Rights of Citizens and their protection*, Sofía: New Bulgarian University, 2019; "Provisions or rules of the roman administration in defense of natural resources, *res publicae* and the environment", *Ius Romanum*, vol. 1, 2018; "Algunos fundamentos y convergencias de la experiencia administrativa romana sobre el medio ambiente, los recursos naturales y *res publicae*", *Glossae, European Journal of Legal History*, n.º 14, 2017, pp. 27 y ss.; "Reconocimiento pretorio y jurisprudencial de la función social de los bienes destinados al uso público (*res publicae in publico usu*)", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 17, 2017, pp. 141 y ss.; "The idea of *ius, ratio, aequitas* and *ius* would be associated with the idea of the useful and the convenient: Common Utility", *Ius Romanum*, vol. II, 2018; "Historical and current prevalence of the roman jurisprudential principle *Tabula picturae cedere*", *Ius Romanum*, vol. 1, 2022; "Reflections on administrative experience ancient Rome and some instruments for defence for *res publicae* in praetorian law", *Law Journal of New Bulgarian University*, n.º 4, 2013; "La interrelación de interés público, interés común e interés privado en la noción de *utilitas pública*", en *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III*, Madrid: Dykinson, 2016; "Notas referentes a la experiencia administrativa romana de protección de los recursos naturales", en *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*, Madrid: Dykinson, 2011; "Concentración y ordenación urbanística del territorio romano: colonias, conventos y municipios de la Bética", en *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*, Madrid: Dykinson, 2011; Juan Miguel Alburquerque y Salvador Ruiz Pino, "Aspectos de la protección de los recursos naturales en la experiencia administrativa romana", *Revista General Derecho Romano*, n.º 20, 2013; "Algunas notas referentes a la experiencia administrativa romana de protección de los recursos naturales", *Revista General Derecho Romano*, n.º 13, 2009; Salvador

la historia de Europa es perpetuada en el tiempo. Precisamente, el esfuerzo continuado de este insigne romanista, que ha dirigido una veintena de tesis doctorales en materia de derecho administrativo romano y experiencia administrativa y fiscal romana, ha hecho posible que se abriera de nuevo esta línea de investigación que intenta demostrar la vital influencia ejercida por el derecho romano en el desarrollo y en la evolución del derecho administrativo moderno, línea en la que está inmerso hoy un nutrido equipo de investigación de romanistas españoles y que le debe al profesor Fernández de Buján su impulso y coordinación<sup>4</sup>. A este respecto, afirmará el insigne

Ruiz Pino, "The historical roman precedent of the legal protection of natural water resources", *Ius Romanum*, vol. II, 2021; "Nuevas perspectivas en torno a la experiencia administrativa medioambiental romana", en *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano IV*, Madrid: Dykinson, 2021; "Algunos precedentes históricos de protección o defensa de los recursos naturales y de la *salubritas* en Roma. Hacia un derecho administrativo medioambiental romano", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º17, 2017; "La protección de los recursos naturales y de la '*salubritas*' en Roma: posibles precedentes históricos del derecho administrativo medioambiental", en *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*, Madrid: Dykinson, 2013; "Some aspects related to the protection of air and water according to roman legal system", *Roman and Contemporary Public Law*, 2013; Salvador Ruiz Pino y José Miguel Piquer Marí, "Tres aproximaciones al derecho de aguas, medioambiente y derecho administrativo romano", *Revista General Derecho Romano*, n.º 21, 2013. *Vid.* también, por su relevancia, María Carmen Jiménez Salcedo, "Una aproximación a la institución del defensor del pueblo, una institución democrática con un claro precedente en el derecho romano: El defensor *civitatis*", en *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, Madrid: Dykinson, 2021.

- 4 Antonio Fernández de Buján, *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*, Madrid: Dykinson, 2021. Merece particular atención el discurso de investidura del profesor Antonio Fernández de Buján como doctor honoris causa por la Universidad de Córdoba, pronunciado el 6 de marzo de 2018 y titulado "Sistematización y reconstrucción dogmática del derecho administrativo romano", cuya concesión por parte de la Universidad le reconoce, casi literalmente, como el "padre" del derecho administrativo romano. Así, Antonio Fernández de Buján ha sido director, entre otras, de las I, II, III y IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, Medioambiental y Fiscal Romano, organizadas por el Instituto de Disciplinas y Estudios Ambientales del CEU en Madrid (2009), Valencia (2011), Turín (2015) y Madrid –Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España y Universidad Autónoma de Madrid (2019)–, respectivamente, así como de las Jornadas Romanísticas Internacionales celebradas en la Universidad de La Laguna del 27 al 29 de abril de 2022 o de las Jornadas Derecho Administrativo Histórico organizadas por la Escola Galega de Administración Pública en Santiago de Compostela en 2005, ambas de gran fruto académico y en las que han participado de forma activa los miembros el equipo de investigación citado. Para todo lo referente al derecho administrativo romano, nos remitimos a la publicación resultante de las jornadas mencionadas: Antonio Fernández de Buján (dir.), Raquel Escutia Romero (coed.) y Gabriel Gerez Kraemer (coed.), *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, Madrid: Dykinson, 2021; Antonio Fernández de Buján (dir.), Gabriel Gerez Kraemer (coed.), Andrea Trisciuglio (coed.), *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental Romano III*, Madrid: Dykinson, 2016; Antonio Fernández de Buján (dir.)

romanista que "en esta línea de continuidad histórica, hemos asumido, en suma, el reto científico que supone reconstruir el derecho administrativo romano como un proyecto de escuela que se justifica no solo por su interés histórico, sino también por lo que ello comporta de conexión entre el derecho administrativo romano y la dogmática vigente, tan necesaria para el progreso de la ciencia del derecho"<sup>5</sup>.

En cualquier ordenamiento jurídico por el que se rige una comunidad política subyace una estructura administrativa que la ordena con sus propias instituciones, actos y hechos de orden administrativo. Si esto es así para cualquier Estado, por pequeño que sea, no puede quedar al margen la mayor entidad jurídico-política que ha conocido el mundo antiguo: Roma. Efectivamente, si centramos nuestra atención en la práctica administrativa romana, podemos observar cómo su Administración crece y se desarrolla de manera proporcional a su importancia histórica y a su grado de expansión.

No obstante este razonamiento, debemos afirmar que en el plano estrictamente técnico no existe en Roma un cuerpo jurídico administrativo normativo autónomo, especial y distinto de otros, aunque esto no resta legitimidad al uso de la moderna expresión derecho administrativo, que aun cuando no pertenece a la tradición jurídica romana, sí está presente en la tradición romanística para referirse al ámbito de la experiencia administrativa romana<sup>6</sup>. Es decir, no se puede negar en Roma la existencia de un

y Gabriel Gerez Kraemer (ed.), *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*, Madrid: Dykinson, 2013; Antonio Fernández de Buján, Gabriel Gerez Kraemer y Belem Malavé Osuna (coeds.), *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*, Madrid: Dykinson, 2011; Antonio Fernández de Buján (dir.), *Derecho administrativo histórico*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2005 y, particularmente, su estudio "Instituciones, hechos y actividad de orden administrativo en la experiencia jurídica romana". Asimismo, el profesor Antonio Fernández de Buján, en su fecundo magisterio, es también director de la sección "Derecho Administrativo y Fiscal Romano" de la Colección de Monografías de Derecho Romano de la Editorial Dykinson, que acoge monografías elaboradas por los principales investigadores doctores en Derecho Romano versados en la materia a las que nos remitimos para la profundización en lo concerniente a los ámbitos de la experiencia administrativa romana. Igualmente es investigador principal de numerosos proyectos nacionales e internacionales y de excelencia en esta materia, siendo el último de ellos: "Acciones e interdictos populares: delitos públicos, delitos privados y tutela del uso público de cosas públicas" (Ref: PID2021-124608NB-I00), Proyectos de Generación de Conocimiento 2021, Modalidad: Investigación no orientada, Tipo B, del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno del España.

5 Antonio Fernández de Buján, "Sistematización y reconstrucción dogmática del derecho administrativo romano", *Revista General Derecho Romano*, n.º 30, 2018, p. 13.

6 Vid. Francisco Javier Andrés Santos, "Una nota a propósito de Antonio Fernández de Buján, Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 98, 2022, pp. 62-65: "La historia del derecho administrativo está en gran medida por hacer. No es que falten espléndidos trabajos que sintetizan la historia de las instituciones administrativas de

aparato complejo que queda integrado por instituciones, hechos y actividad de orden administrativo en diversos ámbitos (estatal, provincial y municipal<sup>7</sup>) que intenta resolver las distintas problemáticas que genera la sociedad romana, planteándose cuestiones que aún hoy están vigentes<sup>8</sup>. Por lo que podemos concluir que no existiendo una ciencia del derecho administrativo en Roma –pues el carácter pragmático de los juristas romanos impedía una especulación teórica o técnico-científica general de la experiencia administrativa–, eso no hace que no podamos hablar, como lo hacemos aquí, de derecho administrativo romano.

Entre todas las instituciones administrativas del derecho romano con evidente continuidad en el derecho actual, el profesor Fernández de Buján ha destacado las siguientes<sup>9</sup>:

distintos lugares, como es el caso de la *Histoire de droit administratif* (París, 1995) de François Burdeau o, especialmente, la monumental *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland* (4 vols., Múnich, 1988-2013) de Michael Stolleis, que, si bien no se refiere únicamente al derecho administrativo, contiene todo lo relativo a esa rama del derecho público. Pero el problema es que estas exposiciones, y otras muchas, se limitan exclusivamente al derecho administrativo partiendo de la experiencia de la Modernidad, y dejando absolutamente a un lado la experiencia antigua, como si esta no tuviera ninguna conexión con las instituciones y los conceptos del moderno derecho administrativo. [...] Puede sostenerse que una historia del derecho administrativo que prescindiera de esta realidad de las conexiones entre el mundo antiguo y el moderno no deja de ser sino una historia *coja*, a la que se le ha amputado un elemento capital de comprensión. Debería hablarse, en tal caso, de una historia del derecho administrativo *moderno* o *contemporáneo*, pero no del 'derecho administrativo' a secas. Naturalmente, ello está en función del concepto de derecho administrativo que se maneje, porque si se parte de un concepto tan chato de este que se limite a una reproducción de las características básicas del derecho administrativo actual, entonces es obvio que no cabe hacer una historia de este ordenamiento que vaya más allá de los dos últimos siglos. Pero, como admiten la mayoría de los historiadores del derecho, e incluso algunos administrativistas actuales, esta idea no es ni conceptual ni históricamente sostenible, y obedece a prejuicios ideológicos”.

7 Cfr. Juan Miguel Alburquerque, “La administración provincial, colonial, municipal y la justicia en la Hispania romana: especial referencia a la Bética romana, su capital Corduba y los magistrados municipales y órganos con *iurisdictio* según la *Lex Irmitana*”, *Revista General Derecho Romano*, n.º 7, 2006; “Effects of *ius Latii* on the roman Betic”, *Ius Romanum*, vol. II, 2017; “La justicia en la Córdoba romana”, Ponencia organizada por la Sociedad Andaluza de Estudios Histórico-Jurídicos, VII Jornadas, *Pasado y presente de la administración de justicia en Andalucía*, Salón de Actos del Palacio de la Merced, Diputación de Córdoba, días 27 y 28 de noviembre de 2006.

8 Cfr. Antonio Fernández de Buján, “Instituciones, hechos y actividad de orden administrativo en la experiencia jurídica romana”, *op. cit.*, pp. 125. Vid. también, Gabriel Gerez Kraemer, “Hacia una teoría general del derecho administrativo romano”, *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III*, Madrid: Dykinson, 2016, pp. 115-127.

9 Antonio Fernández de Buján. “Hacia un tratado de derecho administrativo romano”, *Revista de Derecho UNED*, n.º 6, 2010, pp. 209-210. Continúa nuestro autor afirmando:

- La propia noción de dominio público, junto a la básica distinción entre cosas públicas de uso público y cosas públicas patrimonio del Estado, así como la regulación de las cosas comunes de todos.
- La institución de la *publicatio* para afectar una cosa al uso público, así como los actos administrativos de concesión o autorización, conllevando la prestación de servicios públicos por entidades privadas.
- Todo el régimen jurídico de uso y explotación de vías públicas, minas o aguas públicas.
- La regulación en torno a las obras públicas, incluyendo la contratación con una sociedad privada.
- La organización territorial administrativa en provincias, municipios o colonias.
- La funcionarización pública y su regulación jurídica.
- La noción de interés o utilidad pública o común.
- La defensa de las cosas y lugares públicos a través de interdictos para la protección del uso colectivo de los mismos.
- La responsabilidad de la Administración pública y de los empleados públicos por infracciones administrativas.
- La protección, defensa y salvaguarda del orden público a través de la regulación de la función de policía.
- La política de reparación de edificios, incluso con finalidad estética, que evitase la demolición, junto a los criterios de contención del gasto público en las construcciones, especialmente en lo referido a la conservación de edificios públicos.
- El régimen jurídico para las relaciones administrativas de entidades locales con la administración central.
- La expropiación forzosa por causa de pública utilidad y todo su régimen jurídico.
- Los principios básicos de una incipiente jurisdicción administrativa, en atención a la naturaleza de los litigios.

Sin duda alguna, a esta larga lista expositiva (que solo recoge algunas de las experiencias jurídico-administrativas romanas) debemos sumar la protección y defensa de los recursos naturales, que constituye una realidad presente en

“Con el progreso aumentó, en la comunidad política romana, la complejidad de la gestión pública y la dificultad para encauzarla adecuadamente y, si bien encontramos en el Digesto problemas de carácter administrativo, y soluciones a los mismos, que ofrecen una sorprendente modernidad, a nadie le cabe duda que el derecho administrativo y fiscal continuó, desde Roma, su proceso de desarrollo y expansión y, en especial a partir del siglo XIX, se enriqueció y perfeccionó, de forma extraordinaria, si bien las líneas básicas que conforman la administración pública de las ciudades y municipios, como entidades de derecho público, apenas han sufrido modificaciones sustanciales”.

el derecho desde la época arcaica. Es por ello que, dando un paso más en nuestro razonamiento en la dirección de nuestro estudio, podemos plantearnos lo siguiente: ¿esta experiencia administrativa romana abarca también lo que, en términos modernos, denominamos derecho medioambiental?

Si entendemos por derecho ambiental aquella rama del derecho administrativo que proporciona el sistema conceptual para la comprensión y el desarrollo de la función pública de protección del medio ambiente<sup>10</sup>, es decir, el conjunto de normas reguladoras de la función pública administrativa de protección de los recursos naturales, no podemos desconocer que son muchos y variados los supuestos en los que las fuentes romanas se expresan con una finalidad tuitiva de los recursos naturales en aras de proteger los intereses humanos, principalmente la salud pública o el aprovechamiento de los mismos recursos. Obviamente, no sería correcto afirmar que la protección jurídica que los romanos hicieron recaer sobre los recursos naturales se debía a razones naturalistas o de orden filosófico. Efectivamente, al contrario que hoy, no existe en la Antigüedad la conciencia de que un mal uso de la naturaleza pudiese generar problemas de difícil solución, ni se defendían los recursos naturales como un bien jurídico en sí mismo. No se trata, por consiguiente, de forzar indeseables anacronismos técnico-jurídicos a este respecto.

Lo cierto en cualquier caso es que, en la práctica, los recursos medioambientales eran defendidos y protegidos por el ordenamiento jurídico romano, siendo innegable que existieron en Roma situaciones de protección jurídica de los recursos naturales, constituyendo algunas de ellas el antecedente más remoto de protecciones medioambientales que hoy en día se incluyen en esta rama del derecho administrativo que la doctrina viene a denominar derecho ambiental. Dicho de otro modo, existiendo en Roma una experiencia jurídico-administrativa de protección de los recursos naturales, si bien no desligada de otras funciones públicas, pero integrada también por instituciones, hechos y actividad de orden administrativo en diversos ámbitos, no nos parece ilegítima, por las mismas razones por las que es lícito usar el término derecho administrativo romano, la utilización de la expresión derecho medioambiental romano, aun cuando no podamos hablar en Roma de la existencia de una ciencia jurídica que lo desarrolle<sup>11</sup>.

10 Fernando López Ramón, "El medio ambiente", en *Base de conocimiento jurídico, derecho administrativo*, Madrid: Iustel, 2022.

11 Todo ello sin negar, como se ha señalado respecto al derecho administrativo, que el derecho ambiental, como tal, y el derecho al medio ambiente, en particular, es un fenómeno doctrinalmente contemporáneo, aunque encuentre sus más remotos precedentes e inspiraciones en las protecciones romanas a los recursos naturales, como afirmará, entre otros, Remedio Sánchez Ferriz, al señalar: "A tal fin, cabe adelantar que el nexo entre el derecho y el medio natural es tan viejo como la existencia del fenómeno jurídico, en la medida en la que el derecho se proyecta sobre el medio donde se desarrolla el hombre.

Siendo este –probar desde un estudio comparativo de las fuentes jurídicas la trascendencia del recurso a la legitimación popular para la defensa del medio ambiente desde Roma hasta nuestros días en el derecho español– el principal objetivo específico de nuestro estudio, debemos señalar que la metodología utilizada para el mismo desde la perspectiva jurídica parte de la exégesis de las fuentes a través del método hermenéutico, pertinentemente conjugado con el método histórico-crítico. De la misma forma, el recorrido por la doctrina precedente ha sido debidamente realizado en perspectiva histórica y comparada, teniendo en cuenta la evolución doctrinal y la propia tradición romanista, así como su encuadre en el ordenamiento jurídico (fuentes normativas). Todo ello se ha considerado necesario para garantizar de esta manera la indispensable conexión entre la investigación histórica y la dogmática moderna, explicitándose en las conclusiones finales –como resultado propio del estudio– la constatación de la continuidad histórica de la defensa popular del medio ambiente desde Roma hasta nuestro derecho contemporáneo.

## 1. ACCIONES POPULARES Y LEGITIMACIÓN POPULAR EN LA DEFENSA DEL AMBIENTE EN ROMA Y EN LA ACTUALIDAD

Aún hoy sigue siendo sorprendente la posibilidad cierta que tenían los ciudadanos romanos de ejercer acciones e interdictos populares para la defensa de los intereses públicos o comunes jurídicamente protegidos –como es el caso de los recursos medioambientales– y que esta siga considerándose hoy por parte de la doctrina moderna, para el derecho contemporáneo, como uno de los mecanismos jurídicos “más democráticos para hacer efectivos los derechos de cuarta generación o derechos colectivos en el que se encuentra el derecho al medioambiente, que se ubica con prontitud en el contexto de una realidad, en ocasiones conflictiva, problemática y compleja de la defensa ante daños al medio natural”<sup>12</sup>.

Ahora bien, no es menester acudir a los precedentes remotos del derecho ambiental en el derecho romano, ni de nuestro derecho viejo y moderno. Pese a que ya desde el derecho romano se reconozcan intereses públicos protegibles por los particulares con relación al medio donde la persona se desenvuelve, el derecho ambiental y el derecho a un medio ambiente adecuado que aquél protege son, inequívocamente, fenómenos contemporáneos, cuyo embrión cabe ubicar en el siglo XIX y su nacimiento definitivo en la década de 1970”. Remedio Sánchez Ferriz, “El derecho al medio ambiente”, en *Base de conocimiento jurídico, derecho constitucional III*, Madrid: Iustel, 2022.

- 12 Beatriz Sanjurjo Rebollo, “Medio ambiente y acción popular”, en *Cuestiones actuales de la jurisdicción en España*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid: Dykinson, 2010, pp. 419-434.

Efectivamente, en el moderno ordenamiento jurídico español, el derecho al medio ambiente consagrado por el artículo 45 de la Constitución encontrará el instrumento óptimo para su defensa en el posterior artículo 125 de la misma Carta Magna, que consagrará la participación de la ciudadanía en la Administración de Justicia, el cual, a su vez, deberá leerse a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE, de la que la acción pública es una manifestación concreta para los casos en los que un particular defiende, además de su propio interés, un interés común o público. Así lo establecerá la STC 62/1983, del 11 de julio de 1983, cuando afirma que "debe señalarse que dentro de los supuestos en atención a los cuales se establecen por el derecho las acciones públicas se encuentran los intereses comunes, es decir, aquellos en que la satisfacción del interés común es la forma de satisfacer el de todos y cada uno de los que componen la sociedad, por lo que puede afirmarse que cuando un miembro de la sociedad defiende un interés común sostiene simultáneamente un interés personal, o, si se quiere desde otra perspectiva, que la única forma de defender el interés personal es sostener el interés común. Esta solidaridad e interrelación social, especialmente intensa en la época actual, se refleja en la concepción del Estado como social y democrático de derecho, que consagra la Constitución (art. 1.1), en el que la idea de interés directo, particular, como requisito de legitimación, queda englobado en el concepto más amplio de interés legítimo y personal, que puede o no ser directo, como ya indica la sentencia de la Sala Segunda de este tribunal del 11 de octubre de 1982 (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 60, 17 de noviembre de 1982)".

La participación ciudadana en los asuntos medioambientales se ha visto particularmente reforzada en los últimos años, siendo un paradigma específico de ello el "Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente" o Convenio de Aarhus, elaborado en el marco de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, que instaura en materia medioambiental tres derechos fundamentales de los ciudadanos: el acceso a la información en materia de medio ambiente, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos igualmente relacionados con el medio ambiente. Dicho Convenio fue recibido en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 27/2006, del 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 (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Ya en la exposición de motivos, la ley expresamente reconoce que se incluye en la misma "la previsión del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus e introduce una especie de acción popular cuyo ejercicio corresponde 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. Se consagra definitivamente, de esta manera, 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". Así, por tanto, dicha legislación contiene, a nuestro interés, las siguientes disposiciones:

Ley 27/2006, del 18 de julio, artículo 3.º:

*Derechos en materia de medio ambiente.*

Para hacer efectivos el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo, todos podrán ejercer los siguientes derechos en sus relaciones con las autoridades públicas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con lo establecido en el artículo 7 del Código Civil: [...]

3) En relación con el acceso a la justicia y a la tutela administrativa: [...]

b) A ejercer la acción popular para recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental en los términos previstos en esta Ley.

Artículo 22:

*Acción popular en asuntos medioambientales.*

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, del 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, del 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.

Artículo 23:

*Legitimación.*

1. Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
  - b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.
  - c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.
2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, del 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

En este sentido, podemos comprobar cómo el derecho internacional, comunitario y español reconocen de forma contundente la acción popular como un instrumento privilegiado en la defensa del medio ambiente (como lo era en Roma), tutelando el interés difuso o colectivo, y otorgándole, siguiendo el tenor de los tiempos actuales y la contextualización más práctica, un protagonismo especial a los individuos<sup>13</sup> y a la articulación de la sociedad civil a través de la constitución y actuación de asociaciones y organizaciones no

13 Vid. Alberto Herrero de la Fuente, "La protección internacional del medio ambiente (I). Aspectos generales", en *Base de conocimiento jurídico, derecho internacional público*, Madrid: Iustel, 2022, pp. 10-11: "Este derecho del individuo a la protección del medio ambiente quedó configurado de la siguiente manera en el Principio 10 de la Declaración de Río en el que se recogen los tres elementos que integran el citado derecho: El derecho a la información, a participar en la toma de decisiones y a disponer de medios de recurso adecuados. Desde esta nueva perspectiva, la efectividad del derecho exige la participación de las autoridades estatales, en particular del legislador. El derecho a la información se concreta en la obligación de los Estados de difundir todo aquello que pueda afectar al medio ambiente y permitir el acceso a la información. El derecho a participar consiste en la posibilidad de intervenir, para apoyar u objetar, en proyectos susceptibles de afectar al medio ambiente. Finalmente, los ciudadanos, por separado o en grupo, deben tener acceso a vías de recurso, jurisdiccionales y no jurisdiccionales, que de manera efectiva les permitan oponerse a una actividad que pueda dañar el medio ambiente u obtener una indemnización en concepto de reparación de los perjuicios sufridos. Todo esto ha quedado consagrado en el Derecho Internacional con la adopción del Convenio de Aarhus de 1998 al que ya nos hemos referido, que entró en vigor en octubre de 2001 y en el que ya son parte veinticinco Estados. Desde mayo de 2003 cuenta con un Protocolo sobre registro de vertidos y transferencia de contaminantes firmado por treinta y cuatro países y por la comunidad europea. Dado que esta última es firmante del Convenio, ha aprobado la Directiva 2003/35/CE por la cual modifica las Directivas 85/337/CEE, sobre evaluación de impacto ambiental, y 96/61/CE, sobre prevención y control integrados de la contaminación, al objeto de adaptarlas a las exigencias del mismo. La transposición de la citada Directiva al Derecho de los Estados miembros de la Unión Europea llevará al definitivo reconocimiento por parte de éstos del derecho del individuo a la protección del medio ambiente".

gubernamentales<sup>14</sup>, que quedan legitimadas para su ejercicio siempre que cumplan los requisitos establecidos en la ley. Podemos, sin duda, coincidir, además, con Navarro Batista, cuando manifiesta que "llama la atención el hecho de que la legitimación no se restrinja a las personas jurídicas que tengan como fin exclusivo o primordial la protección del medio ambiente, es decir, a las ONG ambientales, lo cual aboga por un espectro más amplio de los sujetos legitimados procesalmente (asociaciones, sindicatos. etc.)"<sup>15</sup>.

Ciertamente, podemos afirmar que nuestro ordenamiento jurídico español sigue reservando la acción popular prácticamente al ámbito penal (lo que, sin duda, ya tiene importancia para el caso de los delitos ambientales), aunque también cabe su ejercicio para otros ámbitos de corte sectorial como el medio ambiente. Por tanto, como decimos, un soporte cardinal en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales en Roma se convierte así, de esta manera, en una de las herramientas principales que usa, todavía hoy y por causas sorprendentemente parecidas, nuestro ordenamiento jurídico contemporáneo. La principal causa, quizá, de esta coincidencia tiene que ver con que, aunque la acción popular tiene su origen en la Atenas clásica de hace 2.500 años y el desarrollo de su régimen jurídico en la República romana, el contexto histórico y político, aunque lejano en el tiempo, no es, nos recuerda la doctrina, "muy divergente del actual, si nos atenemos a la realidad social que hizo posible el nacimiento y desarrollo de la legitimación popular"<sup>16</sup>.

14 Vid. *ibid.*, p. 9: "Hablar de ong especializadas en medio ambiente significa evocar en primer lugar organizaciones que, como Greenpeace, realizan una labor intencionalmente llamativa con la intención de llamar la atención del gran público sobre la necesidad de proteger la naturaleza. Hay sin embargo otras menos conocidas que como la Unión Mundial para la Naturaleza, llamada antes Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) o el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) colaboran con Estados y organizaciones internacionales en la preparación y desarrollo de programas medioambientales. Finalmente hay otras, de carácter exclusivamente científico, poco conocidas o absolutamente desconocidas por el gran público, cuyos trabajos, sin embargo, gozan de gran prestigio y son básicos para la protección de la naturaleza. Es el caso, por ejemplo, de la International Commission on Radiological Protection (CIPR), que realiza las investigaciones en las que se apoyan la mayor parte de las reglamentaciones en materia de protección frente a las radiaciones ionizantes, o del Conseil Européen du Droit de l'Environnement (CEDE), cuya labor sirve frecuentemente de base de resoluciones y convenios aprobados en el seno de diversas organizaciones internacionales. Algunas de estas ONG especializadas son admitidas por las organizaciones internacionales con el estatuto de observador y junto a ellas participan en la elaboración de textos y documentos".

15 Nicolás Navarro Batista, "Medio ambiente y democracia participativa: La adaptación de la Comunidad Europea al Convenio de Aarhus. Comentario al Reglamento 1367/2006", *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 13, 2007, pp. 33-34.

16 Antonio Fernández de Buján, "Las acciones populares romanas: Persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos", *Revista General Derecho Romano*, n.º 34, 2020, p. 2. Vid. también Antonio Fernández de Buján,

En primer lugar, siguiendo el razonamiento de Fernández de Buján, hay que afirmar que para comprender el verdadero alcance de la acción popular debemos entender bien la identificación romana entre el *cives* y el *Populus*, en el que se integraba activamente, "por lo que se consideraba que la lesión de un interés público afectaba de forma directa al interés de cada uno de los ciudadanos en particular, por lo que quedaban legitimados para proceder a su tutela o persecución mediante el ejercicio de un interdicto o una acción popular. La noción de pueblo romano, *populus romanus*, como titular de derechos y obligaciones, habría constituido por ello un elemento fundamental para la creación de las nociones de acción popular, *actio popularis*, y de interdictos populares, *interdicta popularia*, ejercitables por cualquier ciudadano para la tutela de los intereses públicos, del interés general, en suma, al que se hace referencia en las fuentes con distintas expresiones como *utilitas publica*, *utilitas omnium*, *utilitas universorum*, *utilitas communis* y *utilitas rei publicae causa*. El interés de la colectividad, en determinadas materias, convergía de forma directa con los intereses de los particulares, *utilitas singulorum*. Así, en relación con las *res publicae in usu publico*, las cosas públicas de uso público"<sup>17</sup>.

Veamos el régimen general de estas acciones populares en Roma. Destaca en este punto en las fuentes el título XXIII del libro XLVII del Digesto, que lleva por título "*De popularibus actionibus*", que comenzará con la definición que ofrece Paulo de *actio popularis*, afirmando que se denomina así la acción que ampara el derecho propio del pueblo: D. 47.23.1. (*Paulus libro octavo ad edictum*): "*Eam popularem actionem dicimus, quae suum ius populi tuetur*".

"A propósito del interés público como principio inspirador de la actividad financiera ateniense y las acciones populares romanas", *Revista General Derecho Romano*, n.º 39, 2022; "Un apunte sobre legitimación popular", *Revista General Derecho Romano*, n.º 29, 2017; Juan Miguel Alburquerque, "Acciones e interdictos populares: Legitimación popular y especial referencia al interdicto popular sobre la protección de las vías y caminos públicos", *op. cit.*

- 17 Antonio Fernández de Buján, "La acción popular romana, *actio popularis*, como instrumento de defensa de los intereses generales, y su proyección en el derecho actual", *Revista General Derecho Romano*, n.º 31, 2018, p. 5. *Vid.* también, José María López Domínguez, "Acciones populares en el control de constitucionalidad", en *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, vol. 1, Madrid: Dykinson, 2021, pp. 383-384: "La acción popular como mecanismo de control de constitucionalidad es una acción popular atípica en su objeto, pero coherente con la idea básica de protección del interés público, y de que, en última instancia, el titular de la *utilitas publica* no es otro que el *populus*. Las reformas democráticas en el Ática desde Solón llevan a la aparición de una versión primitiva de la misma, personalizada, pero destinada a salvaguardar, a partir de una vigilancia por parte de los propios ciudadanos, la coherencia interna y seguridad jurídica en la *polis*. Desde una perspectiva romanística, es la protección de esa *utilitas publica*, y del propio *consensus iuris* que Cicerón señala como determinantes de ese concepto de *populus*, por el *populus* mismo, ya de forma individual, ya colectiva".

De la misma forma, Paulo nos indicará que, respecto a la legitimación activa de dicha acción popular, se les permite a personas íntegras, siendo el pretor quien debe elegir, en caso de coincidir varios demandantes, a aquel que es más idóneo. A esto añadirá Ulpiano que debe preferirse a quien manifieste, además del interés común, un interés particular en la causa. Estará permitido, según D.47.23.6., ejercitar acciones populares también a mujeres y a pupilos, si tienen interés particular.

- D. 47.23.2. (*Paulus libro primo ad edictum*): "*Si plures simul agant populari actione, praetor eligat idoneiorem*".
- D. 47.23.3. pr. (*Ulpianus libro primo ad edictum*): "*Sed si ex eadem causa saepius agatur [agetur], cum idem factum sit, exceptio vulgaris rei iudicatae opponitur. 1. In popularibus actionibus is cuius interest praefertur*".
- D. 47.23.4. (*Paulus libro tertio ad edictum*): "*Popularis actio integrae personae permittitur, hoc est cui per edictum postulare licet*".
- D. 47.23.6. (*Ulpianus libro 25 ad edictum*): "*Mulieri et pupillo populares actiones non dantur, nisi cum ad eos res pertineat*".

Será también Paulo quien nos dará noticia de que lo previsto en el Edicto del Pretor era que el demandado puede ser defendido mediante procurador; no podría nombrar procurador, sin embargo, el demandante<sup>18</sup>. Así en D. 47.23.5. (*Paulus libro octavo ad edictum*): "*Qui populari actione convenietur, ad defendendum procuratorem dare potest: is autem, qui eam movet, procuratorem dare non potest*".

En cuanto a la caducidad de las mismas, Ulpiano nos informará que pueden ejercerse dentro del plazo de un año: D. 47.23.8. (*Ulpianus libro primo ad edictum*): "*Omnes populares actiones neque in heredes dantur neque supra annum extenduntur*".

Según nuestro maestro, a lo largo de las distintas etapas del derecho romano habrían ido surgiendo las diferentes formas de legitimación popular de las que estamos hablando, sucediéndose o coexistiendo entre sí. El orden cronológico de aparición de las mismas se establecería de esta manera: en primer lugar, las acciones *pro populo*, previstas en la época de las acciones de la ley; aparecerían posteriormente los interdictos populares, que tutelan el uso público de las cosas públicas; más tarde, surgirían las acciones penales

18 Téngase en cuenta la salvedad que señala Antonio Fernández de Buján, "Las acciones populares romanas: Persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, p. 18: "Excepcionalmente, sí cabía comparecer en juicio mediante procurador en una *actio popularis*. Así, en D. 3.3.42., aunque en las acciones populares no se puede nombrar procurador, se ha afirmado que sí cabe nombrarlo, al igual que está previsto en las acciones privadas, por quien ejercita una acción de vía pública por haber sido particularmente perjudicado por un interdicto prohibitorio –*qui de via publica agit privato damno ex prohibitione afficitur*– y, con mayor razón, por el titular del sepulcro en caso de profanación, '*ad sepulcri violati actionem est*'".

populares previstas en leyes públicas que persiguen delitos públicos y aquellas previstas en leyes comiciales, municipales o coloniales y en senadoconsultos, que persiguen básicamente delitos privados, o aquellas acciones penales populares, previstas en edictos pretorios o edilicios que persiguen delitos privados e ilícitos con contenido penal, en las que se manifiesta así mismo un interés público. Así pues, nos indicará el profesor Fernández de Buján, "en la Roma republicana, al ejercicio de los interdictos y *actiones* de legitimación popular, *accusatio*, que correspondía a cualquier ciudadano, se hace referencia en las fuentes con expresiones como: *actio popularis, omnes cives, qui volet ex populo, quivis de populo, quivis ex populo, o quiquunque agere volet*, es decir, cualquiera puede ejercitar la acción"<sup>19</sup>.

Recogiendo este razonamiento y en la materia medioambiental a la que se refiere nuestro estudio, afirmará Trisciuglio, que "la participación del ciudadano, actor en los procedimientos populares, en la defensa de las *res publicae in publico usu* (y de la *salubritas* colectiva) era de hecho coherente con la ideología republicana en general favorable a fomentar una mayor participación en la gestión de los asuntos públicos". De la misma forma, con el fin de la República comenzará, por tanto, un periodo de decadencia del medio popular, que llevaría a que el antes ciudadano, ahora súbdito, no tuviese más remedio, ante amenazas contra el ambiente y la salud, que confiar en las decisiones en materia administrativa de funcionarios públicos<sup>20</sup>.

Por tanto, en el ámbito de la persecución de delitos o ilícitos, las acciones que pueden interponerse en los procesos romanos son, bien privadas (para proteger los intereses particulares), siendo estas penales o *reipersecutorias* (o mixtas), bien *populares* o públicas, para defender los intereses colectivos<sup>21</sup>.

19 Antonio Fernández de Buján, "De la *actio popularis romana* a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados, y tutela del uso público de los bienes públicos". En *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano* IV, vol 1, Madrid: Dykinson, 2021, pp. 18-19.

20 Andrea Trisciuglio, "Tutela del medioambiente. Roma, Europa, América Latina", en *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica*, Roma-Perugia-México: ISEG, 2013, p. 697.

21 "Las acciones populares ocupan, por tanto, una posición intermedia entre las acciones privadas que persiguen ilícitos civiles y las acciones penales que persiguen delitos privados y, por otra, las acciones penales que persiguen delitos públicos, dado que si bien son accesibles a todos los ciudadanos, *omnes cives*, al igual que sucede con las acciones penales mediante las que el acusador popular persigue cualquier delito público, salvo los expresamente previstos por la ley, por otra parte, se aproximan a las acciones privadas y a las acciones penales que persiguen delitos privados, en la medida en que el proceso en el marco en el que se tramitan tiene naturaleza privada y la sanción que se establece en la condena no tiene naturaleza personal sino pecuniaria". Antonio Fernández de Buján, "La acción popular romana, *actio popularis*, como instrumento de defensa de los intereses generales, y su proyección en el derecho actual", *op. cit.*, p. 4.

Ya en la Ley de las XII Tablas encontramos una primitiva forma de legitimación popular, de la que nos ofrecen testimonio Gayo y Justiniano (ambos en sus *Instituciones*), cuando, al afirmarse la imposibilidad de iniciar un proceso mediante representante en las antiguas acciones de la ley, se hace referencia expresa a excepciones "cuando fuese por el pueblo" o "*rei publicae causa*":

I. 4.10.pr.: *De his per quos agere possumus. Nunc admonendi sumus, agere posse quemlibet aut suo nomine aut alieno. alieno veluti procuratorio, tutorio, curatorio, cum olim in usu fuisset, alterius nomine agere non posse nisi pro populo, pro libertate, pro tutela. praeterea lege Hostilia permissum est furti agere eorum nomine qui apud hostes essent aut rei publicae causa abessent quive in eorum cuius tutela essent. et quia hoc non minimam incommoditatem habebat, quod alieno nomine neque agere neque excipere actionem licebat, coeperunt homines per procuratores litigare: nam et morbus et aetas et necessaria peregrinatio itemque aliae multae causae saepe impedimento sunt quo minus rem suam ipsi exsequi possint.*

Gaius, *Instituta* (IV, 82): *Nunc admonendi sumus agere nos aut nostro nomine aut alieno, veluti cognitorio, procuratorio, tutorio, curatorio, cum olim, quo tempore legis actiones in usu fuissent, alieno nomine agere non liceret, praeterquam ex certis causis.*

Particularmente importante de cara a nuestro estudio, en el ámbito de las acciones penales y, en concreto, aquellas que se recogen en leyes comiciales, municipales o coloniales, son aquellas que prevén, como nos informa Fernández de Buján, que pueda perseguirse *quavis de populo* delitos como el entierro de cadáveres en lugares ilícitos, esparcir o amontonar desperdicios y basuras, como son, por ejemplo: "la *Lex luci Lucerini*, que es una ley colonial del siglo III a. C., que prevé la legitimación *quavis de populo, qui volet*, para perseguir delitos como la prohibición de enterrar cadáveres, esparcir inmundicias o realizar ceremonias fúnebres en el territorio de un bosque sagrado; la *Lex luci Spoletini*, que es así mismo una ley del siglo III a. C., que prevé la legitimación *quavis de populo* para perseguir la ilegal utilización de un bosque sagrado, sancionada con pena pecuniaria a favor del tesoro público; la *lex Mamilia* o *Iulia Agraria*, de alrededor del 55 al 59 a. C., aprobada en el marco de la legislación agraria impulsada por César, consistente en atribuir tierras públicas a veteranos de guerra, que prevé que cualquier miembro de la comunidad afectada, *qui volet*, ejercite una acción para la tutela de los términos o lindes de las ciudades, mercados y lugares públicos o propiedades privadas, y sanciona su remoción forma dolosa"<sup>22</sup>.

Igualmente, siguiendo el minucioso análisis de nuestro maestro en varios de sus estudios sobre acciones populares, cabe destacar en esta materia de defensa del ambiente y de los recursos naturales, lo dispuesto en:

22 Antonio Fernández de Buján, "La *actio popularis* romana como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 6, 2020, p. 21.

- El *Senadoconsulto de Pago Montano*, que prevé que cualquiera, *quivis de populo*, pueda actuar en un proceso ejecutivo (*manus iniectio* y *de pignoris capio*) contra quien arrojará basuras en lugar de enterramientos plebeyos cercano al *Esquilinus*, para evitar que se convirtiera en un basurero, con lo que ellos suponen de perturbación del aire y de peligro para la *salubritas*<sup>23</sup>.
- La *lex Quinctia de aquaeductibus*, por la cual cualquier ciudadano, *quivis de populo*, podría perseguir a quienes infringieran cualquier daño a los conductos o canalizaciones de los acueductos públicos o realizaran captaciones ilícitas de aguas, con penas pecuniarias de hasta 100.000 sesteracios en favor del fisco<sup>24</sup>.
- La *lex Ursonensis*, que, entre otros supuestos, permite la acción popular contra quien entierre cadáveres o erija monumentos funerarios dentro de la colonia de Urso (Osuna)<sup>25</sup>.
- La ya referida en capítulos anteriores *lex Rivi Hiberiensis*, con acciones populares contra los magistrados, *magistri pagi* y *publicani*, que actuaran de forma contraria a lo dispuesto en la ley referido a la comunidad de regantes, como los turnos de riego de los *pagi*, la limpieza y reparación de las acequias<sup>26</sup>.

- 23 Cfr. Antonio Fernández de Buján, "La acción popular romana, *actio popularis*, como instrumento de defensa de los intereses generales, y su proyección en el derecho actual", *op. cit.*, p. 13. *Vid.* también, José Luis Zamora Manzano, "La administración romana ante la gestión de residuos y tutela del hábitat", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 17, 2017, pp. 72-73: "Existen algunas evidencias indirectas sobre la manera como se organizaba la gestión de residuos y la problemática que esta ocasionaba al medio, así encontramos el senadoconsulto de Pago Montano en el cual ya se hace referencia a evitar el amontonamiento de desperdicios y basuras: '*eisque curarent tu[ erenturque/ ar] bitratu aedilium pleibeium, [quei] comque essent, neue ustrinae in /eis loceis regionibusue niue poci ustri nae cussa fierent, niee stercus terra [m] ue intra ea loca fecisse coniecisseue veli[t] quei haec loca ab paa[g]o Montano//[reddempta habebit, et uti si is stercus in eis loceis fecerit terramue in ea] loca iecerit, in ... [cum HS] ma[nus iniectio pignorisq(ue) capi[ o siet]*'. En Roma, el Pago Montano era un lugar de enterramiento de los plebeyos más allá de la Puerta Esquilina, y lo que se trató de impedir fue la formación de un vertedero por acumulación de residuos. El senadoconsulto, de fecha incierta, acaso del siglo I, comenta dos de los procedimientos ejecutivos que se pudieron aplicar a los infractores para el pago de una multa. En este mismo contexto, en el año 87 a. C., encontramos el edicto *praetoris* de Campo Esquilino: *L. Sentius C.f. pr(aetor)/ de sen(atus) sent(entia) loca / terminanda coer(avit) B(onum)f(actum). Nei quis intra/ téminos propius/urben ustrinam/ fecisse velit neue/ stercus cadauer/ iniecisse velit*".
- 24 Cfr. Antonio Fernández de Buján, "Interdicta publicae utilitatis causa y acciones populares", *Revista General Derecho Romano*, n.º 32, 2019, p. 13.
- 25 Cfr. Antonio Fernández de Buján, "La *actio popularis* romana como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE", *op. cit.*, p. 23.
- 26 Cfr. Antonio Fernández de Buján, "La acción popular romana, *actio popularis*, como instrumento de defensa de los intereses generales, y su proyección en el derecho actual",

- Las leyes *Malacitana* y *Salpensana*, que preveían acciones populares en materia urbanística y por daños ocasionados a cosas públicas (*lex municipii Salpensani*, 26, y *lex Municipii Malacitani*, 58 y 62)<sup>27</sup>, que incluirían muchas de las disposiciones que hemos contemplado en nuestro estudio referidas a la protección del medio ambiente urbano. Y, en el mismo sentido, la *lex Irnitana*, para perseguir delitos de los ciudadanos (también de los magistrados), particularmente en materia urbanística<sup>28</sup>.

Finalmente, en el ámbito de las acciones populares de tipo pretorias, es decir, recogidas en los edictos, Fernández de Buján<sup>29</sup> hace referencia a algunas de ellas que tienen que ver directamente con la protección del ambiente, como pueden ser:

- *Actio de sepulchro violato*, contra aquel que profanare un sepulcro. También se concedería otra acción popular contra quien enterrara cadáveres en lugares afectados al *usus publicus*.
- *Actio de effusis et deiecit*, contra aquel que desde una vivienda arrojar cosas sólidas o líquidas a la vía pública.
- *Actio de via publica*, que podía ejercerse contra quienes arrojara basura.
- *Actio de bestiis* o *de feriis*, contra quien amenace la seguridad del lugar con animales salvajes.

## 2. LOS INTERDICTOS POPULARES EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Tanta o, incluso, mayor importancia en el ámbito de la defensa del interés colectivo desde la perspectiva de la legitimación popular tienen los denominados interdictos públicos o populares. Recordemos aquí que un interdicto no deja de ser una orden del magistrado de carácter administrativo (para prohibir, ordenar la restitución o la exhibición) con el fin de tutelar, de forma sumaria y provisional, un interés público o privado, mientras se espera a la

*op. cit.*, p. 16. *Vid.* también María Lourdes Martínez de Morentin Llamas, *Estudios de derecho administrativo romano*, Madrid: Dykinson, 2022, pp. 205 y ss.

27 *Cfr.* Antonio Fernández de Buján, "Las acciones populares romanas: Persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, p. 15.

28 *Cfr.* Antonio Fernández de Buján, "De la *actio popularis romana* a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados, y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, p. 32.

29 Antonio Fernández de Buján, "*Interdicta publicae utilitatis causa* y acciones populares", *op. cit.*, pp. 36-37.

resolución definitiva a través de un juicio mediante un proceso ordinario. Es Ulpiano quien nos ofrece una idea general sobre los interdictos y sus distintos usos y clasificaciones:

D. 43.1.1. pr. (*Ulpianus libro 67 ad edictum*): *Videamus, de quibus rebus interdicta competunt. Et sciendum est interdicta aut de divinis rebus aut de humanis competere. Divinis, ut de locis sacris vel de locis religiosis. De rebus hominum interdicta redduntur aut de his, quae sunt alicuius, aut de his, quae nullius sunt. Quae sunt nullius, haec sunt: liberae personae, de quibus exhibendis ducendis interdicta competunt. Quae sunt alicuius, haec sunt aut publica aut singulorum. Publica: de locis publicis, de viis deque fluminibus publicis. Quae autem singulorum sunt, aut ad universitatem pertinent, ut interdictum quorum bonorum, aut ad singulas res, ut est interdictum uti possidetis, de itinere actuque. 1. Interdictorum autem tres species sunt, exhibitoria prohibitoria restitutoria: sunt tamen quaedam interdicta et mixta, quae et prohibitoria sunt et exhibitoria. 2. Interdictorum quaedam in praesens, quaedam in praeteritum referuntur: in praesens, ut uti possidetis: in praeteritum, ut de itinere actuque, de aqua aestiva. 3. Interdicta omnia licet in rem videantur concepta, vi tamen ipsa personalia sunt. 4. Interdictorum quaedam annalia sunt, quaedam perpetua.*

Como señalará Albuquerque en su estudio sobre los interdictos de *publicis locis*, las fuentes "reflejan claramente la significativa valoración pretoria y jurisprudencial de las *res publicae in publico usu*, y presuponen, explícita o implícitamente, que pueden considerarse –en principio–, interdictos populares. La amplia tutela que se desprende de la revisión exegética en su conjunto favorece, por tanto, la legitimación popular para la defensa de estos bienes"<sup>30</sup>. Así, siguiendo la clasificación ya esbozada por Di Porto<sup>31</sup>, nuestro autor destacará la protección de determinadas cosas públicas mediante interdictos con legitimación pública o popular, los siguientes<sup>32</sup>:

- Los *loca quae publico usui destinata sunt* (que comprenderían *areas, insulas, agros, vias publicas, itineraque publica*)<sup>33</sup>.
- Las *viae publicae*<sup>34</sup>.

30 Juan Miguel Albuquerque, *La protección o defensa del uso colectivo de las cosas de dominio público. Especial referencia a los interdictos de publicis locis (loca, itinere, viae, flumina, ripae)*, op. cit., p. 51.

31 Cfr. Andrea di Porto, "Interdetti popolari e tutela delle res in usu publico", en *Diritto e processo nella esperienza romana*, Nápoles: Università Torino, 1994.

32 Cfr. Juan Miguel Albuquerque, *La protección o defensa del uso colectivo de las cosas de dominio público. Especial referencia a los interdictos de publicis locis (loca, itinere, viae, flumina, ripae)*, op. cit., p. 51.

33 D. 43.8.2.3. (*Ulpianus libro 68 ad edictum*): "*Publici loci appellatio quemadmodum accipiatur, Labeo definit, ut et ad areas et ad insulas et ad agros et ad vias publicas itineraque publica pertineat*".

34 D. 43.8.2.20. (*Ulpianus libro 68 ad edictum*): "*Ait praetor: 'In via publica itinereve publico facere immittere quid, quo ea via idve iter deterius sit fiat, veto'*"; y D. 43.8.2.35. (*Ulpianus libro 68 ad edictum*): "*Praetor ait: 'Quod in via publica itinereve publico factum immissum habes, quo ea via idve iter deterius sit fiat, restituas'*".

- Los *flumina publica* y las correspondientes orillas<sup>35</sup> (aunque se cuestione que los interdictos *ut in flumine publico navigare liceat* y *de ripa munienda* tengan legitimidad popular<sup>36</sup>).
- Las cloacas públicas<sup>37</sup>.

De esta forma, entre los interdictos populares, tal y como nos indicará Fernández de Buján, susceptibles de ejecución popular, *quivis ex populo*, y que pueden relacionarse con la defensa del ambiente o de los recursos de carácter natural, destacan aquellos en los que el pretor: prohíbe que se introduzca algo en un lugar público (D. 43.8.2. pr.)<sup>38</sup>; evita que se retenga lo que se ha hecho en perjuicio de las vías o caminos públicos (D. 43.8.2.20)<sup>39</sup> o dispone que las vías o caminos públicos vuelvan a su anterior estado (D. 43.8.2.35)<sup>40</sup>; otorga protección al concesionario de un lugar público para garantizar el pacífico uso del mismo (D. 43.9.1)<sup>41</sup>; impide cualquier perturbación frente a quien realice obras que perjudiquen el uso de la vía o camino público (D.

- 35 D. 43.12.1.pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Ait praetor: 'Ne quid in flumine publico ripave eius facias neve quid in flumine publico neve in ripa eius immittas, quo statio iterve navigio deterior sit fiat'", D.43.12.19. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Deinde ait praetor: 'Quod in flumine publico ripave eius fiat sive quid in id flumen ripamve eius immissum habes, quo statio iterve navigio deterior sit fiat, restituas'", D. 43.13.1 pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Ait praetor: 'In flumine publico inve ripa eius facere aut in id flumen ripamve eius immittere, quo aliter aqua fluat, quam priore aestate fluxit, veto'", y D. 43.13.11. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Deinde ait praetor: 'Quod in flumine publico ripave eius factum sive quid in flumen ripamve eius immissum habes, si ob id aliter aqua fluit atque uti priore aestate fluxit, restituas'".
- 36 D. 43.14.1. pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Praetor ait: 'Quo minus illi in flumine publico navem ratem agere quove minus per ripam onerare exonerare liceat, vim fieri veto. Item ut per lacum fossam stagnum publicum navigare liceat, interdicam'", y D. 43.15.1. pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Praetor ait: 'Quo minus illi in flumine publico ripave eius opus facere ripae agrive qui circa ripam est tuendi causa liceat, dum ne ob id navigatio deterior fiat, si tibi damni infecti in annos decem viri boni arbitrato vel cautum vel satisdatum est aut per illum non stat, quo minus viri boni arbitrato caveatur vel satisdetur, vim fieri veto'".
- 37 D. 43.23.1. pr. (Ulpianus libro 71 ad edictum): "Praetor ait: 'Quo minus illi cloacam quae ex aedibus eius in tuas pertinet, qua de agitur, purgare reficere liceat, vim fieri veto. Damni infecti, quod operis vitio factum sit, caveri iubebo'".
- 38 D. 43.8.2. pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Praetor ait: 'Ne quid in loco publico facias inve eum locum immittas, qua ex re quid illi damni detur, praeterquam quod lege senatus consulto edicto decretove principum tibi concessum est. De eo, quod factum erit, interdictum non dabo'".
- 39 D. 43.8.2.20. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Ait praetor: 'In via publica itinereve publico facere immittere quid, quo ea via idve iter deterius sit fiat, veto'".
- 40 D. 43.8.2.35. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Praetor ait: 'Quod in via publica itinereve publico factum immissum habes, quo ea via idve iter deterius sit fiat, restituas'".
- 41 D. 43.9.1. pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Praetor ait: 'Quo minus loco publico, quem is, cui locandi ius fuerit, fruendum alicui locavit, ei qui conduxit sociove eius e lege locationis frui liceat, vim fieri veto'. [...] 3. Ait praetor 'Quo minus e lege locationis frui liceat'. Merito ait 'e lege locationis': ultra legem enim vel contra legem non debet audiri, qui frui desiderat".

43.11.1. pr.)<sup>42</sup>; prohíbe que se haga, se construya o deposite en un río público o en su orilla lo que perturbe el uso público (D. 43.12.1)<sup>43</sup> o que perjudique o impida que el agua fluya con normalidad (D. 43.13.1 pr.)<sup>44</sup>; prohíbe que se impida la navegación pública por un río público (D. 43.14.1 pr.)<sup>45</sup>; prohíbe que se obstaculicen las obras realizadas en un río público o en su orilla que supongan un beneficio para la misma (D. 43.15.1. pr.)<sup>46-47</sup>. A todas estas manifestaciones de interdictos populares podríamos sumar, como ya vimos anteriormente, los interdictos prohibitorios *ne quid in loco sacro religioso sancto fiat, de mortuo inferendo* o *de sepulchro aedificando*, para evitar cualquier actuación sobre sepulcros o terrenos sepulcrales, aunque no fuesen dolosas, según lo recogido en D. 11.8.1<sup>[48]</sup>.

La relación directa, por tanto, entre muchos de los denominados interdictos de *publicis locis* y la protección del ambiente y de los recursos naturales es más que evidente. Así, en relación, por ejemplo, con la protección de los recursos hídricos, encontraremos: el interdicto *quod vi aut clam*<sup>49</sup> (D. 43.24.11

42 D. 43.11.1. pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Praetor ait: 'Quo minus illi viam publicam iterve publicum aperire reficere liceat, dum ne ea via idve iter deterius fiat, vim fieri veto'".

43 D. 43.12.1. pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Ait praetor: 'Ne quid in flumine publico ripave eius facias neve quid in flumine publico neve in ripa eius immittas, quo statio iterve navigio deterior sit fiat'. [...] 14. Ait praetor: 'Iterque navigii deterius fiat'. Hoc pro navigatione positum est: immo navigium solemus dicere etiam ipsam navem, iter ergo navigio potest et sic accipi 'iter navi deterius fiat'. [...] 19. Deinde ait praetor: 'Quod in flumine publico ripave eius fiat sive quid in id flumen ripamve eius immisissum habes, quo statio iterve navigio deterior sit fiat, restituas'".

44 D. 43.13.1. pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Ait praetor: 'In flumine publico inve ripa eius facere aut in id flumen ripamve eius immittere, quo aliter aqua fluat, quam priore aestate fluxit, veto'".

45 D. 43.14.1. pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Praetor ait: 'Quo minus illi in flumine publico navem ratem agere quoque minus per ripam onerare exonerare liceat, vim fieri veto. Item ut per lacum fossam stagnum publicum navigare liceat, interdicam'".

46 D. 43.15.1. pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Praetor ait: 'Quo minus illi in flumine publico ripave eius opus facere ripae agrive qui circa ripam est tuendi causa liceat, dum ne ob id navigatio deterior fiat, si tibi damni infecti in annos decem viri boni arbitrato vel cautum vel satisdatum est aut per illum non stat, quo minus viri boni arbitrato caveatur vel satisdetur, vim fieri veto'".

47 Cfr. Antonio Fernández de Buján, "Las acciones populares romanas: Persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, pp. 8-9. Vid. Juan Miguel Albuquerque, "Acciones e interdictos populares: legitimación popular y especial referencia al interdicto popular sobre la protección de las vías y caminos públicos", *op. cit.*

48 D. 11.8.1. pr. (Ulpianus libro 68 ad edictum): "Praetor ait: 'Quo quave illi mortuum inferre invito te ius est, quo minus illi eo eave mortuum inferre et ibi sepelire liceat, vim fieri veto'". Cfr. María Salazar Revuelta, "Régimen jurídico de las *res religiosae* y la prohibición de exhumación en el derecho romano", en *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, vol. 1, Madrid: Dykinson, 2021, pp. 543-544.

49 Vid. David Magalhaes, "O Interdictum Quod Vi Aut Clam, uma Protecção Racional do Meio Ambiente", en *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, vol. 1, Madrid: Dykinson, 2021, pp. 626-644.

pr.)<sup>50</sup>, que puede ejercerse, según Labeón, cuando una persona vierta algo en un pozo, provocando la contaminación del agua; el interdicto *de aqua cotidiana et aestiva* (D. 43.20.1 pr.)<sup>51</sup>, que protege a aquel que tiene derecho a traer agua contra violencias ilícitas y llegándose a extender (D. 43.20.1.27)<sup>52</sup> a casos en los que alguien haga algo –cavar, sembrar, talar, podar– que pueda ensuciar, estropear o corromper el agua; el interdicto *de rivis* (D.43.21.1)<sup>53</sup>, que permite cumplir con el deber de limpiar o reparar las acequias sin impedimentos; el interdicto *de fontes* (D. 43.22.1 pr.)<sup>54</sup>, también para permitir la reparación y limpieza de fuentes y que puede aplicarse igualmente a los depósitos, pozos y piscinas, incluyendo la servidumbre de abrevadero del ganado<sup>55</sup>.

Respecto al interdicto *ne quid in loco publico vel itinere fiat*, que prohíbe hacer en lugar o camino público cualquier cosa que lo perjudique (salvo que haya sido autorizado por el derecho) –lo que incluye, obviamente, los aspectos ambientales– expresamente se reconoce su carácter popular al señalar Ulpiano “*et tam publicis utilitatibus quam privatorum per hoc prospicitur*” (D. 43.8.2.2) u “*hoc interdictum perpetuum et popolare est*” (D. 43.8.2.34). Este interdicto, según la opinión de Labeón, incluirá la consideración de lugar público a solares, campos, casas y caminos o vías públicas (D. 43.8.2.3), exceptuándose, en el razonamiento de Ulpiano, los bienes patrimoniales (D. 43.8.2.4) y comprometiendo solamente a los afectados al uso público (D. 43.8.2.5). Igualmente, podrá ejercerse vía útil para defender el mar y, como dijimos en su momento, podría incluso proteger el aire de ese lugar si se hubiere contaminado volviéndose pestilente (D. 43.8.2.29). El interdicto, aún teniendo carácter prohibitorio (D. 43.8.2.1), dispone también de su correspondiente retitutorio

50 D. 43.24.11. pr. (Ulpianus libro 71 ad edictum): “*Is qui in puteum vicini aliquid effuderit, ut hoc facto aquam corrumperet, ait Labeo interdicto quod vi aut clam eum teneri: portio enim agri videtur aqua viva, quemadmodum si quid operis in aqua fecisset*”.

51 D. 43.20.1. pr. (Ulpianus libro 70 ad edictum): “*Ait praetor: ‘Uti hoc anno aquam, qua de agitur, non vi non clam non precario ab illo duxisti, quo minus ita ducas, vim fieri veto*”.

52 D. 43.20.1.27. (Ulpianus libro 70 ad edictum): “*Labeo putat per hoc interdictum prohiberi quem, ne quid in illo fundo faciat fodiat serat succidat putet aedificet, quare ex re ea aqua, quam ille hoc anno per fundum tuum sine vitio duxit, inquinetur vitietur corrumpatur deteriorve fiat: et similiter de aestiva aqua debere interdicti ait*”.

53 D. 43.21.1. pr. (Ulpianus libro 70 ad edictum): “*Praetor ait: ‘Rivos specus septa reficere purgare aquae ducendae causa quo minus liceat illi, dum ne aliter aquam ducat, quam uti priore aestate non vi non clam non precario a te duxit, vim fieri veto*”.

54 D. 43.22.1. pr. (Ulpianus libro 70 ad edictum): “*Praetor ait: ‘Uti de eo fonte, quo de agitur, hoc anno aqua nec vi nec clam nec precario ab illo usus es, quo minus ita utaris, vim fieri veto. De lacu puteo piscina item interdicam*”.

55 Cfr. Juan Miguel Alburquerque, “Algunos fundamentos y convergencias de la experiencia administrativa romana sobre el medio ambiente, los recursos naturales y *res publicae*”, *op. cit.*, pp. 33-34.

(D. 43.8.2.35). Juliano nos informará, además, que puede actuarse mediante procurador (D. 43.8.6)<sup>56</sup>.

Comentando este interdicto, afirmará Sasaki, que "in 'principium' Ulpian mentions the interdict that forbids to use 'vis' against the repairer of the public roads. That's to say, those who want to construct or keep constructing on the public road could ignore the legal effect of the issued interdict, because the defendant's obligation of not constructing or not obstructing the construction could be denied in the secondary trial i.e. 'iudicium secundarium', where both parties should allege that their own behavior is not illegal. The jury 'recuperatores' could justify the work of the defendant party, on the ground for example that it was the permitted repair. This feature of the interdicts is comparable to that of other praetorian provisional orders. The possessive interdict 'interdictum possessorium' also has this character, but is restricted to the possessor or the self-styled former possessor. The active qualification of the interdicts concerning 'via publica' is, on the other hand, recognized for anyone, i.e. 'quilibet ex populo', probably because the public road could not admit the possibility of possession and of usucaption, the following source shows that"<sup>57</sup>.

56 D. 43.8.2. (Ulpianus libro 68 ad edictum): pr. "Praetor ait: 'Ne quid in loco publico facias in veum locum immittas, qua ex re quid illi damni detur, praeterquam quod lege senatus consulto edicto decretove principum tibi concessum est. De eo, quod factum erit, interdictum non dabo'. 1. Hoc interdictum prohibitorium est. 2. Et tam publicis utilitatibus quam privatorum per hoc prospicitur. Loca enim publica utique privatorum usibus deserviunt, iure scilicet civitatis, non quasi propria cuiusque, et tantum iuris habemus ad optinendum, quantum quilibet ex populo ad prohibendum habet. Propter quod si quod forte opus in publico fiet, quod ad privati damnum redundet, prohibitorio interdicto potest conveniri, propter quam rem hoc interdictum propositum est. 3. Publici loci appellatio quemadmodum accipiatur, Labeo definit, ut et ad areas et ad insulas et ad agros et ad vias publicas itineraque publica pertineat. 4. Hoc interdictum ad ea loca, quae sunt in fisci patrimonio, non puto pertinere: in his enim neque facere quicquam neque prohibere privatus potest: res enim fiscales quasi propriae et privatae principis sunt. Igitur si quis in his aliquid faciat, nequaquam hoc interdictum locum habebit: sed si forte de his sit controversia, praefecti eorum iudices sunt. 5. Ad ea igitur loca hoc interdictum pertinet, quae publico usui destinata sunt, ut, si quid illic fiat, quod privato noceret, praetor intercederet interdicto suo. [...] 29. Idem ait, si odore solo locus pestilentiosus fiat, non esse ab re de re ea interdicto uti. [...] 34. Hoc interdictum perpetuum et populare est condemnatioque ex eo facienda est, quanti actoris intersit. 35. Praetor ait: 'Quod in via publica itinere publico factum immissum habes, quo ea via idve iter deterius sit fiat, restituas'. D. 43.8.6. (Iulianus libro 43 digestorum): Ei, qui hoc interdicto experitur 'ne quid in loco publico fiat, quo damnum privato detur', quamvis de loco publico interdicat, nibilo minus procuratoris dandi facultas est". Véase Juan Miguel Alburquerque, "Acciones e interdictos populares: legitimación popular y especial referencia al interdicto popular sobre la protección de las vías y caminos públicos", op. cit.

57 Takeshi Sasaki, "Who could apply for the interdicts concerning 'via publica'? An analysis of Ulp. D. 43.8.2", *Revista General Derecho Romano*, n.º 19, 2012, p. 3. "Indeed, these interdicts had their object of the regulation, 'via publica', which should be under the administrative control, but I want to emphasize the administrative feature of the interdictory procedure. The secondary trial is, in the classical period, could be held as the formulary procedure, which is also applicable for the dispute about the possession of a private land. On the other hand, the first step where it should be determine whether the praetor himself issue the interdict has a particular feature, i.e. the popular standing, 'locus standi'. Probably this may be a result of the inexistence of policeman in the roman society, for it would be possible that a government official or minor magistrate should issue the temporary prohibition of the work on the public road under someone's report. But in effect those who want to stop some work on

De la misma forma, tal y como podemos comprobar en el caso de la taberna casiaria (el caso sobre la inmisión por humos de una fábrica de quesos) o en aquellos supuestos en los que se arrojaba agua (u otras cosas) de la parte de arriba de un edificio hacia abajo, era opinión de Aristón que se pueda interponer el interdicto *uti possidetis*<sup>58</sup> cuando el perjudicado no sea propietario y no pueda, por tanto, usar la acción *confesoria* u otra reservada al dueño. D. 8.5.8.5. (Ulpianus libro 17 *ad edictum*): "*Sed et interdictum uti possidetis poterit locum habere, si quis prohibeatur, qualiter velit, suo uti*".

En este sentido, cabe afirmar con Díaz-Bautista, que "es fácil de comprender una extensión del interdicto *uti possidetis* para proteger al poseedor de un fundo privado frente a las inmisiones emanadas de otra finca particular, ya sin la mediación de un *loco publico*, como parece ocurrir en el caso de la taberna casiaria"<sup>59</sup>. Así, se convierte este caso en un paradigma claro de protección a los poseedores de un inmueble frente a una perturbación medioambiental, por la influencia recíproca entre los interdictos *uti possidetis* y *ne quid in loco publico*.

## CONCLUSIONES. LA CONTINUIDAD HISTÓRICA DE LA DEFENSA POPULAR DEL MEDIO AMBIENTE

Tal y como señalábamos *supra*, la acción popular es una expresión concreta del principio democrático en un Estado de derecho. Su exclusión, como se ha reflexionado abundantemente, supondría una vulneración inadmisibles del derecho constitucional de cualquier ciudadano a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución española<sup>60</sup>, particularmente en esta materia medioambiental de la que trata nuestro estudio, que afecta y compromete especial y gravemente al interés general y especialmente en

*the public road had to apply to the praetor for an interdict, and was examined whether the applicant himself used force in advance or not. This system or the whole structure of the interdicts concerning 'via publica' could be, in a sense, called a branch of the Roman administrative Law".*

58 D. 43.17.1. pr. (Ulpianus libro 69 *ad edictum*): "*Ait praetor: 'Uti eas aedes, quibus de agitur, nec vi nec clam nec precario alter ab altero possidetis, quo minus ita possideatis, vim fieri veto. De cloacis hoc interdictum non dabo. Neque pluris, quam quanti res erit: intra annum, quo primum experiundi potestas fuerit, agere permittam'*".

59 Adolfo Díaz-Bautista Cremades, "La protección interdictal del dominio público y su influencia en el interdicto de retener", *Revista General Derecho Romano*, n.º 19, 2012, p. 19.

60 STC 8/2008, del 21 de enero (BOE, n.º 40, 15 de febrero de 2008): "La estimación de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) en su faceta de derecho de acceso al proceso tiene normalmente como efecto la declaración de nulidad de las resoluciones impugnadas y la retroacción de actuaciones hasta el momento anterior al que fueron dictadas para dar ocasión a quien vio su derecho vulnerado para que, mediante su personación en el proceso, pueda defender sus intereses" (F.J. 4).

aquellos casos en los que se causan daños medioambientales y se necesita de un sistema de responsabilidad efectivo. Por lo tanto, creemos que la experiencia romana de la que hemos ofrecido sobradas muestras de legitimación popular en la defensa o protección de los recursos naturales y el medio ambiente puede constituir, sin duda, una ayuda importante para forjar una configuración jurídica eficaz en el proceso de reflexión legislativa en torno a las acciones populares, abierto en España en los últimos años<sup>61</sup>.

La continuidad histórica de la acción popular como instrumento para la defensa del interés general en el ordenamiento jurídico desde Roma hasta nuestro derecho es evidente, como sabemos. Comenzando por la propia denominación, nuestro derecho conserva la tradición romana *actio popularis*/acción popular, para referirse a una de las herramientas jurídicas para la participación de la ciudadanía en la Administración de Justicia (artículo 125 CE) o para la defensa del derecho del pueblo, "*quae suum ius populi tuetur*", en palabras de Paulo (D. 47.23.1).

Por tanto, siendo la acción popular en el ordenamiento jurídico español un derecho fundamental, o una concreción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, "la Constitución legitima a cualquier ciudadano, sea o no ofendido por el delito, para ejercerla, y atribuye un amplio margen de disposición al legislador en la configuración de la posición que ha de ocupar el actor popular en relación con la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine", pudiendo ser ejercida por cualquier ciudadano español "mediante interposición de querrela, respecto de todos aquellos delitos públicos que pueden ser perseguidos de oficio por el ministerio público"<sup>62</sup>. Es decir, puesto que la acción penal pública (artículo 110 LECRIM), el ordenamiento jurídico establecerá que "todos los ciudadanos españoles, hayan sido o no ofendidos por el delito, pueden querellarse, ejercitando la acción popular" (artículo 270 LECRIM). En este sentido, cualquier ciudadano español (que no esté legalmente excluido) va a poder acusar ante un tribunal penal aún cuando no esté directamente afectado ni exista vínculo alguno

61 Cfr. Antonio Fernández de Buján, "De la *actio popularis romana* a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados, y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, p. 43; *vid.* también, del mismo autor: "A propósito del interés público como principio inspirador de la actividad financiera ateniense y las acciones populares romanas", *Revista General Derecho Romano*, n.º 39, 2022.

62 Antonio Fernández de Buján, "La acción popular romana, *actio popularis*, como instrumento de defensa de los intereses generales, y su proyección en el derecho actual", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 78, 2018, p. 20. Esta relevancia jurídica alcanza, además, a otros ámbitos como el administrativo o, incluso, el electoral –más allá del derecho penal– en muchos ordenamientos jurídicos europeos y americanos, como nos recuerda nuestro maestro en "De la *actio popularis romana* a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados, y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, pp. 45-47.

que le vincule ni con el delito ni con el bien jurídico protegido que se haya dañado o puesto en riesgo.

Podemos coincidir aquí con Pérez Gil, cuando manifiesta que "la justificación de esta legitimación *quivis ex populo* (cualquiera de entre el pueblo) se ha cifrado en el hecho de que los delitos públicos originan una lesión al interés público, por lo que este daño soportado por cada ciudadano individualmente se erigiría (con las excepciones legales) en posición habilitante para emprender una acusación. Pero puesto que esa es la tarea constitucional y legalmente encomendada con carácter preceptivo al Ministerio Fiscal, hoy por hoy solo es comprensible como un mecanismo de garantía frente a posibles deficiencias en la actuación de este"<sup>63</sup>.

Siendo esto así, el debate abierto sobre la acción popular no es de fácil solución. Por ejemplo, supone un problema que, en los términos actuales del ordenamiento jurídico y según la interpretación reiterada del Tribunal Constitucional, no sea posible la continuación de una causa solo a instancia de la acusación popular si el Ministerio Fiscal solicita el sobreseimiento de la misma, según el artículo 782.1 LECRIM<sup>64</sup>. Por otro lado, la obligación

63 José Pérez Gil, "Partes acusadoras del proceso penal (II): Actor popular. Acusador particular. Acusador privado. Actor civil", *Base de conocimiento jurídico, derecho procesal penal. Competencia y partes*, Madrid: lustel, 2022.

64 Vid. STC 311/2006, del 23 de octubre (BOE, n.º 284, del 28 de noviembre de 2006) y STC 8/2008, del 21 de enero (BOE, n.º 40, del 15 de febrero de 2008). Respecto a la conocida STS 1045/2007, del 17 de diciembre. Vid. Beatriz Sanjurjo Rebollo, "Medio ambiente y acción popular", *op. cit.*: "En el caso Botín una interpretación literal del artículo 782.1 LECRIM., establece la exclusión de la acción popular en las causas tramitadas por el procedimiento abreviado en las que ni Fiscalía ni acusación particular deseen continuar, de tal manera que si el Ministerio Fiscal y el acusador particular –que representa a los directamente afectados– solicitase el sobreseimiento, ese: 'lo acordará el juez', lo que excluiría en estos casos, a la acusación popular, pues no lo menciona. ¿Error del legislador al crear la norma o intención directa de exclusión? Este es el debate". En este sentido, afirmará Antonio Fernández de Buján que "hay que determinar, con claridad, en qué supuestos la personación única como acusación popular es suficiente para la apertura del juicio oral en el proceso penal. El ámbito el que existe un consenso más amplio al respecto se produce cuando se persiguen delitos que afectan a intereses difusos, colectivos o metaindividuales, al considerarse que el criterio del MF no agota la defensa del interés público, dado que puede no ser compartido por cualquier persona que esté dispuesta a ejercitar la acción popular. Como se establece en la STS 1045/2007 'la acusación formulada por la acusación popular, en ningún caso determinará por sí sola, la apertura del juicio oral, pues será preciso que el órgano jurisdiccional al que compete la decisión la considere racionalmente justificada". "De la *actio popularis romana* a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados, y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, pp. 57-58. Analizando esta misma controversia, es decir, si puede continuarse un proceso únicamente a instancias de la acusación popular, expondrá Francisco José Sánchez Parra, con base en esta misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que "existen dos resoluciones capitales adoptadas sobre el Tribunal Supremo sobre esta cuestión, que han trazado

de prestar una fianza para poder ejercer una acusación popular (de origen, por otra parte, romano) supone una limitación importante en estos casos de delitos difusos o colectivos, como es el caso de los delitos que afectan al medioambiente –donde no es sencillo encontrar, en muchas ocasiones, un perjudicado particular–, aunque esta fianza la fije el juez en atención a los medios y circunstancias del acusador popular<sup>65</sup>. De la misma forma, las limitaciones de nacionalidad (necesidad de ostentar plenitud de derechos civiles) o de antecedentes penales (imposibilidad de ejercer la acción a quienes han sido condenado dos veces por sentencia firme como reo del delito de denuncia o querrela calumniosas), la limitación por razón de procedimiento (que impide, por ejemplo, la acción popular en delitos cometidos por menores, o la dificulta mucho en procedimientos simplificados, juicios rápidos o de faltas) o la derivada de la imposibilidad de acceder para actuar a la asistencia jurídica gratuita<sup>66</sup>, pueden suponer importantes barreras respecto a la garantía de la tutela efectiva del interés general<sup>67</sup>.

una línea clara al respecto en este tipo de situaciones. La primera de ellas es la Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de diciembre de 2007. En esta sentencia, que versa sobre un delito contra la Hacienda Pública, donde tanto el abogado del Estado como el Ministerio Fiscal solicitaron el archivo, el Tribunal Supremo adoptó una posición contraria a la continuación del procedimiento únicamente a instancias de la acción popular. [...] La segunda sentencia, es del 8 de abril de 2008 y versa sobre un delito de desobediencia. En este punto, la postura del Tribunal Supremo cambia radicalmente y llega a una conclusión contraria, en el sentido de que la acción popular debe desplegar toda su eficacia, en aquellos delitos en los que no exista un perjudicado concreto y en consecuencia procedería la continuación del proceso a instancias únicamente de la acción popular, aún cuando el Ministerio Público hubiese interesado el archivo de las actuaciones". Francisco José Sánchez Parra, "Tratamiento jurisprudencial del alcance de la acción popular en el ámbito penal", *Revista General de Derecho Penal*, n.º 11, 2009, pp. 1-2.

65 "El problema básico a este respecto radica por tanto en la determinación de la cuantía de la fianza, que ha de ponderarse en función de dos criterios que en ocasiones pudieran conducirnos a resultados contradictorios: la suficiencia para responder a las resultados del juicio (280 LECRIM) y la proporcionalidad con el patrimonio del acusador (20.3 LOPJ), de forma que satisfaciendo su función de garantía, no llegue a convertirse en una facultad plutocrática (*vid.* por todas STC 79/1999, de 26 de abril y STS 5 de junio de 1993). Tales previsiones conducen a contradicciones intrínsecas que se revelan si se tienen en cuenta, entre otros factores, la dificultad para averiguar el patrimonio de un acusador, la posibilidad de acusar por persona interpuesta, la dificultad de conocer *a priori* cuáles pueden ser las resultados del juicio, el escaso freno que supone para acusadores recaudados, el carácter irreparable de eventuales daños que pudieran producirse con ocasión del proceso penal, etc. Todo ello hace de la fianza un sistema poco eficaz frente a las posibilidades de un ejercicio fraudulento de la acusación". *Cfr.* José Pérez Gil, "Partes acusadoras del proceso penal (II): Actor popular. Acusador particular. Acusador privado. Actor civil", *op. cit.*

66 *Cfr. ibid.*: "Por todo ello, la dicción del art. 20.3 *in fine* LOPJ, que establece que la acción popular será siempre gratuita, puede interpretarse como una mera declaración retórica sin efectos prácticos".

67 Especialmente crítica se muestra Beatriz Sanjurjo Rebollo, al afirmar: "Pero la realidad

De esta forma, los recelos frente a la acción popular han venido manifestándose de forma reiterada en los últimos tiempos, también en sede parlamentaria. Así, podemos constatarlo en la actividad del Senado, cuando en 2017, ante la pregunta del senador (designado por el Parlamento Vasco) Antonio Julián Rodríguez Esquerdo, "¿cómo piensa el Ministerio reducir radicalmente la acusación popular?"<sup>68</sup>, recibe respuesta del Gobierno de España señalando, entre otros argumentos, que "el transcurso del tiempo ha demostrado una desnaturalización de esta institución, y su ejercicio viene motivado frecuentemente por motivos ajenos al bien común o fin de interés general que le es propio, obstaculizando en ocasiones una tramitación ágil y eficaz de los procedimientos penales"<sup>69</sup>.

es que necesitamos la colaboración de todos, desde los ciudadanos a los gobiernos, para lograr un único fin, hacer que el desarrollo sostenible sea una realidad, que la preservación de los recursos naturales se convierta en un hecho palpable que conviva con el desarrollo de los pueblos y su mejora de calidad de vida. Y en la intención de que todo ello no quede relegado a papel mojado, a una protección poco efectiva, el papel de la acción popular ha de erigirse como ejercicio de derechos democráticos de defensa por colectivos ante vulneración de derechos colectivos. La lucha ahora no solo se presenta contra infractores directos del medio ambiente a preservar, sino lamentablemente de las propias decisiones jurisdiccionales que se decantan hacia la obstaculización de su ejercicio, impidiendo jurídicamente la reclamación de responsabilidades cuando se retira la acusación particular y el Ministerio Fiscal, o desde un modo práctico con imposición de costas millonarias, contra quienes se molestan en luchar por defender el medio ambiente ante la inactividad de los propios poderes públicos. El respeto a los recursos Naturales se ha convertido en la llave de la supervivencia de nuestra generación y de generaciones futuras. Se trata de luchar por impedir que la defensa del Medio Ambiente pueda difuminarse por la propia inoperancia de la acción popular como se pretende". Beatriz Sanjurjo Rebollo, "Medio ambiente y acción popular", *op. cit.*, p. 434.

68 Senado de España, pregunta escrita, expediente 684/017468, documento 684/017468/0001.

69 Senado de España, contestación escrita, expediente 684/017468, n.º de documento 684/017468/0002. Sin duda, esta crítica a la acción popular está presente en la doctrina, como nos señala Ana del Pino Carazo: "De manera sucinta y sin ánimo de exhaustividad pueden señalarse como principales argumentos en contra de la acusación popular: (1) El que deriva de la duplicidad con el Ministerio Fiscal. [...] (2) Además, se aduce como desventaja el favorecimiento de intereses extraños a los propios del proceso penal. [...] No obstante, a estos argumentos se contraponen razones que justifican la pervivencia de la acción popular en el proceso penal: (1) La concurrencia de un acusador público y uno popular no es, en opinión de un sector doctrinal, un elemento de crítica sino, más bien, de acierto porque permite a la acción popular actuar como freno y contrapeso a las posibles dejaciones que de sus funciones pudiera hacer el Ministerio Público. [...] (2) Por otra parte, se aduce el fundamento democrático de la persecución penal, de suerte que la acción popular se erige en medio de colaboración espontánea del pueblo en la represión de los hechos socialmente reprobables". Ana del Pino Carazo, "La participación popular en la administración de justicia", *Base de Conocimiento Jurídico, Derecho Constitucional II*, Madrid: Iustel, 2022.

No obstante, podemos afirmar que hasta esta misma desconfianza frente al uso espurio de la acción popular supone, en sí misma, una continuidad histórica de origen romano. Así, el profesor Antonio Fernández de Buján<sup>70</sup> nos recuerda la crítica que hace Plauto en *El persa*, cuando en la segunda escena del primer acto pone en boca de Saturión lo siguiente:

Titus Maccius Plautus, *Persa* (1, 3): Yo no quiero ejercer el oficio de delator, que no me va a mí eso de apoderarme de los bienes ajenos sin riesgo alguno por mi parte, ni me hacen gracia los que así proceden, ¿me explico? Desde luego, si es que alguien lo hace por el bien común y no por el interés de la propia ganancia, todavía puede concederse que sea el tal un ciudadano sin tacha. Mi opinión es que quien provoque la condena de un infractor de la ley debe entregar al fisco la mitad de la gratificación por ello recibida; y además debe añadirse a esa ley la cláusula siguiente: si un delator detiene a un acusado, debe éste a su vez poder detener a su acusador por una gratificación equivalente, de forma que ambos comparezcan ante los magistrados al efecto en igualdad de condiciones. Si así fuera, yo te garantizo que no aparecerían por ninguna parte los susodichos individuos, que utilizan sus denuncias como una red para dar caza a los bienes ajenos. Pero ¿seré necio de ocuparme de los asuntos públicos habiendo magistrados para tales menesteres?

Efectivamente, como nos aclara nuestro maestro, en este texto "se alude a quienes se dedican a ejercer determinadas acciones populares penales con la única finalidad de enriquecerse con el importe de la pena prevista como condena, *praemium*. Así en el caso de daños causados a cosas públicas la pena prevista podía llegar al cuádruplo del daño ocasionado, de ahí el nombre de *actio quadrupli* atribuido a la acción ejercitada y la denominación de *quadruplicatores* dada a los actores procesales". Así, continúa nuestro autor, el comediante romano resaltaré que "el lucro obtenido por los *quadruplicatores* en el caso de que el reo fuese condenado, constituía la causa de su mala imagen social, al atribuírseles, con carácter general, un interés económico en la acusación. Lo que no obsta, sin embargo, para que Plauto no tenga inconveniente en considerar como un leal y buen ciudadano a quien realiza esta tarea con una finalidad de utilidad pública, *publicae rei causa*, y proponga dos medidas disuasorias tendentes a limitar esta práctica: por un lado, que la mitad de la sanción impuesta al condenado sea entregada al fisco y, por otro, la posibilidad de retorsión de la pena del acusado al acusador en caso de que no se llegue a probar el hecho de la acusación, lo que revela, en opinión de De Martino, un conocimiento del proceso romano y la denuncia

70 Antonio Fernández de Buján. "La *actio popularis* romana como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 6, 2020, p. 29.

de un problema social de la época, que influirá en la praxis judicial de las acciones populares<sup>71</sup>.

De la misma forma, en la última pregunta del texto de Plauto citado *supra* aparece delineado otro importante argumento en contra de la acción popular que hoy día suele esgrimirse, cual es el peligro de "privatización del proceso penal", cuando cuestiona sarcástico: "¿seré necio de ocuparme de los asuntos públicos habiendo magistrados para tales menesteres?". Efectivamente, no faltan hoy quienes esgrimen que la acción popular al constituirse, en cierta forma, como un elemento de corrección o contrapeso frente a inoperancias, errores o desviaciones del Ministerio Fiscal, puede concebirse que parte de una cierta "sospecha" contra la correcta actuación del mismo<sup>72</sup>, o confundir la acción popular como el instrumento para convertir a una autoridad o institución pública en un Ministerio Fiscal paralelo *de facto*. A este respecto, podemos contestar con Fernández de Buján, que "la acción popular no debe ser entendida como un mecanismo jurídico de fiscalización de la acusación pública sino, como se afirma en la Exposición de Motivos de la LECRIM, como una institución que abre el proceso penal a una percepción de la defensa de los intereses sociales emanada, no de un poder público, sino de cualquier ciudadano que propugne una visión alternativa a la que, con toda legitimidad, suscribe el Ministerio Fiscal. En ocasiones el ejercicio de la acción popular

71 Antonio Fernández de Buján, "La acción popular romana, *actio popularis*, como instrumento de defensa de los intereses generales, y su proyección en el derecho actual", *op. cit.*, p. 23.

72 Desconfianza que, por otro lado, estaba presente en el origen de la institución en el derecho español: "Instaurada, por vez primera, en la legislación de prensa e imprenta, fue incorporada para la persecución de todos los delitos públicos en los artículos 2 y 172 de la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872, de donde pasó a consagrarse en los citados artículos 101 y 270 de la LECRIM vigente, de 1882. En el pensamiento liberal de aquella época pesaron dos importantes factores en su instauración: de un lado, la conveniencia de aproximar la justicia penal a los ciudadanos y, de otro, una cierta desconfianza hacia una eventual 'burocratización' del Ministerio Fiscal en la persecución de los delitos. De este modo decía Silvela 'no cabe dudar que la acción pública [...], debiera ser una sola; que los fines del M.F. al ejercerla se confunden en un todo con los de la acción popular y que esta representa un principio de desconfianza de aquella; pero [...] la mayor participación del sentimiento público en la vida de las instituciones judiciales, llevaba consigo el restablecimiento [...] de la acción popular, como derecho del ciudadano, distinto y separado del particular ofendido y del M.F. representante del Estado". Así pues, y si bien el estatus del acusador popular no lo fue con plena igualdad de armas con el del acusador privado, la acusación popular se instauró a imagen y semejanza de la legislación inglesa de aquella época con el romántico deseo de que, mediante la implantación del fenómeno asociativo en España y el paulatino ejercicio de este derecho activo por los ciudadanos, haría innecesaria la figura del Ministerio Público en la persecución de los delitos". En José Vicente Gimeno Sendra, "Qué hacer con la acción penal popular", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 14, 2010, pp. 60-61.

ha sido el único mecanismo eficaz para posibilitar el enjuiciamiento y condena de hechos de suma gravedad, en materia de corrupción o de abuso o desviación de poder por parte de personas o grupos políticos o económicos. El actor popular comparte con el Ministerio Fiscal la defensa del interés general, y puede actuar, en ocasiones, como un elemento corrector en el ejercicio de la acción pública<sup>73</sup>.

Voces autorizadas, como Gimeno Sendra, han manifestado, siguiendo para ello la doctrina del Tribunal Constitucional, que, puesto que "la protección en amparo del derecho del acusador popular requiere que la defensa del interés común sirva para sostener un interés legítimo y personal" (así, entre otras, STC 62/1983, del 11 de julio de 1983; STC 50/1998, del 2 de marzo de 1998; STS 1276/2006, del 20 de diciembre de 2006), en la opinión de este autor, "esa comunidad de intereses legítimos, común y personal, a la que alude la doctrina constitucional, tan solo acontece con los intereses colectivos y difusos", entre los que podemos incluir, añadimos nosotros y ya hemos señalado previamente, los supuestos de delitos medioambientales. Es por ello que, al plantear propuestas de cara a una futura reforma de la institución, el magistrado emérito del TC y catedrático de Derecho Procesal señalará que habría de distinguirse dos situaciones en torno al acusador popular: aquellos casos en los que la acción popular, como se ha señalado, sea usada para proteger estos intereses colectivos o difusos y en los casos en los que no. En los primeros, llegará a afirmar que, puesto que coinciden interés particular e interés colectivo, debiera fomentarse por parte de la Administración, a través de la exoneración de fianza y de los gastos y costos procesales, que debiera asumir el Estado. En el segundo supuesto, la acusación popular debiera estar subordinada siempre al Ministerio Fiscal, sin que en ningún caso pudiera, únicamente ella, condicionar ni el inicio ni el término del procedimiento, es decir, ni la apertura del juicio oral ni la resolución del sobreseimiento<sup>74</sup>.

Queda claro, por tanto, volviendo a la opinión de Fernández de Buján, que hoy en España está abierto este debate, político y doctrinal, sobre la reforma del régimen jurídico de la acción popular en cuanto a su objeto y finalidad, motivado principalmente por la desconfianza hacia la misma que ha originado el uso abusivo de la misma "por litigadores profesionales que, al igual que sucedía en la Roma republicana, la ejercen como fines vindicativos, de controversia política, de acoso o chantaje a los afectados, no obstante el importante papel, que ha cumplido, en determinadas materias la legitimación procesal popular". En este sentido, afirmará nuestro autor finalmente con

73 Antonio Fernández de Buján, "De la *actio popularis romana* a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados, y tutela del uso público de los bienes públicos", *op. cit.*, p. 57.

74 José Vicente Gimeno Sendra, "Qué hacer con la acción penal popular", *op. cit.*, p. 64.

rotundidad: "la utilización de la acción popular como expediente para actuaciones movidas por la animadversión o la venganza, no debe, sin embargo, considerarse una motivación suficiente para su desnaturalización, aunque sí debe ser tenido en cuenta en una futura reforma de su régimen jurídico, que ataje los riesgos de una utilización torticera de la institución para el logro de intereses ajenos al proceso, y ponga en el acento no tanto en el control del Ministerio Fiscal que, salvo casos excepcionales, cumple con rigor y eficacia la esencial función que la Constitución le atribuye en defensa de la legalidad y el interés público, sino en la participación de la ciudadanía en la Administración de Justicia en aras del interés general, *utilitas publica*, que caracterizó a la acción popular en su génesis en el periodo áureo de la Atenas democrática y la Roma republicana. El uso inadecuado, temerario o abusivo de la acción popular no pone en cuestión su papel disuasorio y complementario especialmente en determinados supuestos de singular gravedad o relevancia, como el terrorismo, la lucha contra la corrupción, el urbanismo, la ordenación del territorio, la tutela del uso público de los bienes públicos o de los derechos e intereses generales de titularidad difusa, colectiva o metaindividual. El uso espurio de la acción popular por litigadores profesionales que la ejercen como fines vindicativos, de política partidista o de chantaje a los acusados, no debe ser, en suma, argumento para restringir su ejercicio, ni prejuzgar sobre su oportunidad, pero debe excitar el celo del legislador para prevenirlo, del MF para denunciarlo y del órgano judicial para rechazarlo y sancionarlo con especial rigor"<sup>75</sup>. Esta es, sin duda alguna, a nuestro juicio, la respuesta acertada a toda esta controversia.

## BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, Juan Miguel. "Acciones e interdictos populares: Legitimación popular y especial referencia al interdicto popular sobre la protección de las vías y caminos públicos". *Revista General Derecho Romano*, n.º 39, 2022.

Alburquerque, Juan Miguel. "Algunos fundamentos y convergencias de la experiencia administrativa romana sobre el medio ambiente, los recursos naturales y *res publicae*". *Glossae, European Journal of Legal History*, n.º 14, 2017.

Alburquerque, Juan Miguel. "Concentración y ordenación urbanística del territorio romano: colonias, conventos y municipios de la Bética". En *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*. Madrid: Dykinson, 2011.

75 Antonio Fernández de Buján, "Acción popular y tutela de intereses generales en el derecho histórico español y el ordenamiento jurídico vigente (II)", *Revista General de Derecho Romano*, n.º 35, 2020, pp. 23-24.

- Alburquerque, Juan Miguel. "Effects of *ius Latii* on the roman Betic". *Ius Romanum*, vol. II, 2017.
- Alburquerque, Juan Miguel. "El principio rector de las obligaciones jurídicas entre parientes: La reciprocidad en tema de *alimenta et victus*". En *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, vol 1. Madrid: Dykinson, 2021.
- Alburquerque, Juan Miguel. "Historical and current prevalence of the roman jurisprudential principle *Tabula picturae cedere*". *Ius Romanum*, vol. 1, 2022.
- Alburquerque, Juan Miguel. "La administración provincial, colonial, municipal y la justicia en la Hispania romana: Especial referencia a la Bética romana, su capital Corduba y los magistrados municipales y órganos con *iurisdictio* según la *Lex Irnitana*". *Revista General Derecho Romano*, n.º 7, 2006.
- Alburquerque, Juan Miguel. "La inmanencia del pensamiento de Séneca en el método educativo de la institución universitaria". *Revista General Derecho Romano*, n.º 36, 2021.
- Alburquerque, Juan Miguel. "La interrelación de interés público, interés común e interés privado en la noción de *utilitas pública*". En *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III*. Madrid: Dykinson, 2016.
- Alburquerque, Juan Miguel. "La justicia en la Córdoba romana". Ponencia organizada por la Sociedad Andaluza de Estudios Histórico-Jurídicos, VII Jornadas, *Pasado y presente de la administración de justicia en Andalucía*, Salón de Actos del Palacio de la Merced, Diputación de Córdoba, 27 y 28 de noviembre de 2006.
- Alburquerque, Juan Miguel. "Notas referentes a la experiencia administrativa romana de protección de los recursos naturales". En *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*. Madrid: Dykinson, 2011.
- Alburquerque, Juan Miguel. "Provisions or rules of the roman administration in defense of natural resources, *res publicae* and the environment". *Ius Romanum*, vol. 1, 2018.
- Alburquerque, Juan Miguel. "Reconocimiento pretorio y jurisprudencial de la función social de los bienes destinados al uso público (*res publicae in publico usu*)". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 17, 2017.
- Alburquerque, Juan Miguel. "Reflections on administrative experience ancient Rome and some instruments for defence for *res publicae* in praetorian law". *Law Journal of New Bulgarian University*, n.º 4, 2013.
- Alburquerque, Juan Miguel. "Scientific consubstantial values to the legal dogmatic and the theory of legal business". *Ius Romanum*, vol. 1, 2021.

- Albuquerque, Juan Miguel. "The idea of *ius, ratio, aequitas* and *iustitia* would be associated with the idea of the useful and the convenient: Common Utility". *Ius Romanum*, vol. II, 2018.
- Albuquerque, Juan Miguel. "The protection of rights in the framework of roman arbitration: Perspectives of Fernández de Buján, A, on the historical debt of modern arbitration". En *Rights of Citizens and their protection*. Sofía: New Bulgarian University, 2019.
- Albuquerque, Juan Miguel. *La protección o defensa del uso colectivo de las cosas de dominio público: Especial referencia a los interdictos de publicis locis (loca, itinere, viae, flumina, ripae)*. Madrid: Dykinson, 2002.
- Albuquerque, Juan Miguel, y Salvador Ruiz Pino. "Aspectos de la protección de los recursos naturales en la experiencia administrativa romana". *Revista General Derecho Romano*, vol. 20, 2013.
- Albuquerque, Juan Miguel, y Salvador Ruiz Pino. "Algunas notas referentes a la experiencia administrativa romana de protección de los recursos naturales". *Revista General Derecho Romano*, vol. 13, 2009.
- Andrés Santos, Francisco Javier. "Una nota a propósito de Antonio Fernández de Buján, Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 98, 2022.
- Del Pino Carazo, Ana. "La participación popular en la administración de justicia". En *Base de Conocimiento Jurídico, Derecho Constitucional II*. Madrid: Iustel, 2022.
- Díaz-Bautista Cremades, Adolfo. "La protección interdictal del dominio público y su influencia en el interdicto de retener", *Revista General Derecho Romano*, n.º 19, 2012.
- Di Porto, Andrea. "Interdetti popolari e tutela delle res in usu publico". En *Diritto e processo nella esperienza romana*. Nápoles: Università Torino, 1994.
- Fernández de Buján, Antonio (dir.). *Derecho administrativo histórico*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2005.
- Fernández de Buján, Antonio. "A propósito del interés público como principio inspirador de la actividad financiera ateniense y las acciones populares romanas". *Revista General Derecho Romano*, n.º 39, 2022.
- Fernández de Buján, Antonio. "Acción popular y tutela de intereses generales en el derecho histórico español y el ordenamiento jurídico vigente (II)". *Revista General Derecho Romano*, n.º 35, 2020.

- Fernández de Buján, Antonio. "Acciones populares romanas: Interés público y tradición democrática". En *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, vol. 2. Navarra: Aranzadi, 2021.
- Fernández de Buján, Antonio. "Actio popularis y defensa del interés general en la experiencia jurídica romana". X Congreso de las Academias Jurídicas de Iberoamérica: Madrid (España) 22, 23 y 24 de noviembre de 2018, vol. 1. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 2019.
- Fernández de Buján, Antonio. "Conformación de las nociones de seguridad ciudadana, orden interno, seguridad exterior y policía política. De los vigiles a los 'agentes in rebus'". *Studia et documenta historiae et iuris*, n.º 82, 2016.
- Fernández de Buján, Antonio. "Contribución al estudio de la vigilancia, seguridad ciudadana y orden interno en el marco de la administración pública romana: Especial referencia a los agentes in rebus". *Revista General Derecho Romano*, n.º 25, 2015.
- Fernández de Buján, Antonio. "De la actio popularis romana a la acción popular ex artículo 125 CE. Persecución de delitos públicos, delitos privados, y tutela del uso público de los bienes públicos". En *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, vol 1. Madrid: Dykinson, 2021.
- Fernández de Buján, Antonio. "Hacia un tratado de derecho administrativo romano". *Revista de Derecho UNED*, n.º 6, 2010.
- Fernández de Buján, Antonio. "Interdicta publicae utilitatis causa y acciones populares". *Revista General Derecho Romano*, n.º 32, 2019.
- Fernández de Buján, Antonio. "La acción popular en derecho romano como garantía de los derechos de la ciudadanía". En *Derecho y proceso: liber Amicorum del profesor Francisco Ramos Méndez*, vol. 1. Barcelona: Atelier, 2018.
- Fernández de Buján, Antonio. "La acción popular romana, actio popularis, como instrumento de defensa de los intereses generales, y su proyección en el derecho actual". *Revista General Derecho Romano*, n.º 31, 2018. También en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 78, 2018.
- Fernández de Buján, Antonio. "La actio popularis romana como antecedente y fundamento de la acción popular ex artículo 125 CE". *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 6, 2020.
- Fernández de Buján, Antonio. "La defensa y protección de los derechos de los ciudadanos desde Roma hasta nuestros días". En *Rights of citizens and their protection: Collection of reports and papers presented at the international scientific conference in honour*

of acad. Antonio Fernández de Buján, Doctor Honoris Causa of New Bulgarian University, held on 6 November 2018. Sofía: New Bulgarian University, 2019.

Fernández de Buján, Antonio. "Las acciones populares romanas: persecución de delitos públicos y delitos privados y tutela del uso público de los bienes públicos". *Revista General Derecho Romano*, n.º 34, 2020.

Fernández de Buján, Antonio. "Orden interno, seguridad ciudadana y servicio secreto en el marco de la administración pública romana". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 16, Universidad Externado de Colombia, 2016.

Fernández de Buján, Antonio. "Sistematización y reconstrucción dogmática del derecho administrativo romano". *Revista General Derecho Romano*, n.º 30, 2018.

Fernández de Buján, Antonio. "Un apunte sobre legitimación popular". *Revista General Derecho Romano*, n.º 29, Madrid, 2017.

Fernández de Buján, Antonio. *Contribuciones al estudio del derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano*. Madrid: Dykinson, 2021.

Fernández de Buján, Antonio. *Derecho privado romano*, 11.ª ed. Madrid: Iustel, 2022.

Fernández de Buján, Antonio. *Derecho público romano*, 25.ª ed. Madrid: Thomson-Civitas, 2022.

Fernández de Buján, Antonio. *Derecho romano*. Madrid: Dykinson, 6.ª ed., 2022.

Fernández de Buján, Antonio (dir.), Raquel Escutia Romero (COED.) y Gabriel Gerez Kraemer (COED.). *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental Romano IV*. Madrid: Dykinson, 2021.

Fernández de Buján, Antonio (dir.), y Gabriel Gerez Kraemer (COED.). *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*. Madrid: Dykinson, 2013.

Fernández de Buján, Antonio (dir.), Gabriel Gerez Kraemer (COED.) y Andrea Triscioglio (COED.). *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental Romano III*. Madrid: Dykinson, 2016.

Fernández de Buján, Antonio, Gabriel Gerez Kraemer y Belem Malavé Osuna (COEDS.). *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*. Madrid: Dykinson, 2011.

Gerez Kraemer, Gabriel. "Hacia una teoría general del derecho administrativo romano". En *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano III*. Madrid: Dykinson, 2016.

- Gimeno Sendra, José Vicente. "Qué hacer con la acción penal popular". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 14, 2010.
- Herrero de la Fuente, Alberto. "La protección internacional del medio ambiente (I). Aspectos generales". En *Base de conocimiento jurídico, derecho internacional público*. Madrid: Iustel, 2022.
- Jiménez Salcedo, María Carmen. "Una aproximación a la institución del defensor del pueblo, una institución democrática con un claro precedente en el derecho romano: el *defensor civitatis*". En *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental Romano IV*. Madrid: Dykinson, 2021.
- López Domínguez, José María. "Acciones populares en el control de constitucionalidad". En *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*. Madrid: Dykinson, 2021.
- López Ramón, Fernando. "El medio ambiente". En *Base de conocimiento jurídico, derecho administrativo*. Madrid: Iustel, 2022.
- Magalhaes, David. "O *Interdictum Quod Vi Aut Clam*, uma Protecção Racional do Meio Ambiente". En *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, vol. 1. Madrid: Dykinson, 2021.
- Martínez de Morentin Llamas, María Lourdes. *Estudios de derecho administrativo romano*. Madrid: Dykinson, 2022.
- Navarro Batista, Nicolás. "Medio ambiente y democracia participativa: La adaptación de la Comunidad Europea al Convenio de Aarhus. Comentario al Reglamento 1367/2006". *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 13, 2007.
- Pérez Gil, José. "Partes acusadoras del proceso penal (II): Actor popular. Acusador particular. Acusador privado. Actor civil". En *Base de conocimiento jurídico, derecho procesal penal. Competencia y partes*. Madrid: Iustel, 2022.
- Ruiz Pino, Salvador. "Algunos precedentes históricos de protección o defensa de los recursos naturales y de la *salubritas* en Roma. Hacia un derecho administrativo medioambiental romano". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º17, 2017.
- Ruiz Pino, Salvador. "La protección de los recursos naturales y de la '*salubritas*' en Roma: posibles precedentes históricos del derecho administrativo medioambiental". En *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano II*. Madrid: Dykinson, 2013.
- Ruiz Pino, Salvador. "Nuevas perspectivas en torno a la experiencia administrativa medioambiental romana". En *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano IV*. Madrid: Dykinson, 2021.

- Ruiz Pino, Salvador. "Some aspects related to the protection of air and water according to roman legal system". *Roman and Contemporary Public Law*, 2013.
- Ruiz Pino, Salvador. "The historical roman precedent of the legal protection of natural water resources". *Ius Romanum*, vol. II, 2021.
- Ruiz Pino, Salvador, y José Miguel Piquer Marí. "Tres aproximaciones al derecho de aguas, medioambiente y derecho administrativo romano". *Revista General Derecho Romano*, n.º 21, 2013.
- Salazar Revuelta, María. "Régimen jurídico de las *res religiosas* y la prohibición de exhumación en el derecho romano". En *Hacia un derecho administrativo, fiscal y medioambiental romano IV*, vol. I. Madrid: Dykinson, 2021.
- Sánchez Ferriz, Remedio. *Base de conocimiento jurídico, derecho constitucional III*. Madrid: Iustel, 2022.
- Sánchez Parra, Francisco José. "Tratamiento jurisprudencial del alcance de la acción popular en el ámbito penal". *Revista General de Derecho Penal*, n.º 11, 2009.
- Sanjurjo Rebollo, Beatriz. "Medio ambiente y acción popular". En *Cuestiones actuales de la jurisdicción en España*. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Dykinson, 2010.
- Sasaki, Takeshi. "Who could apply for the interdicts concerning 'via publica'? An analysis of Ulp. D. 43.8.2". *Revista General Derecho Romano*, n.º 19, 2012.
- Trisciuglio, Andrea. "Tutela del medioambiente. Roma, Europa, América Latina". *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica*. Roma-Perugia-México: ISEG, 2013.
- Zamora Manzano, José Luis. "La administración romana ante la gestión de residuos y tutela del hábitat". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 17, 2017.