

JORNADAS DE ESTUDIO EN MEMORIA DE ALDO
MAZZINI SANDULLI: RELEYENDO LOS PRESUPUESTOS
PROCESALES Y LAS CONDICIONES DE LA ACCIÓN
EN EL VOLUMEN *IL GIUDIZIO DAVANTI AL
CONSIGLIO DI STATO E AI GIUDICI SOTTORDINATI*
(ROMA, 12-13 DE DICIEMBRE DE 2024)

CARMEN CHINCHILLA MARÍN
Catedrática de Derecho Administrativo

Cómo citar/Citation

Chinchilla Marín, C. (2025).

Jornadas de estudio en memoria de Aldo Mazzini Sandulli: releyendo los presupuestos procesales y las condiciones de la acción en el volumen *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati* (Roma, 12-13 de diciembre de 2024).

Revista de Administración Pública, 226, 323-332.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.13>

SUMARIO

I. EL CONTEXTO. II. LAS JORNADAS. III. LA ESCUELA «SANDULLIANA».

I. EL CONTEXTO

Los días 12 y 13 del pasado mes de diciembre se celebraron en Roma unas Jornadas de estudio en memoria del gran iuspublicista italiano Aldo Mazzini Sandulli (1915-1984); un profesor cuyo *Manual de Derecho Administrativo* ha sido estudiado no solo por generaciones de alumnos, magistrados, abogados y profesores italianos, sino también por nosotros, los administrativistas españoles cuando, en su día, comenzamos a estudiar el Derecho Administrativo italiano y todavía hoy volvemos sobre él. Creo que puede decirse que «Il Sandulli» fue en Italia lo que «el Enterría» (en sentido estricto, obvio y justo es decirlo, el Enterría-Tomás Ramón Fernández) ha sido y es en España.

Dos circunstancias se daban cita en el 2024 y justificaban, por tanto, la celebración de unas Jornadas de estudio en memoria de Sandulli; a saber: el 40 aniversario de su fallecimiento y la reedición, en formato digital y de acceso libre, de su importante libro, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, publicado en Nápoles en 1963 por Morano Editore.

El libro de Sandulli, que en su momento fue un volumen del *Tratatto del Processo Civile* dirigido por Carnelutti y dedicado nada menos que a Chiovenda y Calamandrei, es el vigesimoquinto de una colección que, bajo el sugerente título «La Memoria del Diritto», publica, desde 2019, la Università Roma Tre, por iniciativa del Dipartimento di Giurisprudenza, es decir, lo que, entre nosotros, sería la Facultad de Derecho. A la publicación del libro de Sandulli le ha precedido, en esa misma colección, la de obras clásicas del Derecho italiano, de autores tan importantes y conocidos entre nosotros como Calamandrei, Rodotà, Amato o Cassese.

La idea que ha llevado a la Università Roma Tre a crear la colección «La Memoria del Diritto» no puede ser más acertada: publicar en formato digital y de acceso libre obras clásicas de juristas importantes italianos que hoy solo pueden encontrarse en las bibliotecas o, en su caso, en librerías de viejo. Con esta colección, la Universidad pone, pues, al alcance de la mano de cualquier lector interesado, en cualquier parte del mundo, libros que no solo fueron importantes en el momento de su publicación, sino que todavía hoy resultan interesantes, cuando no imprescindibles, para conocer instituciones y regulaciones que son cruciales en las diferentes disciplinas jurídicas.

El de Aldo Mazzini Sandulli, sobre el control judicial de las Administraciones públicas, es una muestra de ello: fue un libro publicado en un momento en el que en Italia todavía no se habían creado los Tribunales Administrativos Regionales (TAR), y en el que faltaban todavía décadas para que el país contara con una ley equivalente a la nuestra de 1956, *Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, y que hoy es el vigente *Codice del Processo Amministrativo*, de 2010. El propio Sandulli reconoce, con toda franqueza, que los Tribunales Administrativos existentes en aquel momento (el Consejo de Estado¹, por un lado, y el

¹ Para quien no esté familiarizado con el Derecho administrativo italiano, aclaro que el Consiglio di Stato es el equivalente a nuestra Sala Tercera del Tribunal Supremo, y si bien

Consejo de justicia administrativa de la Región siciliana, la Junta jurisdiccional administrativa del Valle de Aosta y las Juntas provinciales administrativas, por otro), «no constituían un complejo jurisdiccional único y, por tanto, una jurisdicción única», razón por la cual las dudas sobre a qué tribunal estaba atribuido el conocimiento de un asunto concreto en muchos casos no estaban planteando una cuestión de competencia, sino una «verdadera y propia» cuestión de jurisdicción. A lo que habría que añadir que, en aquel momento —como ha destacado en su Introducción a la reedición digital del libro de Sandulli el profesor G. Greco—, en muchas materias era un sistema en el que el Consejo de Estado era tribunal en primera y única instancia. No fue hasta 1971, con la creación de los Tribunales Administrativos Regionales (TAR), cuando la justicia administrativa italiana se configuró como un sistema de doble instancia.

No es difícil imaginar lo que debió suponer, en su día, la aparición de este libro en un país en el que casi todo estaba por decir en el incipiente derecho procesal administrativo. Sandulli, con la inteligencia y la profundidad que caracterizan su obra, supo construir conceptos y establecer principios que, a lo largo del tiempo, terminarían siendo acogidos por la jurisprudencia e, incluso, por el legislador, como es el caso de su noción sobre la ausencia de potestad para dictar el acto administrativo, que terminaría siendo definida como motivo de nulidad por la Ley 15/2005², tal y como también ha resaltado en su Introducción G. Greco.

Dicho ello, la importancia del voluminoso (613 páginas) y completo libro de Sandulli no solo se debe al momento histórico de su publicación, que permitió al autor adelantarse en el análisis de muchas cuestiones y, en algunos casos, proponer la solución a muchos de los problemas que todavía hoy tiene planteados el derecho administrativo (el concepto de interés legítimo y su diferencia con el derecho subjetivo, los actos no susceptibles de impugnación, el control judicial del silencio o el incumplimiento de las sentencias por parte de la Administración y los poderes de sustitución del juez). Su importancia, y eso es lo que hace del libro de Sandulli una obra clásica, se debe también a que todavía hoy muchas de

este órgano originariamente solo fue un órgano consultivo, a finales del siglo XIX y principios del XX se crearon, dentro del mismo, las salas jurisdiccionales, a las que se atribuyó el conocimiento de los recursos contra los actos administrativos lesivos de los intereses legítimos. Antes, la Ley de 1865, que suprimió los denominados «tribunales contencioso-administrativos», integrados por «jueces» que provenían de la Administración y que estaban integrados en ella, había «devuelto» (tal y como literalmente decía su art. 2º) a la jurisdicción ordinaria, es decir, la civil, integrada por verdaderos jueces, el conocimiento de las controversias con la Administración relativas a cualquier derecho subjetivo. Este es el origen histórico del singular sistema italiano de reparto jurisdiccional, entre tribunales civiles y administrativos, según que el recurrente sea titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo.

² Se trata de la Ley que añadió a la Ley 241/1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) el art. 21.1, cuyos apartados *septies* y *octies* definen las causas de nulidad y anulabilidad del acto administrativo.

sus ideas y construcciones continúan arrojando luz sobre algunos problemas del proceso administrativo italiano. Las Jornadas así lo acreditaron, confirmando lo que el profesor Greco, en los primeros renglones de su presentación de la edición digital del *Giudizio davanti al Consiglio di Stato*, dice sobre el libro de Sandulli: «é il più bel contributo di giustizia amministrativa dell'epoca e ancora oggi una pietra miliare della materia, con innumerevoli e sorprendenti aspetti di attualità».

Me atrevo a decir —pero solo es una suposición, pues no tengo un conocimiento del derecho italiano tan profundo como para poder afirmarlo con certeza— que el libro de Sandulli fue, además, en la época, un libro «moderno», por la metodología empleada en su elaboración, ya que el profesor escribió su derecho procesal administrativo dándole mucha importancia a la jurisprudencia de la época, sin la cual, en mi opinión, no puede entenderse, ni siquiera conocerse, el derecho administrativo. A propósito de la relevancia que en el libro tiene la jurisprudencia, quiero destacar que su hija Maria Alessandra conserva un ejemplar del viejo libro, que pudimos ver los invitados a las jornadas, lleno de anotaciones: unas, escritas directamente sobre las páginas del libro, con citas de sentencias posteriores a las existentes en el momento de escribir su libro; y otras —que contienen reflexiones más extensas— anotadas en páginas sueltas de cuadernos. Conservar ese libro es algo más que un bonito recuerdo, pues puede servir a algún joven investigador para estudiar el pensamiento jurídico del profesor y su evolución.

II. LAS JORNADAS

Las Jornadas de estudio en torno al libro *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati* se desarrollaron en dos días: el jueves día 12 de diciembre por la tarde y el viernes, día 13, a lo largo de la mañana y de la tarde. Entre profesores y magistrados, incluyendo los que introducían y moderaban las distintas sesiones, fueron más de veinte especialistas los que intervinieron en estas Jornadas de estudio analizando las numerosas cuestiones que integraban un programa bien sistematizado y completo, que estaba centrado en los aspectos más importantes del proceso administrativo en Italia. Particularmente acertado considero el hecho de que cada sesión se cerrase con la ponencia de un magistrado del Consejo de Estado que llevaba por título, simplemente, «la perspectiva del juez». Puesto que de las Jornadas en torno a un libro sobre «el juicio ante el Consejo de Estado» se trataba, nada más oportuno que cada sesión terminara con la intervención de un magistrado del Consejo de Estado para dar su visión, como juez, de los diversos asuntos que allí se trataron y que, obvio es decirlo, no pueden ser ni siquiera resumidos en una crónica como esta.

La primera sesión tuvo lugar en el Palazzo della Consulta, sede de la Corte Constitucional italiana; concretamente, en el Salón Belvedere, desde cuya terraza pudimos disfrutar de una espectacular vista de Roma. Por ello, sin perder un ápice

de atención a las distintas intervenciones que se produjeron aquella tarde, a los allí presentes nos bastaba solo con girar ligeramente la cabeza hacia la derecha para, a través de la imponente cristalera que separa el salón de la terraza, contemplar *la grande bellezza*.

La sesión de la tarde del jueves se abrió con las palabras del presidente de la Corte Constitucional, el magistrado A. Barbera, quien inició su presentación con la lectura del mensaje de saludo enviado por el presidente de la República, Sergio Matarella. Tras el presidente de la Corte, intervinieron, también en el apartado de saludos institucionales, el rector de la Universidad Roma Tre, M. Fiorucci, y el presidente del Consejo de Estado, L. Maruotti. A continuación, y a modo de presentación de las Jornadas, intervino el profesor de la Universidad de Milán G. Greco quien, como ya he dicho, es el autor del estudio preliminar que se ha incluido en la edición digital del libro de Sandulli.

El tema de la primera sesión fue el de «Las condiciones objetivas de la acción» y en ella participaron el magistrado de la Corte Constitucional F. Patroni Griffi, como introductor y moderador, y los ponentes V. Domenichelli, A. Cassatella y F. Caringella. El primero, profesor de la Universidad de Padua, desarrolló el tema «El ejercicio en abstracto y en concreto de la acción (acción de anulación, acción de *accertamento*³ y acción de condena)». El profesor de la Universidad de Trento, A. Casatella, disertó, a continuación, sobre «La existencia jurídica del acto administrativo: la incierta categoría de los “actos impugnables”». Y, finalmente, cerró la sesión el presidente de Sección del Consejo de Estado, F. Caringella, que nos ofreció la interesante perspectiva del juez. Aquella tarde se habló, entre otras cosas, de la incierta figura de la nulidad del acto administrativo, llegándose a decir por uno de los ponentes, sin que las paredes del Palazzo della Consulta temblaran, que, si desapareciese la categoría del acto administrativo nulo, no se pondría a llorar.

La segunda sesión de las Jornadas tuvo lugar en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad Roma Tre, en una mañana en la que ni la lluvia ni la enésima huelga del transporte público de la ciudad consiguieron deslucir la

³ He optado por no traducir este término porque no creo que, en su sentido literal, se corresponda con una categoría concreta y autónoma de nuestro proceso contencioso-administrativo. A mi entender, en derecho italiano, a diferencia de la *azione di annullamento*, con la que el recurrente pretende la anulación del acto administrativo, y de la *azione di condanna*, con la que pretende que se imponga una obligación a la Administración, la acción de «accertamento» sería aquella con la que el recurrente solicita al órgano judicial que constate y declare la disconformidad a derecho del acto administrativo impugnado. El *Codice del processo amministrativo*, en su art. 34.3, que regula los posibles pronunciamientos de la sentencia estimatoria, establece que, cuando la anulación del acto no sea útil para satisfacer el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente, el órgano judicial declarará la ilegalidad o no conformidad a derecho del acto administrativo, a los efectos resarcitorios que correspondan («Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori»).

celebración de las Jornadas, con un gran número de asistentes y con ponencias hasta el final de la tarde.

Si la primera sesión se había dedicado a las condiciones objetivas de la acción, la segunda y la tercera se dedicaron al estudio de las condiciones subjetivas: la legitimación para recurrir, por un lado, y el interés para recurrir y los plazos del recurso, por otro.

La sesión matutina se abrió con el saludo institucional del director del Departamento de Jurisprudencia de la Universidad *Roma Tre*, profesor A. Carratta, seguido del de Maria Alessandra Sandulli, catedrática de Derecho Administrativo y de Justicia Administrativa del mismo departamento que dedicó algunas palabras a aspectos personales de la vida de su querido y admirado padre, Aldo Mazzini Sandulli.

Como moderador y presentador de la sesión intervino el profesor A. Police, de la Universidad Luiss, a quien siguieron los ponentes M. Magri, de la Universidad de Ferrara, que desarrolló el tema de «La efectividad y la individualidad del interés (legítimo) lesionado»; L. De Lucia, de la Universidad de Salerno, con el tema de «La ampliación de la legitimación y la acción del ciudadano (acción popular) en el proceso administrativo»; P. L. Portaluri, profesor de la Universidad de Salento, que trató de «Las fronteras de la legitimación: los derechos trans-objetivos»; el profesor de la Universidad de Catanzaro, F. Saitta, que dedicó su ponencia al tema de «La legitimación de las asociaciones, los entes del tercer sector y los comités espontáneos»; y la profesora S. Tranquilli de la Universidad de Nápoles Parthenope, que trató sobre «La legitimación de los Ministerios y de las Autoridades administrativas independientes». Como cierre de esta segunda sesión, el presidente de Sección del Consejo de Estado M. Lipari ofreció su visión sobre la legitimación para recurrir desde la interesante e imprescindible perspectiva del juez.

La tercera y última sesión, celebrada la tarde del viernes, estuvo dedicada al interés para recurrir y los plazos del recurso. Actuó como presentador y moderador el profesor de la Universidad de Roma Sapienza V. Cerulli Irelli, quien, tras su intervención, dio paso a las ponencias siguientes: la de A. Travi, profesor emérito de la Universidad Católica de Milán, sobre «La efectividad del interés para recurrir y la utilidad de la acción»; la del profesor de la Universidad de Siena F. Francario, «La cualificación del interés para recurrir», la del profesor A. Carbone, de la Universidad de la Sapienza, sobre «La personalidad e individualidad del interés para recurrir» y la de la profesora F. Aperio Bella, de la Universidad Roma Tre, sobre «Los plazos de la acción y su agotamiento». Al igual que en las otras dos sesiones de las Jornadas, un presidente de Sección del Consejo de Estado —en este caso, el magistrado G. Montedoro— cerró las intervenciones dando su visión desde la perspectiva del juez.

A la luz de esta apretada síntesis bien puede concluirse que las Jornadas cumplieron sobradamente con el objetivo —plasmado en su título— de hacer

una relectura del libro de Sandulli sobre los presupuestos procesales y las condiciones del ejercicio de la acción en el proceso administrativo. Llama particularmente la atención la minuciosidad y la amplitud con las que los administrativistas italianos allí presentes examinaron, durante las tres sesiones, los elementos procesales —objetivos y subjetivos— de la acción ejercida contra o frente a los actos administrativos, a la que, en ocasiones, se refirió algún ponente en términos tan «físicos», y hasta bélicos, como «el ataque al acto», «la decapitación del acto» o «la demolición del acto».

La verdadera «estrella» de las Jornadas fue, sin duda, el interés legítimo y sus innumerables facetas y matices; un tema que si importante —y difícil— es entre nosotros, en el derecho administrativo italiano alcanza una magnitud de enormes proporciones. En efecto, y como es sabido, en Italia la competencia para conocer de los recursos contra los actos administrativos se atribuye a la jurisdicción civil, cuando la pretensión del recurrente tiene como fundamento un derecho subjetivo, y a la jurisdicción administrativa, cuando su pretensión se fundamenta en la defensa de un interés legítimo. La complejidad del sistema italiano no solo radica en el hecho de tener que distinguir entre derecho subjetivo e interés legítimo para poder determinar cuál es la jurisdicción competente, sino, también y, sobre todo, en el hecho de que los «poderes» del juez, en uno y otro caso, son distintos y, por lo tanto, distinto es el contenido y alcance de sus sentencias. Dicho sea en términos muy sucintos y a riesgo de simplificar demasiado, los tribunales civiles, como regla general, no pueden anular los actos administrativos declarados ilegales y, a su vez, los tribunales administrativos —que sí pueden anular los actos administrativos— hasta finales de los años noventa no podían condenar a la Administración al resarcimiento de daños. Sandulli, que ya había destacado la peculiaridad de este sistema en su *Manual*, volvió sobre el tema en su libro sobre *Il giudizio davanti il Consiglio di Stato*, donde afirma que son razones históricas las que explican «un sistema jurisdiccional tan peculiar, que se diferencia netamente de los sistemas del resto de países, y que cuenta con variadas y notables anomalías»⁴.

III. LA ESCUELA «SANDULLIANA»

Aldo Mazzini Sandulli fue mucho más que un gran profesor de Derecho Público italiano, ya que a su condición de catedrático en la Universidad de Trieste (cátedra de Derecho Administrativo) y, posteriormente, de la Universidad *Sapienza di Roma* (cátedra de Derecho Constitucional) sumó una importante faceta como magistrado y como político, además de como abogado.

⁴ Una breve exposición sobre las características del sistema de justicia administrativa italiana y la evolución histórica de la legislación en la materia, puede verse en mi trabajo «La ejecución de sentencias en el Derecho italiano: *il giudizio di ottemperanza*», *REDA*, 59, 1988.

En efecto, Sandulli fue magistrado de la Alta Corte para la Región siciliana entre 1954 y 1957, magistrado de la Corte Constitucional desde 1957 y presidente de la Corte de 1968 a 1969. Posteriormente, y durante menos de un año (abril de 1969 a febrero de 1970), fue presidente de la RAI (Radiodifusión italiana) y, finalmente, senador independiente por la Democracia Cristiana, en 1984. En esa etapa fue vicepresidente de la Comisión Bozzi para las reformas institucionales. Además, fue miembro de la *Accademia dei Lincei* y presidente del Comité para las ciencias jurídicas del Consejo Nacional de la Investigación.

Destaco estos aspectos para concluir que Sandulli no fue, sin más, un «gran» profesor de Derecho Administrativo y constitucional, fundador y director de importantes revistas jurídicas y autor de numerosas publicaciones⁵, sino un jurista muy completo (profesor, magistrado y abogado), comprometido con su país y con sus instituciones, que dejó, por ello, y como no podría ser de otra manera, una huella imborrable en el derecho y en la vida pública italiana. Personas tan extraordinarias como Sandulli siembran, incluso sin proponérselo, la semilla de la que habría de surgir una gran escuela con discípulos tan notables en el panorama académico italiano como son los profesores Giuseppe Palma, Massimo Luciani e Paolo Ridola.

De esa escuela forma parte destacada su propia hija, Maria Alessandra Sandulli, catedrática de Derecho Administrativo y de Justicia Administrativa de la Universidad Roma Tre; abogada; magistrada, desde marzo de 2024, del Tribunal Constitucional de la República de San Marino (*Collegio garante della costituzionalità delle norme di San Marino*); y, desde el 13 de febrero de 2025, magistrada de la Corte Constitucional italiana.

Recogiendo el legado de su padre, la profesora Sandulli actualizó, en su día, el *Manual de Derecho Administrativo*, y ha dirigido varias obras colectivas en torno a la obra de su padre y de su pensamiento jurídico. Pero, además, y siguiendo su brillante estela, ha creado una escuela de administrativistas que es referente en el actual derecho administrativo italiano. Con sus discípulos y colaboradores ha publicado, entre otros, dos libros que merecen ser destacados. Me refiero a *Principi e regole dell' azione amministrativa* (Giuffrè, 2023) y a *Il giudizio amministrativo. Principi e regole* (Editoriale Scientifica, 2024); en ellos se estudian las reglas de la actuación administrativa y del proceso contencioso-administrativo,

⁵ Sus artículos han sido recogidos en seis volúmenes publicados por la editorial Jovene, a los que se puede acceder, en abierto, tanto en la web de la *Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo* (www.aipda.it) como en la web de la *giustizia amministrativa* (<https://is.gd/HIPvu6>). En la primera se encuentra también publicada su histórica monografía «Procedimento amministrativo» (Giuffrè, 1940) y el libro *A. M. Sandulli, un giurista per la democrazia* (Jovene, 1985), que recoge sus artículos publicados en la prensa. Por último, en la web de la *giustizia amministrativa* (www.giustizia-amministrativa.it), se encuentra el volumen *L'attività normativa della pubblica amministrazione* (Jovene, 1970).

en el marco de los principios (constitucionales y de derecho europeo) de los que tales reglas derivan.

Aunque la metodología empleada en ambos libros es la misma, en el primero, que es el que mejor conozco —y que está ya en su cuarta edición— analiza los principios (legalidad, buena administración, proporcionalidad, etc.) y las reglas a las que está sometida la actuación administrativa (el procedimiento, la obligación de resolver, la motivación, la suspensión, la convalidación, la nulidad y la anulabilidad, etc.). Y lo hace como estamos acostumbrados a ver en los manuales o estudios de la «parte general» del Derecho Administrativo, es decir, exponiendo, de forma sistemática y con referencias doctrinales y jurisprudenciales, los distintos aspectos de la materia tratada en cada capítulo. Pero a continuación —y esto, para mí, lo hace especialmente valioso y original— contiene un «apéndice jurisprudencial» en el que un autor, distinto al que ha escrito el capítulo de que se trate, expone la jurisprudencia más relevante sobre la materia, y digo expone porque estos «apéndices jurisprudenciales» no son meros listados de sentencias, que ya de por sí serían útiles, sino comentarios en los que se identifica la sentencia —generalmente, pero no solo, del *Consiglio di Stato*— que ha resuelto una cuestión controvertida y se explica, resumiendo, brevemente, sus hechos y dando cuenta de «la decisión» (fundamentos de derecho y fallo). A todo lo cual se añade un breve comentario personal.

El libro ofrece así —en una especie de «dos por uno»— una parte de contenido académico y doctrinal y otra de comentario jurisprudencial. Dos contenidos necesariamente complementarios, presentados en una única obra de dimensiones razonables (735 páginas), que ha sido escrita por un grupo de selectos administrativistas —fundamentalmente, profesores o jóvenes investigadores, pero también magistrados y abogados— y que permite conocer en profundidad el derecho administrativo italiano vigente.

Esta crónica, que se inició hablando de un libro de A. M. Sandulli (*Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudizi sottordinati*), concluye hablando de otro libro: *Principi e regole della azione amministrativa*, de M. A. Sandulli. Y, aunque solo fuera por todo lo que he aprendido de ambos libros, además, obviamente, del *Manuale di Diritto Amministrativo* del maestro italiano, me declaro «sandulliana» por partida doble.

