

LUIS MEDINA ALCOZ
Profesor Catedrático en derecho administrativo, Universidad Complutense de Madrid
lmedinaa@ucm.es

LA CULTURA DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: ORIGINI E RAGIONI DI FONDO

THE CULTURE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE: ORIGINS AND UNDERLYING REASONS

SINTESI

Il lavoro analizza la formazione e le ragioni della “cultura del procedimento amministrativo” con particolare riferimento al caso spagnolo del XIX secolo, evidenziandone l’eccezionalità nel contesto europeo. Mentre negli altri ordinamenti europei mancava una vera elaborazione giuridica del procedimento amministrativo – a causa della volontà di preservare un’amministrazione forte e poco vincolata da formalità – in Spagna si sviluppò progressivamente una ricca tradizione normativa, dottrinale e giurisprudenziale. Tale evoluzione culminò nella legge Azcárate del 1889, considerata la prima codificazione generale del procedimento amministrativo.

Lo studio ricostruisce le origini di questa cultura, dapprima attraverso la regolazione settoriale delle procedure amministrative e, successivamente, mediante la loro sistematizzazione teorica e la progressiva affermazione del “diritto soggettivo al procedimento”. Un ruolo centrale è attribuito alla dottrina di Santamaría de Paredes, che concepì il procedimento amministrativo come categoria autonoma, distinta dal processo giurisdizionale e funzionale alla realizzazione dei servizi pubblici.

Infine, vengono individuate tre principali ragioni di fondo: il tradizionalismo giurisdizionale, il liberalismo conservatore (che vede il procedimento come strumento di potere) e il liberalismo armonico (che ne valorizza la funzione garantistica). Il caso spagnolo dimostra così come il procedimento amministrativo sia il risultato di una complessa interazione tra esigenze di efficienza amministrativa e tutela dei diritti.

ABSTRACT

This study examines the emergence and underlying reasons of the “culture of administrative procedure,” focusing on the Spanish case in the 19th century and highlighting its uniqueness within the European context. While most European legal systems lacked a developed concept of administrative procedure—largely due to the desire to maintain a strong and unconstrained administration—Spain experienced a gradual evolution of a rich legislative, doctrinal, and jurisprudential tradition. This process culminated in the Azcárate Act of 1889, widely regarded as the first general codification of administrative procedure.

The article traces the origins of this culture, initially through sector-specific procedural regulations and later through their theoretical systematization and the emergence of a “subjective right to procedure.” Particular emphasis is placed on the contribution of Santamaría de Paredes, who conceptualized administrative procedure as an autonomous legal category, distinct from judicial proceedings and instrumental to the delivery of public services.

Finally, the study identifies three main underlying factors: jurisdictional traditionalism, conservative liberalism (viewing procedure as a tool of administrative power), and harmonic liberalism (emphasizing its role as a guarantee for citizens). The Spanish experience demonstrates that administrative procedure results from a complex interplay between administrative efficiency and the protection of individual rights.

PAROLE CHIAVE: Procedimento amministrativo, Codificazione, Legge Azcárate (1889), Liberalismo conservatore, Liberalismo armonico, Tradizionalismo giuridico, Garanzie procedurali, Spagna XIX secolo

KEYWORDS: Administrative procedure, Codification, Azcárate Law (1889), Conservative liberalism, Harmonic liberalism, Legal traditionalism, Procedural guarantees, 19th century Spain

INDICE: 1. Impostazione e oggetto dello studio. 1.1. Assenza di una cultura europea del “procedimento amministrativo” durante l'Ottocento. 1.2. L'anomalia spagnola: la Legge Azcárate del 1889 e la preesistenza di una cultura del procedimento amministrativo. 2. Origini della cultura del procedimento amministrativo. 2.1. Procedimenti amministrativi in chiave speciale o settoriale. 2.2. Procedimento amministrativo in chiave generale. 2.2.1. Diritto soggettivo al procedimento. 2.2.2. Autori favorevoli alla codificazione. 2.2.3. Una teoria del procedimento amministrativo: Santamaría de Paredes. 2.2.4. Proposte di legge di Durán y Bas e altre. 2.2.5. Decreto organico del 1888 per la riforma del procedimento amministrativo. 3. Ragioni di fondo. 3.1. Tradizionalismo: il procedimento amministrativo come trasposizione del vecchio *estrépito de juicio*. 3.2. Liberalismo conservatore: il procedimento amministrativo come strumento del potere. 3.3.

Liberalismo armonico: il procedimento amministrativo come garanzia del cittadino. 4. Conclusioni. 5. Bibliografia.

1. Impostazione e oggetto dello studio¹

1.1. Inesistenza di una cultura europea del "procedimento amministrativa" durante l'Ottocento

Alla fine dell'Antico Regime, i cosiddetti compiti governativi era un ambito esento dai limiti giuridici e procedurali inerenti alle vecchie monarchie giurisdizionali o, in altre parole, uno spazio di potere assoluto in cui il re o i suoi agenti potevano decidere in modo agile e spontaneo secondo criteri di utilità al di fuori delle ragioni della giustizia. Si trattava, tuttavia, di uno spazio molto circoscritto per due motivi. In primo luogo, il re centralizzò un numero ridotto di compiti che oggi chiamiamo amministrativi (ordine pubblico, istruzione, beneficenza, opere pubbliche...), che continuarono a spettare per la maggior parte a una grande varietà di organismi intermedi (gilde, fondazioni signorili, organizzazioni ecclesiastiche, università, città). In secondo luogo, fino alla fine dell'Antico Regime, la matrice giurisdizionalista sopravvisse come quadro di giustificazione (e fonte di limiti) dei poteri coercitivi del re e dei suoi agenti. L'ambito naturale dei compiti di governo di natura non giudiziaria continuava ad essere quello domestico o interno (amministrazione dei beni e delle rendite della corte reale, delle case annesse e della corona) e, in generale, le attività che non implicavano coercizione o limitazione dei diritti (grazia) o che rimanevano al di fuori della gestione ordinaria (affari diplomatici e militari). Pertanto, come regola generale, solo le autorità dotate di giurisdizione, secondo le forme proprie del giudizio, potevano esercitare un potere con effetti restrittivi *ad extra* sui vassalli.

Il XIX secolo sublimerà l'ambito di governo, ovvero amplierà enormemente lo spazio riservato allo Stato per intervenire liberamente nell'interesse generale. Il cosiddetto Stato liberale era, in realtà, uno Stato che voleva affermarsi come amministrativo, cioè uno Stato diametralmente opposto alla monarchia

¹ Una versione più ridotta fu presentata al workshop "The Spanish APA (1958) and its Diffusion in Latin America" diretto dai professori Allan R. Brewer Carías e Giacinto della Cananea presso l'Università Bocconi di Milano il 23 giugno 2022, e fu pubblicata in spagnolo sulla Revista General de Derecho Administrativo, n. 62.

giurisdizionale medievale, che portava molto lontano gli annunci dello Stato (solo tendenzialmente) assoluto del Setecento. Apparirà quindi per la prima volta una «amministrazione generale», cioè un potere coercitivo autonomo rispetto alla *iurisdictio*, separato dal potere giudiziario, che concentra le funzioni politiche, economiche o governative fino ad allora disseminate nel pluralismo antico. Si dice quindi con rigore che, insieme al codice, l'amministrazione è il contributo più universale della Francia rivoluzionaria e bonapartista².

Nel configurare la nascente amministrazione come potere e, in quanto tale, come soggetto autorizzato ad esercitare la coercizione come i tribunali, è naturale che si tenesse conto della tradizione giurisdizionale plurisecolare. Questa ispirò direttamente il concetto di "provvedimento amministrativo", come decisione esecutiva della pubblica amministrazione la cui conformità può essere imposta coercitivamente. Già il progetto di Codice civile spagnolo del 1821, prendendo evidentemente come riferimento la sentenza, ma distinguendo chiaramente il potere amministrativo da quello giudiziario, disponeva che i "provvedimenti conseguenti all'esercizio dell'autorità governativa sono esecutivi" (art. 272) e che tale autorità, se non è "obbedita quando comanda nell'ambito delle sue attribuzioni", "può a tal fine ricorrere ai mezzi coercitivi che le sono stati specificatamente concessi dalla legge" (art. 273). A metà dell'Ottocento, il concetto di "provvedimento amministrativo" era chiaramente configurato a immagine e somiglianza della sentenza in connessione con il principio della separazione dei poteri e la costruzione della giustizia contenzioso-amministrativa come una sorta di seconda istanza situata all'interno della stessa amministrazione e destinata a rivedere quanto deciso in sede governativa³.

2 L. Mannori e B. Sordi (2001), *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari.

3 Per quanto riguarda la Spagna, la categoria si affermerà a livello normativo, giurisprudenziale e dottrinale per fondare l'incompetenza dei tribunali ordinari e come presupposto del ricorso contenzioso-amministrativo creato nel 1845: M. Puche Bautista (1848), voce "Actos administrativos", in *Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España é Indias*, t. I, Imprenta Andrés y Díaz, Madrid, pp. 440-446; M. Martínez Alcubilla (1868), voce «acto administrativo», in *Diccionario de la Administración Española peninsular y ultramarina: compilación ilustrada de la novísima legislación de España en todos los ramos de la Administración pública*, T. I, 2ª ed., Imprenta de A. Peñuelas, Madrid, pp. 147-153. Ampiamente, sottolineando l'impronta processuale della categoria: J. A. Santamaría Pastor (1975), *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, 2ª ed., IEAL, Madrid, e

Tuttavia, quella tradizione giurisdizionale non poteva facilmente ispirare un concetto parallelo di "procedimento amministrativo", poiché le procedure e le garanzie ad esso proprie erano viste come ostacoli alla costruzione dello Stato amministrativo. Eliminare o ridurre il potere degli organi intermedi per sostituirli con la nuova "amministrazione generale" richiedeva di conservare e sviluppare la caratterizzazione secolare del governo come via rapida per il processo decisionale, come autorità *interna* sottratta alle logiche procedurali e alle esigenze formali del contraddittorio. L'assenza in Europa di uno sviluppo giuridico, giurisprudenziale e dottrinale del procedimento amministrativo non è quindi casuale, ma espressione del liberalismo conservatore dominante, favorevole a che un'amministrazione potente vegliasse sull'interesse generale senza essere soggetta a un vero controllo giurisdizionale e senza l'obbligo di attenersi alle sue procedure.

Solo la giustizia contenzioso-amministrativa, riconosciuta come qualcosa di diverso ma affine alla giustizia ordinaria (civile e penale), svilupperà in Francia, Spagna o Italia un procedimento decisionale ispirato al processo e, in particolare, al procedimento impugnatorio di secondo grado. Quindi, quello che oggi chiamiamo procedimento amministrativo era allora un processo del tutto informale che acquisiva rilevanza giuridica quasi esclusivamente come via amministrativa preliminare al ricorso amministrativo e che, di conseguenza, veniva menzionato negli studi di diritto amministrativo solo indirettamente quando si spiegava la giustizia amministrativa.

Da tempo è stata sottolineata l'assenza di una cultura del procedimento amministrativo nell'Europa ottocentesca⁴. Tuttavia, è stato difficile individuare e capire la ragione di fondo appena indicata. Fino agli anni Novanta dell'Ottocento venivano fornite spiegazioni più locali o specifiche, senza arrivare a catturare il fattore sottostante o addirittura additando argomenti incompatibili con esso. Ad esempio, per la Francia è stato addotto il maggiore peso della teoria del provvedi-

M. M. Fernando Pablo (2022), «Sobre el acto administrativo: historia y dogmática en España», in *El acto administrativo*, volume VI in omaggio al professor J. L. Meilán Gil, coord. R. Rivero Ortega, pp. 113-150.

⁴ A questo proposito, l'opera classica è G. Langrod (1956), «Procédure administrative et droit administratif», *Revue internationale des Sciences administratives*, n. 5, pp. 5-74 (ampliamento dell'articolo pubblicato con lo stesso titolo in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 64, 1948, pp. 549-556).

mento amministrativo, il carattere pretorio del suo diritto amministrativo e lo straordinario sviluppo della giustizia contenzioso-amministrativo che, secondo quanto affermato, avrebbe reso superfluo riconoscere garanzie nella procedura amministrativa (?). Per la Germania, il modello di amministrazione burocratica efficiente e le dottrine che negavano la giuridicità o la giustiziabilità delle norme procedurali (Laband, Jellinek). In generale, la giovinezza del diritto amministrativo come disciplina giuridica rispetto al diritto processuale; lo sviluppo del diritto amministrativo al di fuori del movimento codificatore; la grande estensione ed eterogeneità dell'azione amministrativa; la tendenza a identificare il procedimento esclusivamente con il processo giurisdizionale; o l'assenza di un'espressa attribuzione ai tribunali ordinari o contenzioso-amministrativi del potere di revocare decisioni amministrative contrarie alle norme procedurali. L'approvazione di una simile previsione in Austria (Legge del 1876) contribuirebbe a spiegare perché solo lì si sia sviluppata la fitta giurisprudenza sul procedimento amministrativo che ha preparato l'ulteriore codificazione del 1925⁵.

A mio avviso, è stata l'influenza sostenuta della storiografia liberale del XIX secolo a impedire una comprensione completa del fenomeno, poiché presentava l'amministrazione come un potere preesistente, ampio e assoluto che lo Stato liberale sarebbe riuscito a limitare attraverso la divisione dei poteri e il principio di legalità⁶. Questa semplificazione nascondeva: (i) che il cosiddetto Stato liberale

5 Cfr.: G. Langrod (1956: 5-74); A. Nieto García (1960), «El procedimiento administrativo en la doctrina y la legislación alemanas», *Revista de Administración pública*, n. 32, pp. 75-116; J.-P. Ferrier (1993), «El procedimiento administrativo en Francia», in J. Barnés Vázquez (ed.), *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, pp. 355-380.

6 Questa immagine aveva un fondo di verità, ma era in gran parte caricaturale. *L'assolutismo* nell'Ancien Régime non può essere considerato un semplice mito storiografico, ma non si può nemmeno ignorare che i tratti che lo caratterizzavano come tendenza erano esagerati, offrendo una spiegazione molto distorta della vera dimensione dello Stato e dei suoi limiti. Ciò è stato evidenziato dalla storiografia moderna. Ad esempio: A. M. Hespanha (1989), *Visperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, Taurus, Madrid; id. (1990), «Justiça e administração entre o Antigo Regime e a revolução», in *Hispania entre derechos propios y derechos nacionales: atti dell'incontro di studio Firenze - Lucca 25, 26, 27 maggio 1989*, dirs. B. Clavero Salvador, P. Grossi e F. Tomás y Valiente, Giuffrè, Milano, pp. 135-204; B. Clavero Salvador (1995), «Tutela amministrativa o diálogos con Tocqueville», *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, n. 24, pp. 419-468; id. (1996), «La Monarquía, el Derecho y la Justicia», in *Instituciones de la España Moderna*, t. 1, *Las jurisdicciones*, a cura di E. Martínez

era, in realtà, uno Stato ampio, con una capacità di intervento senza precedenti; (ii) che il diritto amministrativo era un nuovo ordine senza limiti di diritto naturale e costituzionale che garantiva essenzialmente, non i diritti dell'individuo, ma la posizione di superiorità di un'autorità completamente nuova, l'amministrazione pubblica⁷; e, di conseguenza, (iii) che l'assenza di procedura amministrativa era una decisione pienamente consapevole volta ad eludere gli ostacoli delle tradizionali forme giurisdizionali⁸.

1.2. L'anomalia spagnola: la Legge Azcárate del 1889 e la preesistenza di una cultura del procedimento amministrativo

Tuttavia, nel corso dell'Ottocento in Spagna si assistette a un graduale sviluppo accademico, giurisprudenziale e legislativo del procedimento amministrativo che non aveva paragone in Europa. Contro quella concezione generale, sfumando o smentendo l'identificazione dell'azione governativa con un'azione rapida e priva degli ostacoli propri del giudizio, prese piede una tendenza formalizzatrice che culminò con la Legge del 19 ottobre 1889 sulle “bases del procedimiento administrativo” (con i relativi regolamenti di attuazione⁹), che è conside-

Ruiz e M. de Pazzis Pi Corrales, Editorial Actas, Madrid, pp. 15-38; L. Mannori (2007), «Justicia y administración entre Antiguo y Nuevo Régimen», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 15, pp. 125-146; M. Lorente Sarifiena (2007), «Justicia desconstitucionalizada. España, 1834-1868», in *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, CGPJ, Madrid, pp. 243-288; C. Garriga Acosta (2009), «Gobierno y justicia: El Gobierno de la justicia», in *Cuadernos de derecho judicial*, n. 7 (numero dedicato a «La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes»), pp. 47-113.

⁷ Questa caratterizzazione dello Stato e del diritto amministrativo richiederebbe ragionamenti e sfumature che non posso sviluppare in questa sede. Rimando a L. Medina Alcoz (2022), *Historia del Derecho administrativo español*, Marcial Pons, Madrid. Una sintesi: id. (2025), “Bases históricas”, in *Manual de Derecho administrativo*, 3.ª ed., Marcial Pons, pp. 89-115. Con libero accesso qui: <https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/1603>.

⁸ Dopo l'irruzione della nuova storiografia, è emersa naturalmente la ragione di fondo argomentata nel testo. Ad esempio: «Il processo avviatosi dopo il periodo napoleonico, del quale si fecero carico i giuristi della restaurazione, implicava tanto la nascita di una nuova soggettività giuridica, quella dell'amministrazione come soggetto giuridico (ancora lontano da venire), quanto la strutturazione dell'*involucro formale* del potere amministrativo, cioè l'atto amministrativo [...]. Per portare a compimento questa operazione era necessario porre mano alla demolizione del sistema della *Iurisditio*, sia dal punto di vista concettuale sia da quello linguistico». M. Bellavista (2012), *Il rito sostanziale amministrativo*, Cedam, Milano, pp. 31-32.

⁹ Si tratta dei regolamenti approvati nel corso del 1890 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (23 aprile) e dai ministeri di Stato (17 aprile), Grazia e Giustizia (17 aprile), Interno (22

rata la prima codificazione generale della procedura amministrativa al mondo, molto precedente alle leggi austriache del luglio 1925¹⁰. Dunque, la giustamente celebre iniziativa di Gumersindo de Azcárate non è nata dal nulla. Il suo approccio e il suo contenuto avevano chiari precedenti in altre norme e rispondevano a orientamenti dottrinali e giurisprudenziali generalizzati, espressione di una tradizione propria in materia di procedimento amministrativo.

La Legge Azcárate è ben nota agli amministrativisti spagnoli¹¹. Gli specialisti di altri paesi la citano spesso insieme alle leggi austriache come precursore della codificazione del procedimento amministrativo, almeno in Italia¹², nell'area iberoamericana¹³ e negli studi di diritto comparato¹⁴. Tuttavia, per quanto ne so, non esistono contributi che affrontino specificamente l'origine e la formazione della cultura del procedimento amministrativo alla base di tale legge, ovvero i precedenti che hanno favorito la formulazione e l'approvazione di un'iniziativa così

aprile), Lavori Pubblici (23 aprile), Guerra (25 aprile) e Marina (25 aprile). Questa normativa è stata completata, modificata e ampliata nel corso della prima metà del Novecento. Queste iniziative sono descritte in dettaglio in: J. Gascón y Marín (1949), «Necesidad de un código de procedimiento administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, pp. 11-40.

10 Per tutti, E. García de Enterría (1993), «Un punto de vista sobre la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de procedimiento administrativo común de 1992», *Revista de Administración pública*, n. 130, p. 205.

11 Per un'analisi più ampia del solito: F. López Menudo (1992), «Los principios generales del procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, n. 129, pp. 38-43; F. González Navarro (1997), *Derecho administrativo español*, t. III, *El acto y el procedimiento administrativos*, Eunsa, Ansoáin, pp. 549-551; M. Vaquer Caballería (2016), «La codificación del procedimiento administrativo en España», *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 42, pp. 10-14.

12 Ad esempio, M. S. Giannini (1970), *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, p. 818. Recentemente: M. Bellavista (2012: 70-79).

13 Tra gli altri: J. R. Dromi (1975), «La Ley argentina de procedimientos administrativos y su significación jurídico-política», *Revista de Derecho público*, n. 18, p. 150; A. Moles Caubet (1983), «Introducción al procedimiento administrativo», in A. R. Brewer-Carías (dir.), *El procedimiento administrativo* (vol. dell'Archivo de Derecho público y ciencias jurídicas), Universidad Central de Venezuela, Caracas, p. 17.

14 G. Langrod (1956: 43-48); J.-B. Auby (2013), «General report», in J.-B. Auby (ed.), *Codification of Administrative Procedure*, Bruylant, Bruxelles; G. della Cananea e M. Bussani (2019), «The 'Common Core' of administrative laws in Europe: A framework for analysis», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 26(2), pp. 222 e 243.

innovativa¹⁵. Lo scopo del presente studio è proprio quello di illustrare questo fenomeno, in gran parte sconosciuto, nonché di delineare un approccio generale alle ragioni per cui tale cultura è germogliata proprio in Spagna nel corso del XIX secolo.

2. Origini della cultura del procedimento amministrativo

2.1. Procedure amministrative in chiave speciale o settoriale

Il legislatore spagnolo si sforzò già durante il cosiddetto periodo delle reggenze (1833-1843) e durante il lungo regno di Isabella II (1844-1868), di canalizzare l'attività della nascente amministrazione attraverso procedure. Così, in relazione all'espropriazione forzata¹⁶, alla selezione dei funzionari¹⁷, agli appalti di lavori e servizi pubblici¹⁸ o al rilascio di autorizzazioni e concessioni in materia di acque¹⁹, miniere²⁰ o ferrovie²¹. Il potere sanzionatorio degli enti locali sarà altresì accompagnato da alcune garanzie formali²². Durante l'ultimo terzo dell'Ottocento, questa marcata tendenza a disciplinare le procedure amministrative settoriali o speciali culminerà con l'ampia disciplina delle procedure tributarie²³.

15 Invece, esistono, anche in spagnolo, riferimenti ai precedenti e alle ragioni alla base della codificazione austriaca del procedimento amministrativo. Ad esempio: H. Schäffer (1993), «El procedimiento administrativo austriaco: evolución, estado actual y perspectivas de futuro», in J. Barnés Vázquez, *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, pp. 405-440.

16 Legge del 17 luglio 1836 sull'alienazione forzata della proprietà privata a beneficio pubblico.

17 Decreto reale del 18 giugno 1852, che stabilisce le basi da osservare per l'ammissione e l'avanzamento in tutti gli impieghi dell'amministrazione attiva dello Stato.

18 Decreto reale del 27 febbraio 1852 sui contratti di servizi pubblici.

19 Decreto reale del 14 marzo 1846 sullo sfruttamento dei fiumi, Decreto reale del 21 agosto 1849 che chiarisce la precedente, Decreto reale del 4 dicembre 1859 sull'uso e il godimento delle acque pubbliche, Legge del 3 agosto 1866 sul dominio e lo sfruttamento delle acque.

20 Regolamento per l'attuazione della legge sulle miniere del 31 luglio 1849, Legge sulle miniere del 6 luglio 1859 e regolamento di attuazione dello stesso giorno.

21 Legge generale sulle ferrovie del 3 giugno 1855.

22 Articolo 77 della legge su comuni del 2 ottobre 1877.

23 Legge del 31 dicembre 1881, che approva le basi per il procedimento amministrativo in materia di ricorsi economico-amministrativi; Regolamento sul procedimento amministrativo in materia di ricorsi economico-amministrativi, approvato con Decreto reale del 31 dicembre 1881; Legge del 24 giugno 1885, che stabilisce disposizioni relative alla riforma del procedimento per i ricorsi economico-amministrativi.

Tali normative utilizzavano un buon numero di tecniche procedurali, tratte per lo più dall'arsenale offerto dalla tradizione giurisdizionalista plurisecolare: presentazione, registrazione, pubblicità e contenuto delle richieste; obblighi documentali del richiedente; audizione delle parti interessate; pareri o relazioni di esperti o delle autorità amministrative coinvolte e diverse da quelle competenti per concludere il procedimento; contenuto e notifica del provvedimento; ricorsi e reclami con indicazione dei termini di scadenza. Da sottolineare la procedura di inchiesta pubblica (*información pública*), prevista senza tale denominazione nella Legge sull'alienazione forzata della proprietà privata del 1836 e nella legislazione sulle acque, e ormai normalizzata con tale denominazione negli anni Settanta²⁴. Oppure i requisiti formali per l'imposizione di sanzioni (decisione scritta, motivazione, termini, pagamento su carta bollata e con rilascio di ricevuta, limiti alla coercizione), per l'aggiudicazione di appalti di lavori e servizi (pubblicazione dell'annuncio con il capitolato d'onere nella Gazzetta ufficiale e nei bollettini provinciali, buste chiuse, aggiudicazione pubblica e solenne mediante asta) e per la selezione dei funzionari (esame di conoscenza, parità, pubblicità). Anche la separazione, nell'ambito dei procedimenti tributari, degli organi di gestione o di applicazione delle imposte rispetto ad organi specializzati e funzionalmente indipendenti incaricati di istruire e risolvere i ricorsi, denominati tribunali economico-amministrativi.

Per quanto dirò più avanti, è opportuno richiamare l'attenzione sul silenzio amministrativo. Poco dopo l'istituzione del contenzioso amministrativo come sistema di controllo degli atti dell'amministrazione su due livelli²⁵, si è fatto ricorso a questa tecnica in relazione all'indennizzo dei danni causati dall'abolizione della decima a coloro che avevano acquisito a titolo oneroso partecipazioni in tale tributo, denominati partecipanti laici (*participes legos*)²⁶. Ribadita e sviluppata in

24 Ad esempio, il regolamento per l'attuazione della Legge generale sui lavori pubblici del 13 aprile 1877. A questo proposito, L. Míguez Macho (2021), *La modernización del procedimiento administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor.

25 Leggi del 2 aprile e del 6 luglio 1845 relative alla creazione dei consigli provinciali e del Consiglio Reale.

26 Articolo 4 della legge del 20 marzo 1846: «Se la decisione [del Governo] dovesse protrarsi oltre il termine stabilito dalla legge, [il partecipante] potrà ricorrere entro il termine stabilito in un procedimento contenzioso-amministrativo per dimostrare e far valere il proprio diritto dinanzi al

relazione a tali casi²⁷, la soluzione sarà presto estesa a tutte le richieste di risarcimento o indennizzo, sia quelle formulate in base alla responsabilità (per colpa) sia quelle presentate a titolo di equità²⁸. Anche alla doverosa autorizzazione amministrativa previa per giudicare i funzionari pubblici in sede giudiziaria ordinaria²⁹ nonché alle altresì doverose richieste presentate dai cittadini nella via governativa come presupposto per intraprendere azioni legali contro lo Stato davanti al giudice ordinario³⁰. La legislazione settoriale è arrivata persino a stabilire alcuni casi di silenzio positivo, ovvero la concessione *ope legis* di quanto richiesto in caso di mancato rispetto del termine massimo di completamento³¹.

2.2. Procedimento amministrativo in chiave generale

2.2.1. Diritto soggettivo al procedimento

Le norme procedurali e organizzative approvate dagli anni Trenta e Quaranta del XIX secolo sono state concepite fin dall'inizio come autentiche norme giuridiche. Tutti i trattati di diritto amministrativo, molto lontani dalla posizione tipicamente germanica, dedicavano la parte centrale all'organizzazione, affermando chiaramente il carattere puramente giuridico della loro disciplina. Basti citare uno dei primi per illustrare l'idea:

«Alcuni autori ritengono che non si possa definire diritto amministrativo l'attribuzione di poteri alle autorità amministrative e separano quindi da questo diritto tutta quella parte tecnica e regolamentare, come la chiamano loro, dell'amministrazione, affermando che il diritto amministrativo inizia a manifestarsi solo quando l'amministrazione si trova di fronte ai propri amministrati. Ma

Consiglio della provincia in cui tali diritti erano radicati, con appello al Consiglio Reale».

27 Decreto reale del 15 maggio 1850.

28 Legge di base della contabilità generale del 20 febbraio 1850.

29 Decreto reale del 27 marzo 1850.

30 Decreto reale del 20 settembre 1851.

31 Ad esempio, l'articolo 240 della legge del 3 agosto 1866, sul dominio, l'uso e lo sfruttamento delle acque marine e terrestri, il loro regime e la loro disciplina: "I progetti presentati ai governatori delle province da privati, comunità o imprese in relazione a qualsiasi dei punti per la cui decisione sono competenti ai sensi della presente legge saranno esaminati e risolti entro sei mesi. In caso contrario, il progetto sarà considerato approvato o la richiesta concessa". Su tutto ciò, cfr. Aguado i Cudolà (1998), "Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional", *Revista de Administración Pública*, n. 145, pp. 329-362.

io credo che sotto il nome di diritto amministrativo non si debbano intendere solo questa regola o leggi puramente amministrative, ma anche le leggi che stabiliscono l'organizzazione delle diverse autorità che compongono la macchina amministrativa del paese e per questo motivo dovremo occuparci di questa organizzazione»³².

Inoltre, tali norme non solo erano considerate giuridiche, ma anche giustiziabili. Le regole procedurali amministrative, anche se non rispondevano direttamente a obiettivi di garanzia, comportavano comunque la moltiplicazione dei parametri normativi che il cittadino poteva far valere nel contenzioso-amministrativo. Se in Germania, Francia o Italia l'obbligo formale che la legge imponeva all'esercizio del potere amministrativo non era giustiziabile (o poteva esserlo solo nell'ambito di un contenzioso-amministrativo oggettivo o di interessi volto a tutelare la legalità), il nostro Consiglio Reale (chiamato di Stato dal 1858) lo interpretava come un diritto soggettivo correlativo, il "diritto alle forme" o alla "procedura"³³; dottrina trasmessa alla giurisdizione ordinaria del *Sexenio Revolucionario* (1868-1874)³⁴ e cristallizzata nella Legge sul contenzioso-amministrativo del 1888.

La dottrina spagnola del "diritto soggettivo di carattere amministrativo" come fondamento del contenzioso-amministrativo che include il "diritto alle forme" è registrata e sviluppata in tutti gli studi dell'epoca relativi alla giustizia amministrativa³⁵, così come nell'influente trattato di diritto amministrativo di Manuel Colmeiro, professore dell'Università di Madrid: "la violazione di queste for-

32 In termini di J. Posada Herrera (1978 [1843]), *Lecciones de Administración*, t. I, INAP, Madrid, pp. 36-37.

33 Decreto reale sentenza del 30 luglio 1847 del Consiglio Reale.

34 Tra le altre: SSTS del 18 ottobre 1871 e del 20 febbraio 1872. Cfr. A. Betancor Rodríguez (1992), *El acto ejecutivo*, CEPC, Madrid, pp. 235-236.

35 L'idea appare già nel primo trattato sul contenzioso amministrativo in Spagna: J. Peláez del Pozo (1849), *Tratado teórico-práctico de la organización, competencia y procedimientos en materias contencioso-administrativas*, Imprenta D. B. González, Madrid. Sarà sviluppata da S. Alfaro Lafuente (1875), *Tratado completo de lo contencioso-administrativo*, Imprenta Nicolás González, Madrid, e (1881), *Lo contencioso-administrativo. Su materia, sus tribunales, sus procedimientos*, Librería universal de Córdoba y Compañía, Madrid. Inoltre, tra gli altri: J. Gallostra Frau (1881), *Lo contencioso-administrativo*, Imprenta y fundición Manuel Tello, Madrid; F. Abella Blave (1882), *Manual teórico-práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de hacienda*, El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados municipales, Madrid.

malità è una violazione manifesta dei diritti stessi che esse proteggono e difendono con il loro scudo, e perciò gli atti amministrativi che le violano possono essere impugnati in sede contenziosa³⁶. Durante la prima metà del Novecento continuerà a essere viva, anche se per ragioni che non vengono qui in causa, con minore forza³⁷. In seguito, sebbene la giustiziabilità delle norme formali non sarà discussa, la sua spiegazione nel quadro del «diritto soggettivo di carattere amministrativo» cadrà nell'oblio, al punto che oggi molti amministrativisti ignorano che un tempo fu molto importante nel diritto amministrativo spagnolo³⁸.

Dunque, le norme procedurali approvate sin dagli albori dello Stato costituzionale per salvaguardare gli interessi collettivi potevano operare tecnicamente come diritti procedurali, ad esempio quello dell'offerente alla celebrazione dell'asta³⁹ e all'aggiudicazione solo a chi avesse soddisfatto le condizioni prefissate dall'amministrazione⁴⁰; diritti, peraltro, riconosciuti come tali nell'ordinamento tedesco solo in tempi recenti e solo per le procedure di appalto regolate dal diritto europeo⁴¹. Inoltre, già prima della riforma del contenzioso amministrativo del 1888, il Consiglio di Stato aveva iniziato a considerare che la violazione procedurale costituisce in ogni caso un vizio di ordine pubblico che, in quanto tale, può

36 M. Colmeiro Penido (1865), *Derecho administrativo español*, t. II, 3ª ed., Imprenta de José Rodríguez, Madrid, p. 443.

37 J. M. Caballero Montes (1902), *Lo contencioso-administrativo*, I, Escar, Zaragoza; M. Fernández Mourillo (1926), *Lo contencioso-administrativo. Su eficacia en el régimen de la 'Administración activa'. Reformas precedentes*, Imprenta del asilo de Huérfanos del S. C. de Jesús; J. Guasp Delgado (1940), "El 'derecho de carácter administrativo' como fundamento del recurso de contencioso", *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, n. 2, pp. 11-23.

38 Per maggiori dettagli: L. Medina Alcoz (2016), *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo. Derecho subjetivo y interés legítimo: una revisión*, Marcial Pons, Madrid; id. (2021), "Historia del concepto de derecho subjetivo en el Derecho administrativo español", *Revista de Derecho público: teoría y método*, n. 13, pp. 7-52.

39 Ad esempio, la sentenza della Corte Suprema del 30 marzo 1869 dichiarò nulla la stipula di un contratto con lo Stato in cui mancava la solennità dell'asta pubblica, indispensabile ai sensi del Decreto reale del 27 febbraio 1852. Commenta questa risoluzione: E. Delgado Martín (1883: 32-33).

40 Ad esempio, con questi termini: Ordinanza del 29 settembre 1889 del Tribunale amministrativo del Consiglio di Stato. Si riferisce a questa decisione: R. Macaya y Anguera (1893), . (1893), *Legislación y jurisprudencia sobre la materia y el procedimiento contencioso-administrativos*, Sucesores de Rivadeneyra, p. 67.

41 A questo proposito, S. Díez Sastre (2012), *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*, Marcial Pons, Madrid.

essere valutato d'ufficio. La Legge del 1889, nonostante la sua brevità e l'ampio rinvio allo sviluppo normativo, partirà da questa ricca esperienza per stabilire una serie di *diritti* procedurali relativi a qualsiasi ambito o settore dell'attività amministrativa, ancora oggi centrali nel diritto amministrativo spagnolo. Tra questi elementi spicca l'udienza preliminare, consacrata nella giurisprudenza come formalità fondamentale la cui omissione è causa di nullità⁴².

Si è parlato per questo di una "ipersensibilizzazione della giurisprudenza rispetto alle questioni di forma"⁴³. Già allora si diceva a questo proposito che:

«il Consiglio Reale, e successivamente quello di Stato, costituito in Sezione Contenziosa, ha saputo imporsi con la propria autorità e nella storia del nostro diritto amministrativo conserverà sempre un nome glorioso, più ancora che per la giustizia delle sue sentenze, per l'integrità con cui ha corretto i vizi della procedura governativa e gli abusi di potere delle autorità amministrative; si può affermare che se oggi i privati acquisiscono diritti nei confronti dello Stato, ciò è dovuto esclusivamente a una giurisprudenza così costante e saggia»⁴⁴.

La retorica dei diritti e la dottrina dei vizi di ordine pubblico non potevano di per sé correggere le carenze di tutela insite nella natura revisiva della giustizia contenzioso-amministrativa, cioè nella sua configurazione come giudizio di secondo grado destinato a controllare la legittimità dei provvedimenti amministrativa. Tuttavia, l'indiscussa dignità giuridica del procedimento amministrativo e la rappresentazione degli obblighi formali dell'amministrazione come diritti individuali correlativi tutelabili anche d'ufficio hanno senza dubbio favorito la cultura del procedimento amministrativo, se non altro perché riuscivano a neutralizzare gli effetti inversi di altre dottrine, come quelle che limitano il concetto di norma giuridica ai mandati con effetti *ad extra* (Laband) o circoscrivono la nozione di diritto pubblico soggettivo alle norme destinate esclusivamente a tutelare gli inte-

42 Tra le altre, Sentenze della Corte Suprema del 17 gennaio e 20 marzo 1903, 30 aprile 1910 o 18 novembre 1918. Si riferisce a questa giurisprudenza, S. Royo-Villanova (1949: 88-92).

43 T. R. Fernández Rodríguez (1968), "La doctrina de los vicios de orden público en el contencioso-administrativo: orígenes y evolución", *Revista de Administración Pública*, n. 68, pp. 223-277.

44 J. Gómez Acebo e R. Díaz Merry (1889), *Diccionario general de la jurisprudencia contencioso-administrativa*, Tipografía de los huérfanos, Madrid, nella presentazione non paginata («nota de los autores»).

ressi individuali (Jellinek).

Il fatto che durante il XIX secolo il linguaggio del diritto soggettivo, applicato al diritto amministrativo, fosse un fenomeno specificamente spagnolo contribuisce in parte a spiegare perché anche la cultura del procedimento amministrativo fosse specificamente spagnola. È possibile che il riconoscimento del "diritto soggettivo alle forme" e la dottrina dei vizi formali di ordine pubblico abbiano stimolato in Spagna lo sviluppo della cultura del procedimento amministrativo in modo simile a quanto avverrà in Austria con l'esplicito riconoscimento del carattere annullabile della decisione amministrativa che "ha obviato forme essenziali del procedimento amministrativo" (Legge sul Tribunale contenzioso-amministrativo del 1876)⁴⁵.

2.2.2. Autori favorevoli alla codificazione

Le norme speciali e la dottrina contenzioso-amministrativa sul diritto al procedimento hanno stimolato una riflessione più generale sulla procedura amministrativa e le prime proposte di codificazione. Nel 1872, Lorenzo Arrazola e i suoi collaboratori progettaronò la redazione di un articolo sul "procedimento amministrativo" per la celebre *Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España é Indias*. Arrazola morì l'anno successivo e con lui si interruppe la prosecuzione della sua monumentale opera. L'articolo non fu quindi realizzato, ma lo studio che lo annunciava (relativo alla giustizia amministrativa) richiedeva già la codificazione di alcuni aspetti della procedura al fine di introdurre garanzie. Dopo aver sottolineato che il silenzio negativo era previsto solo in alcuni casi, ragionava:

«ha un fondamento di equità che dovrebbe essere esteso a tutti i casi, come garanzia dei diritti individuali [perché] chi si trova nella necessità di presentare un reclamo contro lo Stato non ha la garanzia di una risposta tempestiva da parte dell'amministrazione e talvolta trascorrono anni senza ottenerla. Questo grave pregiudizio potrebbe essere evitato se fosse concesso un termine fisso per risolvere definitivamente il caso, trascorso il quale l'interessato potrebbe ricorrere alla via contenzioso-amministrativa, come se la sua

⁴⁵ È stato affermato che la giurisprudenza austriaca in materia di procedura amministrativa elaborata sulla base del precetto indicato ha facilitato l'ulteriore codificazione del 1925: G. Langrod (1956: 49-55), H. Schäffer (1993: 405-440).

richiesta fosse stata respinta»⁴⁶.

Il fatto è che la procedura amministrativa in generale preoccupava la dottrina specializzata, che ne denunciava la carenza di una disciplina unificante e gli eccessi dell'amministrazione. Ad esempio, nel 1882 Fermín Abella Blave, avvocato e politico specializzato in diritto amministrativo, autore di numerosi libri in materia, lamentava che "per quanto riguarda la procedura governativa in generale regna il caos", sottolineando al contempo "l'importanza delle leggi rituali e aggettive, considerate di diritto pubblico [...], poiché senza di esse non esiste un diritto sicuro, né una garanzia efficace, contro le invasioni dei più audaci o dei più forti»⁴⁷. E Gabriel Rodríguez Benedicto, principale esponente del liberismo individualista spagnolo e professore di economia politica e diritto amministrativo alla Scuola di Ingegneria Civile, sosteneva nel 1886 che «è assolutamente necessario che l'amministrazione spagnola migliori le sue procedure interne e abbandoni l'arbitrarietà con cui oggi gestisce e risolve, quasi in tutti i casi, gli affari di cui è responsabile»⁴⁸.

L'illustre e influente professore e politico catalano Manuel Durán y Bas, riprendendo posizioni già difese in precedenza, riteneva che la procedura amministrativa e l'impiego pubblico fossero istituzioni che necessitavano di una profonda riforma:

“Sono da tempo convinto che il nostro Paese non possa rigenerarsi senza una riforma amministrativa radicale [...]. Le istituzioni che costituiscono l'organizzazione amministrativa comportano sempre quattro concetti: il personale che le rappresenta; la natura del servizio che devono fornire; la procedura per la fornitura di tale servizio; i mezzi materiali che potrebbero essere necessari per tale fornitura [...]. E se nella riforma si tiene conto del terzo punto, ovvero della procedura amministrativa, i risultati saranno all'altezza della sua utilità, senza che in questo particolare la riforma possa essere rinviata.

⁴⁶ L. Arrazola e altri (1872), voce "Contencioso-administrativo", in *Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España é Indias*, t. XIII, Imprenta de la Revista de legislación, Madrid, pp. 118-119.

⁴⁷ F. Abella Blave (1882), *Manual teórico-práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de hacienda*, El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados municipales, Madrid, pp. 53 e 322.

⁴⁸ G. Rodríguez Benedicto (1890), "Lo contencioso-administrativo. Discurso pronunciado en el Congreso jurídico español de 1886 en la sesión de 11 de diciembre", *Revista de España*, t. 127, p. 249.

L'eccessivo carico di lavoro negli uffici non è una ragione valida per mantenere un organico così numeroso: nelle aziende commerciali, con personale più ridotto e spesso meno retribuito, si svolge quotidianamente un lavoro triplo rispetto a quello degli uffici statali; tanto più che questo pretesto scomparirà con la semplificazione della procedura, il decentramento dell'amministrazione, il conferimento di poteri decisionali ai capi dell'amministrazione provinciale, con ricorso in appello solo alla Superior, e l'eliminazione delle cattive pratiche burocratiche⁴⁹.

Ha sviluppato in modo eloquente queste critiche un professore di diritto comparato dell'Università di Madrid e influente specialista in scienze politiche che, dopo alcuni anni, presenterà una proposta di legge che lo legherà per sempre al procedimento amministrativo. Mi riferisco, ovviamente, a Gumersindo de Azcárate, che per combattere il *caciquismo* e, in generale, l'arbitrarietà, già nella sua opera *El régimen parlamentario en la práctica* (1885) chiedeva una disciplina generale sia del pubblico impiego che della procedura amministrativa:

“Per quanto riguarda la burocrazia, l'impiegomania e il burocratismo, questi tre vizi che vanno di pari passo scompariranno il giorno in cui sarà istituita una procedura amministrativa con formalità precise e scadenze fisse, senza segreti per nessuno, e in cui saranno debitamente organizzate le carriere dello Stato. [...]. E una volta rimediati tutti questi mali, il *caciquismo* sarà ferito a morte; perché, come sarà possibile, quando l'evasione delle pratiche e la nomina dei dipendenti non dipenderanno più dall'arbitrarietà dei ministri o dei governatori, e quando si potrà esigere la dovuta responsabilità da tutti i funzionari che violano le leggi? Il giorno in cui l'abitante del villaggio più insignificante potrà avvicinarsi al sindaco, al governatore, al delegato del fisco o al capo del sviluppo senza altra compagnia o raccomandazione che quella del suo diritto, e senza aver bisogno del favore e del sostegno dei *caciques* che imperiano nelle capitali o dei *caciquillos* che comandano nei villaggi, saranno scomparsi il potere e l'influenza di questa oligarchia meschina e bastarda, che è una parodia ridicola e odiosa del feudalesimo di altri tempi. Finché questi vizi non saranno corretti, il regime parlamentare, invece di essere una garanzia del diritto, sarà tutto il contrario⁵⁰.

49 M. Durán y Bas (1895), *Escritos del Excmo. Señor D. Manuel Durán y Bas*, t. II, *Estudios morales, sociales y económicos*, Imprenta barcelonesa, Barcelona, pp. 583, 589. Lo studio relativo alla riforma amministrativa fu inizialmente pubblicato sul quotidiano *La Dinastia* (marzo/aprile 1890). A sua volta, quanto ivi sostenuto coincide con le proposte dell'autore già presenti in due proposte di legge a cui mi riferisco più avanti (1866 e 1880), nonché in scritti amministrativi pubblicati sul *Diario de Barcelona*.

Per il resto, la disciplina del procedimento amministrativo si inseriva nel movimento favorevole alla codificazione generale, che si sviluppò rispetto al diritto amministrativo parallelamente al diritto civile. Il Convegno giuridico spagnolo tenutosi a Madrid nel 1886 discusse ampiamente sulla codificazione, mostrandosi favorevole nelle sue conclusioni a realizzare gradualmente quella del diritto amministrativo:

"Come complemento alle riforme che devono essere introdotte nella giurisdizione contenzioso-amministrativa, chiamata a regolare i rapporti tra lo Stato e i privati, si deve cercare di realizzare *la codificazione amministrativa*, il cui ideale può essere raggiunto attraverso una codificazione parziale, effettuata ufficialmente per materie, a partire da quelle in cui le leggi sono più complete e avanzate, hanno un carattere più sistematico e subiscono meno l'influenza dei partiti e delle situazioni politiche, e attraverso lavori dottrinali che preparino la sistematizzazione, oggi inesistente, del diritto amministrativo".

Tale tendenza si ricollegava in qualche modo alla proposta di un "codice di governo interno"⁵¹ elaborata sotto il segno del liberalismo caditano e concretizzata nel progetto di Codice Civile (1821), che conteneva le "disposizioni generali e perpetue" relative alla "Amministrazione Generale dello Stato" e doveva essere accompagnato da «una sorta di Codice amministrativo» per lo sviluppo della «parte regolamentare delle rispettive dipendenze» (Discorso preliminare). All'inizio del Novecento, in controtendenza rispetto a Europa, contraria alla codificazione del diritto amministrativo per la sua enorme estensione e variabilità, essa fu lucidamente difesa da Vicente Santamaría de Paredes⁵², successore del grande Manuel Colmeiro alla cattedra di diritto politico e amministrativo di Madrid, e da Adolfo Posada, allora professore a Oviedo⁵³. Mi riferisco a entrambi di seguito.

2.2.3. Una teoria del procedimento amministrativo: Santamaría de Paredes

50 G. de Azcárate (1885), *El régimen parlamentario en la práctica*, Fortanet, Madrid, pp. 105-106.

51 G. Luna Montejó (1820), *Pensamiento de economía-policía ó policía pública*, Imprenta de Aparicio, Valladolid, pp. 8-9.

52 V. Santamaría de Paredes (1885), *Curso de Derecho administrativo*, 1ª ed., Librería de Fernando Fé e Hijos de Fé, Madrid-Sevilla, pp. 15-17.

53 A. Posada (1897), *Tratado de Derecho administrativo*, t. I, Victoriano Suárez, pp. 177-193.

Alla luce di tutto ciò, si capisce che non tardasse a fiorire un'elaborazione teorica del "procedimento amministrativo", la prima in Europa⁵⁴. Nella prima edizione del suo *Corso* (1885), Vicente Santamaría de Paredes incorporò il "procedimento amministrativo" nientemeno che nel concetto di "Diritto amministrativo", come terzo e ultimo elemento, insieme all'organizzazione e alle funzioni amministrative:

"In virtù di quanto esposto, possiamo definire il diritto amministrativo come *la branca del diritto che si occupa dell'organizzazione, delle funzioni e del procedimento del potere esecutivo, secondo la Costituzione, per l'adempimento della missione dello Stato nella vita*"⁵⁵.

In linea con questa definizione, il *corso* ha dedicato un blocco a ciascuno degli elementi fondamentali del diritto amministrativo. Dunque, la terza e ultima parte ha affrontato il "procedimento amministrativo", il che è molto significativo: un aspetto che non occupava nemmeno un titolo nei trattati (spagnoli ed europei) pubblicati fino ad allora è diventato sistematicamente una colonna portante di quello di Santamaría. Divisa in due capitoli, questa parte ha affrontato separatamente il procedimento amministrativo propriamente detto e il processo contenzioso-amministrativo⁵⁶. Questa distinzione, insieme alla considerazione che il "vero procedimento amministrativo" è quello governativo, era profondamente innovativa. Il procedimento amministrativo cessò di essere considerato un'appendice della giustizia, una via preliminare il cui esaurimento è presupposto indispensabile per formulare il ricorso contenzioso-amministrativo, per essere esaminato autonomamente o, più precisamente, come "parte della stessa azione di governo" destinata a "realizzare i servizi pubblici"⁵⁷.

54 Gli studi austriaci di riferimento sono successivi: F. Tezner (1896), *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Vienna; A. Merkl (1927), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer, Vienna/Berlino, pubblicato in spagnolo nel 1935 con il titolo *Teoría general del derecho administrativo*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid (da cui cito), ristampato nel 1980 (Editora Nacional, Messico) e nel 2004 (Comares, Granada); id. (1927), «Die Verwaltungsgesetzgebung der österreichischen Republik», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*; R. H. Herrnritt (1932), *Das Verwaltungsverfahren*, Vienna.

55 V. Santamaría de Paredes (1885: 7-8). Il corsivo è originale.

56 V. Santamaría de Paredes (1885: 805-844).

57 V. Santamaría de Paredes (1885: 809).

Infatti, per Santamaría, "il procedimento amministrativo deriva dalla natura dell'amministrazione come potere esecutivo dello Stato, in quanto deve rispettare determinate formalità e osservare un certo ritmo nello svolgimento delle sue funzioni". La figura rientra quindi nel "concetto di amministrazione come potere pubblico", e non come semplice personalità qualsiasi posta "al livello dei suoi amministrati" e soggetta al diritto comune e ai tribunali ordinari. Si differenzia essenzialmente dal processo giurisdizionale per la diversità delle funzioni che l'uno e l'altro canalizzano:

«L'intera funzione dei giudici e dei tribunali si riduce al giudizio; essi esistono solo per questo, e quando giudicano, mantengono le distanze dalle parti in causa, poste l'una di fronte all'altra in condizioni di parità per la loro condizione di persone giuridiche e per la legge che invocano. Al contrario, la giurisdizione esercitata dall'amministrazione è un mezzo per realizzare i servizi pubblici; quando in questi casi concreti *dice* ciò che deve essere fatto nell'applicazione delle leggi amministrative, non è per dare ragione agli uni o agli altri, ma per eseguire e far rispettare, mostrandosi come superiore che comanda. [Per questo motivo] solo può essere considerato veramente procedimento amministrativo quello che viene comunemente chiamato governativo; quando l'amministrazione risolve il ricorso contenzioso, è necessario distinguerlo dal procedimento governativo con un nome diverso»⁵⁸.

Dopo aver fornito una definizione e caratterizzato le sue diverse fasi (avvio, istruzione e conclusione), Santamaría affronta la "seconda istanza governativa" o procedimento amministrativo impugnatorio, nel caso in cui l'oggetto debba passare al grado successivo della gerarchia perché sia stato presentato il corrispondente ricorso gerarchico (*recurso de alzada*)⁵⁹. Successivamente, studia attentamente la disciplina giuridica dei procedimenti tributari, considerata una sorta di modello o archetipo per la sua ampiezza e dettaglio⁶⁰. È molto significativo ai fini del nostro discorso che Santamaría, dopo aver constatato che "in Spagna manca una legge o un regolamento generale sulla procedura amministrativa, salvo in materia fiscale", si sia mostrato un convinto sostenitore della stessa, in perfetta corrispondenza con la sua difesa di una codificazione graduale del diritto amministra-

58 V. Santamaría de Paredes (1885: 805-809).

59 V. Santamaría de Paredes (1885: 806-807).

60 V. Santamaría de Paredes (1885: 810-818).

tivo; difesa che, tra l'altro, è ripresa quasi con le stesse parole dalle citate conclusioni del Convegno giuridico spagnolo del 1886:

"nonostante la necessaria diversificazione della procedura amministrativa in base alla specificità delle materie, è opportuno stabilire regole generali in tutto ciò che può essere comune, sia per armonizzare l'iter delle pratiche, sia per la convenienza che siano facilmente conosciute da tutti"⁶¹.

"Il nostro modo di pensare in merito alla questione [la codificazione amministrativa] è il seguente:

1. Non si può dubitare dell'utilità di un codice amministrativo ufficiale, nell'ipotesi che sia possibile, poiché alle ragioni generali di convenienza di ogni codice si aggiunge quella speciale di dare con tale mezzo unità e armonia a questo ramo della legislazione, che, formatosi in epoche diverse e sotto l'influenza di principi opposti, costituisce, secondo De Fooz, «una massa informe, vera immagine del caos»; utilità che un codice dottrinale, senza altra autorità che quella scientifica del suo autore, non può fornire sul piano pratico.

2. Che non riteniamo impossibile l'esistenza di un Codice amministrativo come ideale a cui aspirare [...].

3. Che come mezzi per raggiungere l'ideale del Codice amministrativo, si possono accettare: i lavori dottrinali che preparano la sistematizzazione di questo Diritto, che oggi non esiste; e la codificazione parziale effettuata ufficialmente per materie, a partire da quelle in cui le leggi sono più avanzate, hanno un carattere più sistematico e subiscono meno l'influenza dell'attuale stato dei partiti politici»⁶².

Pertanto, il contrasto con il processo (giudiziario e contenzioso-amministrativo) ha permesso alla procedura amministrativa di acquisire per la prima volta lo status di categoria dogmatica. Ciò obbliga a sfumare l'opinione diffusa secondo cui lo sviluppo della procedura amministrativa consisteva inizialmente nell'imitazione del modello giudiziario⁶³. Certamente, il provvedimento ammini-

61 V. Santamaría de Paredes (1885: 809-810).

62 V. Santamaría de Paredes (1885: 15-16, 809-810).

63 Tra di noi, uno dei primi a sostenere questa tesi è stato S. Royo-Villanova (1949), «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, p. 63: «Il procedimento amministrativo è nato sotto l'influenza del procedimento giudiziario. È un

strativo e le tecniche procedurali provenivano in gran parte da quel modello, consolidato nel corso dei secoli. È anche vero che la visione proceduralista si svilupperà ampiamente tra noi quando verrà enfatizzata la dimensione garantistica del procedimento amministrativo, come accadrà in seguito nell'ordinamento austriaco⁶⁴ – a cui mi riferisco più avanti. Tuttavia, il procedimento amministrativo cesserà di essere considerato come una semplice via amministrativa preliminare al contenzioso amministrativo, diventando per la prima volta un'istituzione a sé stante che richiede di una disciplina generale, quando Santamaría de Paredes sottolinea che non è semplicemente un canale per la risoluzione di conflitti tramite l'applicazione del diritto, ma uno strumento fondamentale «per realizzare i servizi pubblici». Si trattava, del resto, di un concetto in linea con la funzionalità che di fatto svolgevano le normative procedurali settoriali, chiaramente legate agli interessi generali e alla volontà di rafforzare lo Stato. Tornerò su questo punto.

effetto della tendenza dello Stato di diritto ad assomigliare l'amministrazione alla Giustizia». Oggi, ad esempio: J. Barnés Vázquez (2006), «Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas», *Derecho global*, Sevilla, pp. 263-341; id. (2011), «Tres generaciones de procedimiento», in P. Aberastury e H.-J. Blanke (a cura di), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*, Editorial universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 119-164; L. Parejo Alfonso e M. Vaquer Caballería (2018), «Introducción. Contribuciones de Derecho comparado a la comprensión y mejora del procedimiento administrativo», in *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. I, *Derecho comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 9-24. Tuttavia, si riferisce alla visione antiprocessuale del procedimento amministrativo di Santamaría de Paredes: M. Vaquer Caballería (2016: 3-4).

⁶⁴ Si dice spesso che il sistema austriaco teorizzato da Merkl e concretizzato nelle leggi del 1925 si adatta a un modello "processuale" e "garantista" perché, in linea con il normativismo kelseniano, presenta il diritto dei procedimenti (giudiziari e amministrativi) come "norma di applicazione del diritto legale nell'ambito della giustizia e dell'amministrazione", cioè come canale per la concretizzazione delle norme generali in atti esecutivi individuali in modo tale da garantire che il contenuto di questi ultimi sia conforme a quello delle prime: A. Merkl (1935: 281). Tuttavia, vale la pena ricordare che, in linea con quanto prima affermato in Spagna da Santamaría, Merkl sottolineava in Austria che "alcuni limiti si oppongono a questa progressiva equiparazione dei due diritti procedurali e, in generale, dell'amministrazione e della giustizia". Contrariamente a coloro che difendono come esigenza del diritto naturale "l'equiparazione più estrema", si aderisce alla tendenza del diritto positivo («più influenzato da considerazioni di adeguatezza che da quelle ideologie») verso «il maggior distacco possibile dell'amministrazione dalla giustizia» attraverso un «diritto processuale amministrativo adattato alle esigenze speciali dell'amministrazione e, per questo stesso motivo, necessariamente e profondamente differenziato dal diritto processuale giudiziario» (pp. 283-285).

Il professor Adolfo Posada sottolineerà il carattere innovativo di questo approccio nel panorama comparato:

"La dottrina corrente (cfr. Hauriou, op. cit.) considera come procedura amministrativa per antonomasia il *contenzioso*, dinanzi alle Corporazioni o ai Tribunali amministrativi, e di solito si intende come parte di esso quello relativo alla risoluzione di conflitti o competenze tra autorità amministrative e tra queste e quelle giudiziarie. Ma questa dottrina richiede un chiarimento. Il contenzioso, in quanto procedura, non è genuinamente amministrativo, perché trattare e risolvere una controversia, anche se di natura amministrativa, non è amministrare, è giudicare; in senso stretto, il contenzioso, in quanto procedura, è giudiziario. La sfera del procedimento amministrativo propriamente detto è l'azione dell'amministrazione attiva e comprende tutte le pratiche, le formalità, i fascicoli, ecc. a cui l'amministrazione deve adeguarsi"⁶⁵.

L'impronta di Santamaría de Paredes è chiaramente rilevabile nei trattati pubblicati successivamente (Adolfo Posada⁶⁶, Antonio Royo Villanova⁶⁷, José Gascón y Marín⁶⁸), a volte senza citarlo direttamente (Fermín Abella⁶⁹, Salvador Cuesta⁷⁰, José Nemesio Güenechea⁷¹, Luis Jordana de Pozas⁷², José Fábregas del Pilar⁷³) e talvolta per opporsi a lui (Fernando Mellado⁷⁴). Tuttavia, la generazione successiva finirà per ignorare completamente il contributo dell'autore spagnolo,

65 A. Posada (1898), *Tratado de Derecho administrativo*, 1ª ed., t. II, Victoriano Suárez, Madrid, p. 490.

66 A. Posada (1898: 487-491).

67 A. Royo Villanova (1909), *Elementos de Derecho administrativo*, t. II, Imprenta Castellana, Valladolid, p. 281.

68 J. Gascón y Marín (1917), *Trattato elementare di diritto amministrativo. Principi e legislazione spagnola*, vol. I, Imprenta Clásica Española, Madrid, pp. 519-520.

69 F. Abella (1888), *Tratado de Derecho administrativo*, t. III, El Consultor de los Ayuntamientos, Administración de Calle don Pedro, núm. 1, Madrid, pp. 14-49. Come Santamaría, questo autore insiste con forza sull'imperativa necessità di una codifica della procedura amministrativa. Tuttavia, si distanzia da lui quando adotta una visione processualista (e decisamente garantistica) del procedimento amministrativo.

70 S. Cuesta (1894), *Principios de Derecho Administrativo*, Librería de Manuel Hernández, vol. 1, Salamanca, p. 22. Non cita Santamaría, ma studia la procedura amministrativa allo stesso modo.

71 J. N. Güenechea (1915), *Saggio di diritto amministrativo*, t. II, 2ª ed., Imprenta del Corazón de Jesús, Bilbao, pp. 846-862. Quanto detto in precedenza riguardo al professore di Salamanca vale anche per questo professore dell'Università di Deusto.

72 L. Jordana de Pozas (1924), *Derecho administrativo*, IEAL, Madrid, pp. 175-187. Cita autori influenzati da Santamaría, affrontando la procedura amministrativa in sé, non come via governativa precedente alla giustizia contenzioso-amministrativa.

soppiantato dal giustamente celebre contributo di Adolf Merkl. Un dato eloquente: il più influente professore di diritto amministrativo durante la prima metà del Novecento, Gascón y Marín si basò sull'opera di Santamaría quando sviluppò l'esposizione sulla procedura amministrativa del suo trattato del 1917, ma anni dopo pubblicò uno studio sull'argomento che non lo menziona nemmeno, iniziando con una citazione di Merkl⁷⁵.

La dottrina spagnola ignora oggi la teoria del procedimento amministrativo di Santamaría de Paredes e, di conseguenza, il suo carattere pionieristico e innovativo. È quindi comprensibile che gli specialisti stranieri, pur sapendo che la Ley Azcárate fu la prima codificazione europea del procedimento amministrativo, attribuiscono all'opera dell'austriaco Tezner (1895) «la prima trattazione organica dell'Europa continentale sulla procedura amministrativa»⁷⁶. Lo sottolineo non perché ritenga importante determinare quale nazionalità abbia studiato per prima l'istituzione o quale lo abbia fatto meglio, ma perché evidenzia una tendenza ispanica all'amnesia accademica che impedisce di comprendere appieno il diritto amministrativo spagnolo. Abbiamo dimenticato il contributo di Santamaría, nonostante senza di esso non si possa capire la Legge del 1889 e, di conseguenza, quelle successive del 1958, 1992 e 2015.

2.2.4. Proposte di legge di Durán y Bas e altre

Alla luce di quanto sopra esposto, non dovrebbe sorprendere che il legislatore ottocentesco abbia finito per adottare una codificazione della procedura amministrativa. Spicca, in primo luogo, la proposta di legge firmata dal già citato

⁷⁵ J. Fábregas del Pilar (1924), *Derecho administrativo*, Reus, Madrid, pp. 140-148. In linea con Adolfo Posada, questo autore presenta il procedimento amministrativo come una garanzia giuridica in sé, aggiuntiva a quella derivante dalla giustizia contenzioso-amministrativa.

⁷⁴ F. Mellado y Leguey (1890), *Resumen de Derecho administrativo*, Tipografía de Manuel Ginés Hernández, Madrid, pp. 295-296: «Ecco le ragioni che ci hanno portato a collocare il procedimento governativo nell'ambito dell'amministrazione contenziosa. Si potrebbe obiettare che non esiste una vera e propria controversia contenziosa nella procedura governativa, ma noi sosterremo sempre che si tratta di una controversia tra il diritto privato e l'interesse pubblico e che quindi ha carattere contenzioso».

⁷⁵ J. Gascón y Marín (1949: 11-40). Santamaría non compare nemmeno nell'importante studio di S. Royo-Villanova (1949: 88-92) che, tuttavia, cita Tezner (1896), Merkl (1935), Herrnritt (1932) e Sandulli (1940).

⁷⁶ M. Bellavista (2012: 71).

Manuel Durán y Bas e presentata il 13 marzo 1866, "sulla riforma delle leggi amministrative vigenti". Proponeva misure di decentralizzazione per "portare nella provincia la pienezza di vita che le spetta", tra cui: competenza dei consigli provinciali di "di decidere su qualsiasi questione puramente economica e amministrativa di interesse per la provincia, anche se non espressamente prevista dalla legge"; competenza dei consigli provinciali di nominare e licenziare tutti i propri dipendenti; eliminazione, in generale, dell'obbligo di autorizzazione del governo affinché gli accordi dei consigli provinciali siano esecutivi; delega di poteri ministeriali alle direzioni generali e ai governatori provinciali. La proposta annunciava future iniziative "per la riforma del contenzioso amministrativo" e, cosa che ora più importa, per "la regolarizzazione e la legalità del procedimento non contenzioso" (relazione illustrativa). La sua ultima base proponeva già a questo proposito:

"Il Governo rivedrà i regolamenti generali dei vari settori della pubblica amministrazione e li riformerà: [...], semplificando l'iter dei procedimenti, indicando i termini per le relazioni, i pareri, le opposizioni e le provvidenze, rendendoli pubblici agli interessati e provvedendo affinché, per quanto possibile, siano completati nelle rispettive province"⁷⁷.

La riforma della procedura non contenziosa era quindi parte di una iniziativa più generale e profonda, il cui obiettivo finale era «restituire al comune, alla provincia e alle istituzioni sociali più importanti la spontaneità della loro iniziativa, la direzione delle loro forze e la libertà d'azione di cui hanno bisogno per non vivere, come avviene attualmente, una vita ridotta e priva di carattere proprio». Si trattava di combattere il sistema consolidato, che «ha esagerato i principi conservatori nel tentativo di ripristinarli e rafforzarli», degenerando in un «sistema di sfiducia e sospetto» che consuma «l'energia di tutte le forze locali, privandole dello spazio per la loro esistenza e della libertà per il loro sviluppo» (relazione illustrativa).

La proposta del 1866 segna certamente una pietra miliare nella storia del procedimento amministrativo, poiché promuoveva che i regolamenti ministeriali consentissero l'accesso degli interessati agli atti e fissassero i termini per le relazio-

⁷⁷ Diario de las sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, n. 47, 13 marzo 1866, appendice 1.

ni, le opposizioni e le provvidenze. Tuttavia, si parla di "procedimenti non contenziosi" perché il procedimento amministrativo per antonomasia era ancora quello contenzioso-amministrativo. Infatti, la riforma proposta è associata a quella del contenzioso amministrativo. A sua volta, il suo scopo non è ancora strettamente la codificazione, ma la revisione dei regolamenti generali dei vari settori.

Dopo il turbolento *Sexenio Revolucionario* (1868-1874), ripristinata la monarchia parlamentare dei Borboni, il Governo riconobbe ufficialmente la necessità di adottare un codice di procedura amministrativa (1878)⁷⁸. La Legge del 16 gennaio 1879 istituì la Commissione per le riforme amministrative con il compito di preparare un progetto di legge sulle procedure amministrative, tra gli altri. Poco dopo, il 20 gennaio 1880, Durán y Bas presenterà un'altra proposta ispirata alle idee di quella precedente di 1866 "sulla riforma dell'organizzazione amministrativa in Spagna"⁷⁹; proposta ritirata alla fine di fronte alla promessa del Governo di trasferire le misure proposte nella suddetta Commissione⁸⁰. Tale proposta mirava, tra l'altro, a consentire al governo di emanare un «regolamento generale dei dipendenti» e un «regolamento generale per la procedura amministrativa». Le basi a cui quest'ultimo avrebbe dovuto attenersi erano le seguenti:

1. Definizione generale delle procedure, conciliando la chiarezza della questione con la semplicità e la brevità.
2. Pubblicità degli atti per gli interessati, salvo i casi speciali in cui, per ragioni di interesse pubblico, la legge disponga diversamente.
3. Obbligo di rilasciare ricevuta degli atti e dei documenti ricevuti e di notificare le provvidenze emanate, stabilendo le modalità e i termini per farlo.
4. Fissazione dei termini per l'emanazione delle provvidenze e affinché, in caso di silenzio, si intendano concesse le concessioni amministrative richieste.
5. Fissazione dei casi e dei termini per presentare ricorsi amministrativi e per ricorrere alla via contenzioso-amministrativa.

⁷⁸ *Diario de las sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, n. 87, 20 gennaio 1880, appendice 7.

⁷⁹ *Diario de las sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, n. 87, 20 gennaio 1880, appendice 7.

⁸⁰ Vide F. Abella (1888: 20).

6. Determinazione della responsabilità dei dipendenti per violazione delle norme procedurali amministrative, con fissazione delle sanzioni applicabili, dell'autorità competente a imporle e dei mezzi per esigerne l'adempimento.

La riforma della procedura amministrativa continuava a far parte di un ambizioso programma volto a restituire l'antica vitalità al comune, alla provincia e ad altre istituzioni sociali, anche se ciò non era formulato con la stessa eloquenza di prima, forse per adeguarsi ai termini transattivi propri della Restaurazione. Tuttavia, per quanto riguarda la procedura amministrativa, questa iniziativa formula già con tutta chiarezza l'obiettivo codificatore. La proposta parla di "procedimento amministrativo", concepito in modo autonomo, come istituto che, al pari dell'impiego pubblico, ha bisogno di una disciplina generale con limiti e garanzie. Il suo scopo non è semplicemente quello di rivedere i regolamenti generali dei vari settori, ma di approvarne uno di nuova concezione applicabile a tutti i ministeri che regoli le procedure e la pubblicità dei procedimenti, i termini, la forma e la notifica delle provvidenze, il silenzio (positivo, nel caso delle concessioni), il sistema dei ricorsi e la responsabilità per violazione delle norme di procedura amministrativa.

2.2.5. Decreto organico del 1888 per la riforma del procedimento amministrativo

L'ultima iniziativa di Durán y Bas racchiudeva i principi di una codificazione completa della procedura amministrativa che alla fine sarebbe stata realizzata in parte in una norma oggi praticamente sconosciuta: il Real Decreto organico del 23 settembre 1888 "per la riforma del procedimento amministrativo". Firmato da Trinitario Ruiz Capdepón, Ministro di Oltremare, era applicabile a tutti i tipi di procedimenti settoriali trattati dagli uffici di Cuba, Filippine e Porto Rico⁸¹.

Il Decreto era presentato come il risultato del lavoro isolato della Commissione per le riforme d'oltremare, creata pochi mesi prima, anche se il suo contenuto lascia intendere che si tenne conto della Proposta di Azcárate del 20 febbra-

⁸¹ Non appena il Decreto fu approvato, il trattato di Fermín Abella (1888: 40-49) vi prestò molta attenzione. Ma nel Novecento, saranno pochi gli studi sul procedimento amministrativo che vi fanno riferimento. Lo fanno, in via eccezionale, J. Gascón y Marín (1949: 14), J. González Pérez (1964), *El procedimiento administrativo*, Abella, Madrid, p. 84; e J. Barnés Vázquez (2011: 120).

io 1888, che diede origine alla famosa Legge di *bases del procedimiento administrativo* dell'anno successivo⁸². Si prese ugualmente in considerazione la riforma del contenzioso amministrativo (c.d. Legge Santamaría Paredes), approvata dieci giorni prima (il 13 settembre) e sviluppata con specificità per i territori d'oltremare solo un mese dopo (il 23 novembre), sempre su richiesta di Ruiz Capdepón. È anche possibile che l'approvazione della Legge Santamaría de Paredes abbia motivato la decisione di abbandonare l'idea iniziale di codificare *legalmente* la procedura amministrativa d'oltremare. La relazione illustrativa del decreto sottolinea che «la suddetta Commissione ha formulato questi principi in un progetto di legge», ma «desideroso il Governo di S. M. di anticiparne l'attuazione a beneficio del servizio pubblico», il Ministro ha scelto di trasferirli in un testo normativo con solo «alcune varianti di dettaglio che l'esperienza consiglia».

Il decreto, a differenza della Legge Azcárate, avendo come oggetto le procedure degli uffici di quelle specifiche isole, regolava una procedura amministrativa tendenzialmente completa, esprimendo chiaramente l'importanza attribuita alla codificazione e ai principi che questa doveva sviluppare, ancora oggi fondamentali:

“Era quindi necessario organizzare la procedura amministrativa e, allo stesso tempo, conferirle un carattere sistematico e razionale, semplificare l'iter delle pratiche, adottare garanzie per rendere effettiva la responsabilità dei funzionari pubblici, sia nella fase iniziale di ogni pratica, stabilendo formalità efficaci nei registri, sia nella sua evoluzione, fissando termini per lo smistamento, garantendo la massima pubblicità possibile alle provvidenze, assicurandosi che fossero conosciute dagli interessati in tempo utile e, infine, indicando chiaramente i diversi ricorsi che dovevano essere concessi ai privati contro le decisioni amministrative e le modalità, i tempi e le formalità con cui dovevano essere promossi. È inoltre estremamente importante stabilire le procedure e le risoluzioni delle competenze promosse tra autorità di ordine diverso, sia per preservarne il prestigio, sia per evitare che la risoluzione di questioni di interesse dipenda da lunghe e interminabili discussioni tra di esse”.

⁸² *Diario de las sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, n. 51, 20 febbraio 1888, appendice 5^ª.

Il testo, applicabile ai procedimenti avviati su richiesta di una parte o d'ufficio, in linea con le proposte di legge di Durán y Bas e Azcárate, include: (i) il diritto degli interessati di registrare qualsiasi documento scritto, di ottenere la relativa ricevuta (con l'indicazione precisa dell'oggetto, dei documenti allegati, del numero di ordine di ingresso, della data e dell'ora di presentazione), di conoscere lo stato di avanzamento del procedimento (ma non il contenuto delle relazioni, delle note e degli accordi) e di presentare i documenti che ritengono utili alla loro difesa prima che sia emessa la decisione definitiva; (ii) l'indicazione precisa dei doveri del capo dell'ufficio o del dipendente incaricato del trattamento: tra gli altri, la tenuta del fascicolo, debitamente ordinato e numerato, la redazione di una nota che proponga le procedure preliminari e la decisione che ritiene opportuna; (iii) la disciplina delle richieste, delle relazioni e di altre questioni legate al trattamento, come i termini del procedimento (calcolo, sospensione) e le conseguenze della loro inosservanza (tra le altre, responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici, decadenza); (iv) il provvedimento (contenuto e notifica) e i ricorsi amministrativi che possono essere presentati contro di esso: quello straordinario di nullità (contro provvedimenti definitivi) e due ordinari, quello precedente al ricorso contenzioso-amministrativo (ricorso al corrispondente direttore generale d'Oltremare) e quello alternativo ad esso (contro atti discrezionali dinanzi al governatore generale o al governo supremo). Anche la revoca unilaterale delle provvidenze amministrative, i conflitti tra autorità amministrative e la responsabilità disciplinare per violazione delle norme procedurali.

3. Ragioni di fondo

Quanto esposto finora permette di concludere che prima dell'approvazione della famosa Legge Azcárate (1889) con i relativi regolamenti di attuazione (1890), il procedimento amministrativo era già in Spagna un'istituzione molto matura dal punto di vista sia dottrinale che giurisprudenziale e legislativo. Come è naturale, la nuova legge stimolerà lo studio del procedimento amministrativo come categoria generale⁸³, ma è importante ricordare che questo tipo di riflessio-

⁸³ Il procedimento amministrativo, come abbiamo visto, apparirà da allora in tutti i trattati, corsi e manuali di diritto amministrativo, il che rispondeva all'influenza iniziale di Santamaría nonché alla necessità di studiare la nuova normativa. L'argomento sarà presto oggetto di una monografia: J. de la Cuesta Crespo (1890), *El procedimiento administrativo*, Imp. E. Jaramillo y

ne è antecedente alla legge e, in un certo senso, ne è la causa.

Dimostrata quindi l'esistenza di una fitta tradizione spagnola in materia di procedimento amministrativo, senza pari nei paesi circostanti, è opportuno interrogarsi sulle ragioni di fondo, ovvero sui fattori che ne hanno favorito la nascita appunto in Spagna nel corso del XIX secolo.

3.1. Tradizionalismo: il procedimento amministrativo come trasposizione del vecchio *estrépito de juicio*

Lo sviluppo del procedimento amministrativo in Spagna può essere interpretato principalmente come un residuo dell'Antico Regime, come se la sua caratteristica visione pan-giudiziaria del potere non fosse scomparsa del tutto, come se in qualche modo fosse riuscito a sopravvivere l'antico potere medievale di mediazione tra la pluralità di corpi e soggetti, cioè la vecchia idea che i mandati giuridici necessitano di quella peculiare legittimità che può nascere solo dal giudizio⁸⁴.

C^a., Madrid. Si tratta di un saggio non molto lungo con tono marcatamente critico, preceduto da una raccolta di legislazione sul procedimento amministrativo. Apparirà anche un'altra monografia altrettanto precoce, una sorta di raccolta legislativa preceduta da uno studio che, secondo lo stesso autore, non intende affrontare scientificamente "una questione così importante": J. A. Ubierna Eusa (1914), *Procedimientos administrativos*, Reus, Madrid. Alla Escuela de funcionarios de Administración local della provincia di Barcellona, José María Pi y Suñer (chi diventerà professore di diritto amministrativo a Santiago de Compostela e Barcellona) si occupò della materia "procedimenti amministrativi" (1914). Da parte sua, il professor Gascón y Marín tenne un corso di specializzazione sul "procedimento amministrativo" all'Università di Madrid (1934-35), oltre alla relazione generale al Convegno internazionale di Scienze amministrative tenutosi a Varsavia (1936), incarico che dovette essere influenzato dal livello avanzato della nostra disciplina e dei nostri studi in materia. In seguito apparvero altri contributi di valore su questo tema: J. M^a. Fábregas del Pilar (1943), *Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, Reus, Madrid; J. M^a. Villar y Romero (1944), *Derecho procesal administrativo*, Revista de Derecho privado, Madrid; M. Ballbé Prunés (1947), *La esencia del proceso (El proceso y la función administrativa)*, Reus, Madrid; J. Gascón y Marín (1949: 11-40); S. Royo-Villanova (1949: 88-92); L. López Rodó (1949), «El procedimiento administrativo en España», *O Direito*, n. 81/30; e N. Amorós Rica (1949), «El procedimiento administrativo español», *Revista general de legislación y jurisprudencia*, n. 185/6, pp. 698-733. A proposito, tutta questa dottrina e l'esperienza codificatrice della procedura furono prese in considerazione in una certa misura nell'America latina prima dell'approvazione della legge sulla procedura amministrativa del 1958: G. Langrod (1956: 45).

⁸⁴ In questo senso, riferendosi alla codificazione della procedura amministrativa sviluppata all'inizio del XX secolo in Austria e negli ordinamenti dell'Europa centrale che ne furono

Va notato, in primo luogo, che già alla fine dell'Ancien Régime, gli annunci che lasciavano intravedere la futura amministrazione non escludevano a priori la canalizzazione della sua attività attraverso procedure simili a quelle giurisdizionali. Penso alle *Instituciones de Derecho público* pubblicate nel 1800 da Dou Bassols, professore all'Università di Cervera, che sarà il primo presidente delle Cortes di Cadice. Egli registrò l'ascesa delle forme *di governo* a scapito di quelle *contenzioso-amministrative*, concretizzatasi in molteplici decisioni adottate nell'«interesse comune» in modo unilaterale «senza figura, né clamore, né procedure giudiziarie». Tuttavia, l'esclusione delle "formalità giudiziarie" non doveva arrivare al punto di sopprimere l'"udienza delle parti": "è spesso rischiosa qualsiasi misura che venga presa senza ascoltare gli interessati o le persone che possono fornire informazioni e che hanno in qualche modo diritto"⁸⁵.

Va inoltre tenuto presente che, dopo la morte di Ferdinando VII (1833), il sistema politico rappresentativo fu istituito rapidamente, ma non così il regime amministrativo. Da noi non si verificò il rovesciamento violento del vecchio ordine feudale che nel paese vicino favorì la sostituzione improvvisa dei corpi intermedi con una amministrazione forte e potente. Le vecchie magistrature dell'Antico Regime solo gradualmente scomparvero o trasferirono le loro funzioni governative alla nascente amministrazione, in particolare al *Ministerio de Fomento* (o *Ministerio de Gobernación*) e ai suoi delegati provinciali (o *gobernadores civiles*). I sindaci, sebbene fossero configurati come autorità governative dipendenti da quei delegati, mantennero fino alla metà dell'Ottocento competenze giurisdizionali limitate (conciliazioni, processi verbali di minore entità di natura civile, ingiurie e reati minori in materia penale) a causa della mancanza di risorse per nominare un giudice in ogni paese. È quindi comprensibile che la vecchia tradizione giurisdizionale abbia trasferito alcune delle sue tecniche e dei suoi concetti alle nuove autorità governative e alle prime norme di procedura amministrativa. Infatti, alcuni dei compiti che venivano svolti con forme di giudizio (*estrépito de juicio*) passarono ad essere esercitati dalla nuova autorità governativa senza abbando-

influenzati: L. Mannori e B. Sordi (2001: 463-469).

⁸⁵ R. L. Dou Bassols (1975 [1800]), *Instituciones del Derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, vol. 2, edizione facsimile, Banchs, Barcelona, pp. 47-49.

nare completamente quelle esigenze procedurali. È il caso della pubblica espropriazione, regolata da una legge del 1836, e delle sanzioni imposte dalle autorità locali, che continuarono ad essere circondate da alcune procedure e formalità provenienti dal passato. Dunque, attraverso il procedimento amministrativo sopravvisse in qualche modo la vecchia idea che il re dovesse ricorrere alle solennità giudiziarie se voleva limitare o restringere i diritti dei suoi vassalli.

D'altra parte, le proposte avanzate (in seguito a favore della decentralizzazione, della limitazione dei tempi procedurali e dell'apertura dell'attività amministrativa alla partecipazione degli interessati e di altre istanze territoriali) si ricollegavano, almeno in certi casi, a tradizionali approcci organicistici contrari al progetto centralizzatore di liquidazione della società corporativa. È il caso delle proposte di legge presentate da Manuel Durán y Bas che, come abbiamo visto, si riferiscono alla riforma del procedimento non contenzioso come parte di un piano volto a «restituire al comune, alla provincia e alle più importanti istituzioni sociali la spontaneità della loro iniziativa, la direzione delle loro forze e la libertà d'azione di cui hanno bisogno per non vivere come oggi una vita ridotta e priva di carattere proprio» (relazione illustrativa della Proposta del 1866). Tale approccio è in linea con la resistenza del famoso giurista catalano alla codificazione civile e la sua difesa delle istituzioni secolari radicate nei costumi⁸⁶, nonché con gli approcci tradizionalistici circolanti nel diritto amministrativo spagnolo. In particolare, quelli di Enrique Gil Robles, professore dell'Università di Salamanca e rappresentante del Partito *Carlista* al Congresso dei Deputati. Per la loro eloquenza, vale la pena riprodurre alcuni passaggi di quest'ultimo:

«Ciò che si vuole è sottrarre gran parte delle questioni amministrative controverse al rigore e agli ostacoli del giudizio, lasciando libera l'arbitrarietà dispotica del potere supremo, ora libero da vincoli come nel periodo culminante del precedente assolutismo. Ciò che la Rivoluzione francese e le moderne scuole filosofiche hanno ostinatamente posto nelle mani della moderna amministrazione, si differenzia dall'antico assolutismo monarchico solo in quanto quello attuale, lungi dall'essere un semplice errore, scaturisce direttamente dal profondo dei sistemi

⁸⁶ Cfr., ad esempio, M. Durán y Bas (1889), *La codificación y sus problemas*, Imprenta Fidel Giró, Barcellona.

metafisici, sociologici e politici odierni...

In fondo, questo è ciò che pretende la scuola tedesca, perché in realtà non è altro che il potere esecutivo, cioè la gerarchia permanente di funzione continua e di coercizione fisica ed efficace, che, in nome e per conto dello Stato, esercita la sua attività nelle molteplici attenzioni sociali sottratte alla politica sempre più ridotta. Questo spiega la pretesa di una scienza e persino di un'enciclopedia amministrativa al servizio della statolatria che costituisce il fondo e l'essenza della nuova sociologia e del nuovo diritto, e che questa tendenza sia più potente in Germania per l'influenza del panteismo hegeliano. Il potere esecutivo, uno e indiviso, rappresentante attivo dell'unica persona sociale pubblica, la nazione, è lo Stato stesso, cioè il Dio vivo e attuale che realizza in modo eccellente la sua vita divina.

Ciò non significa che, con questa logica influenza dottrinale, anche se non collegate e persino estranee ad essa, altre cause non coincidano per lo stesso effetto. Gli stessi politici liberali sentono, con maggiore o minore consapevolezza e imperio, la necessità di sottrarre il governo all'azione e alla manipolazione di organi inetti e viziosi, alle assemblee deliberanti per lo più estranee alla conoscenza, alla virtù e all'esperienza che richiede l'ordinamento pubblico, e soggette ai cambiamenti e ai difetti inerenti al sistema rappresentativo moderno. Non si può non apprezzare questo fattore dottrinale nella sostanzialità del diritto amministrativo, i cui domini si vogliono ampliare a scapito degli altri poteri dello Stato e, naturalmente, di quelli delle altre società pubbliche, che si tende a considerare come semplici circoli burocratici, e delle loro autorità come semplici delegate del potere unico e onnipotente»⁸⁷.

3.2. Liberalismo conservatore: il procedimento amministrativo come strumento del potere

In ogni caso, lo sviluppo della codificazione della procedura amministrativa in Spagna è chiaramente collegato al progetto di costruzione dello Stato amministrativo, come meccanismo utile per creare e rafforzare la pubblica amministrazione. Molte norme procedurali perseguivano principalmente l'interesse generale, proteggendo i privati, se del caso, in modo indiretto, secondario o

⁸⁷ E. Gil Robles (1899), *Guía para el estudio del Derecho administrativo*, Imprenta B. de la Torre, Salamanca, pp. 8-36.

riflesso, in perfetta sintonia con i presupposti del liberalismo conservatore. Così si affermava, in generale, e in particolare per quanto riguarda le procedure appalto:

"Non bisogna dimenticare che l'insieme dei requisiti richiesti dalla legislazione si basa sulla necessità di assicurare e garantire gli interessi collettivi, affidati alla cura dell'amministrazione; e, quindi, che tali requisiti sono limiti imposti alla sua attività, che non può superare. Da qui l'importanza della forma nei contratti di lavori e servizi pubblici, che generalmente vengono stipulati tramite asta, verificata tramite capitolati chiusi affinché non vi sia 'la collusione degli offerenti o l'introduzione di un terzo nella gara, al fine di obbligare gli altri a concedere loro un premio per evitare le sue offerte e il surriscaldamento delle stesse, che a volte li portava a fare proposte così onerose che non era loro possibile rispettare in seguito', come si afferma nella relazione che precede il decreto reale del 27 febbraio 1852"⁸⁸.

Pertanto, le procedure di appalto, senza pari nel contesto europeo, davano strumenti di tutela agli offerenti, ma miravano soprattutto a garantire all'amministrazione «contratti vantaggiosi», impedendo «l'introduzione di un terzo nella gara d'appalto con l'obiettivo di costringere gli altri a concedergli un premio per evitare le sue offerte»⁸⁹. Lo stesso vale per le procedure di selezione e promozione dei funzionari: proteggevano i candidati, ma soprattutto il "buon ordine e la disciplina dei dipendenti"⁹⁰. Un altro esempio: l'introduzione precoce del silenzio negativo come effetto della mancata risposta alle richieste di indennizzo era intesa non tanto come garanzia dei diritti individuali, quanto piuttosto come strumento di organizzazione dell'amministrazione finanziaria, che riusciva così a chiudere quei procedimenti *ope legis* e a beneficio dell'erario, nonché a respingere qualsiasi ricorso contenzioso-amministrativo presentato dopo un certo pe-

88 E. Delgado Martín (1883), *Contratos administrativos ó de obras y servicios públicos*, Tipografía M. Ginés Hernández, Madrid, p. 32.

89 Motivazione del Decreto reale del 27 febbraio 1852. A questo proposito, J. García-Andrade Gómez (2005), *Derecho administrativo en la contratación entre privados*, Marcial Pons, Madrid, pp. 217-222.

90 Esposizione dei motivi del Decreto reale del 18 giugno 1852. Si è riferito a ciò: T. R. Fernández Rodríguez (2021), *La «Década moderada» y la emergencia de la Administración contemporánea*, Fundación Alfonso Martín Escudero/Iustel, Madrid, pp. 167-168.

riodo di tempo⁹¹.

Il professor Santamaría de Paredes, pur ripudiando il pensiero dottrinario, contribuì senza dubbio a esaltare la tendenza sopra descritta⁹². In primo luogo, come abbiamo visto, il suo influente *Curso*, già dalla sua prima edizione del 1885, proponeva l'approvazione di una codificazione, abbandonando al tempo la visione del procedimento (amministrativo) come mera anticipazione del processo (giurisdizionale) e analizzandolo autonomamente come "mezzo per realizzare i servizi pubblici". L'amministrazione non decide più spontaneamente, ma non si limita nemmeno ad applicare norme sotto forma di giudizio; esercita il potere attraverso procedure volte a razionalizzare la propria azione e a risolvere ciò che è più conveniente per l'interesse generale.

In secondo luogo, Santamaría promosse come deputato un'importante riforma che, per quanto ora interessa, consolidò il contenzioso amministrativo come giudizio di secondo grado, con tutto ciò che ciò comporta: necessità di via governativa previa, necessità di presentare ricorso entro brevi termini di scadenza non prorogabili e non interrompibili, impossibilità di presentare reclamo su punti non decisi in sede amministrativa, riduzione pratica della tutela dispensabile all'annullamento del provvedimento illegittimo e facoltà dell'amministrazione convenuta di eseguire le sentenze. Mi riferisco alla Legge sul contenzioso amministrativo del 13 settembre 1888, che ha dato forza all'idea di strutturare un procedimento amministrativo "semigiurisdizionale", come primo grado di giudizio, per l'elaborazione dei provvedimenti immediatamente esecutivi dell'amministrazione, nonché per la risoluzione dei ricorsi amministrativi presentati contro di essi⁹³. Infatti, come abbiamo visto, dieci giorni dopo sarà approvata la riforma del procedimento amministrativo per l'oltremare e in poco più di un anno vedrà la luce la Legge sulle basi del procedimento amministrativo.

91 V. Aguado i Cudolà (1998: 342).

92 Si è fatto riferimento al pensiero politico di questo autore – un krausismo alquanto eterodosso sotto alcuni aspetti –: J. Varela Suanzes-Carpegna (2014), «Un influyente maestro del Derecho político español: Vicente Santamaría de Paredes (1853-1924)», *Teoría y realidad constitucional*, n. 34, pp. 641-658.

93 R. Parada Vázquez (1968), «Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso», *Revista de Administración Pública*, n. 55, p. 105; J. A. Santamaría Pastor (1969), «El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo. ¿Prescripción o caducidad?», *Revista de Administración Pública*, n. 58, p. 196.

Per il resto, la burocratizzazione e il formalismo esacerbato, fenomeni già caratteristici dell'amministrazione ottocentesca, si ricollegano alla volontà di consolidare il potere amministrativo, anche se siano stati esagerati da liberisti e tradizionalisti contrari allo Stato amministrativo. Nel 1855, Andrés Borrego, illustre pensatore e politico liberale, identificava le profonde riforme amministrative realizzate con un regime «di sfiducia, di eterni fascicoli e di procedure intricate, molto adatte a coprire l'arbitrarietà e le ingiustizie governative e la vana fraseologia»⁹⁴. Con il passare degli anni, l'autore della prima monografia sulla procedura amministrativa di cui sono a conoscenza identificava, forse a ragione, i numerosi regolamenti di attuazione della Legge Azcárate come "una rete per fermare e ostacolare gli effetti positivi della Legge del 19 ottobre 1889", strumenti "dettati dal compromesso, orditi con artificio, al fine di non limitare la disinvoltura e la libertà con cui opera la nostra amministrazione"; "confondono e ostacolano lo svolgimento degli affari, più di quanto non fosse già"; "si discostano notevolmente dalle linee generali della legge che regola il procedimento"; per tutto ciò "è indispensabile e urgente epurare il procedimento dal tono dispotico, capriccioso e oppressivo che lo caratterizza"⁹⁵.

3.3. Liberalismo armonico: procedimento amministrativo come garanzia del cittadino

Infine, la codificazione della procedura amministrativa e lo sviluppo della sua dimensione garantistica sono strettamente legati al singolare radicamento in Spagna del liberalismo krausista o *armonico*. Si tratta di un ricco sistema filosofico, di matrice kantiana, molto influente nell'intellettualità, soprattutto durante la seconda metà del XIX secolo, fonte ideologica da cui si nutriva il partito progressista. La sua teoria politica, sintetizzata in modo molto succinto, combinava l'individualismo politico con l'organicismo tradizionalista e il riformismo sociale⁹⁶.

⁹⁴ Cito da A. Nieto García (1986), *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, Inap, Madrid, p. 309.

⁹⁵ J. de la Cuesta Crespo (1890: 283, 288 e 289).

⁹⁶ Gli studi krausologici sono quasi una specialità a sé stante all'interno della filosofia e della teoria politica. Mi rimetto a G. Capellán de Miguel (2006), *La España armónica. El proyecto del krausismo español para una sociedad en conflicto*, Biblioteca Nueva, Madrid.

Prima della Restaurazione borbonica che pose fine al *Sexenio Revolucionario* (1868-1874), il krausismo e, in generale, il liberalismo progressista contestavano, in quanto autoritario, il diritto amministrativo dei Governi conservatori del regno isabellino. Cercò di introdurre garanzie al di fuori di esso, attraverso il diritto comune, ad esempio, presentando i comuni come persone civili dotate di libertà (rispetto alla loro configurazione giuridica come enti amministrativi dello Stato), difendendo un controllo strettamente giudiziario della pubblica amministrazione (rispetto al sistema di autocontrollo contenzioso-amministrativo inaugurato nel 1845) o promovendo la soppressione dell'autorizzazione amministrativa per giudicare i pubblici funzionari⁹⁷. Dopo il fallimento della rivoluzione, questo movimento smise di mettere apertamente in discussione il diritto amministrativo, ma si sforzò di introdurre aspetti garantistici fino ad allora meno sviluppati. Espressione emblematica di questa tendenza è la parziale *giudizializzazione* del contenzioso-amministrativo (dalla Legge del 1888, citata in precedenza)⁹⁸. Il famoso giurista e membro del Partito Liberale Alfonso González espresse eloquentemente questo nuovo atteggiamento giustificando così uno studio che affrontava i dettagli della giustizia contenzioso-amministrativa:

«È importante che il lettore sappia innanzitutto [...] che l'autore è, sul piano della speculazione filosofica, un deciso avversario del contenzioso amministrativo. Educato secondo i principi professati dalle scuole oggi considerate più liberali, e portate, da tempo immemorabile, da circostanze difficili da descrivere, a difendere l'integrità delle funzioni della giustizia, considera questa istituzione del contenzioso amministrativo come un'invasione delle stesse da parte del potere esecutivo [...]. Ciò non significa che la passione scolastica domini le pagine di questo libro: l'autore ha cercato di emanciparsi completamente da essa [...]. L'assenza di tranquillità sarebbe imperdonabile quando si tratta del contenzioso amministrativo, quando i maestri che dedicano il loro lavoro a questa istituzione hanno già ottenuto che la giurisdizione amministrativa sia delegata; che i tribunali che la esercitano abbiano il potere di far eseguire le sentenze; che le loro attribu-

⁹⁷ Ancora nel 1877 l'opera di un illustre krausista come Azcárate sviluppava questi approcci: G. de Azcárate (1877), *El Self-government y la monarquía doctrinaria*, Librerías de A. de San Martín, Madrid.

⁹⁸ A questo proposito, con maggiori dettagli: J. García-Andrade Gómez (2005: 213-218); L. Medina Alcoz (2022: 226-240).

zioni arrivino fino alla sospensione delle risoluzioni amministrative, la cui conferma o revoca devono determinare in via definitiva; che la giustizia sia amministrata da magistrati inamovibili e, infine, tutto ciò per cui hanno lottato, in modo tale che del contenzioso amministrativo non è rimasto altro che il nome; e la loro vittoria, anche se apparentemente incompleta, è, nella realtà dei fatti, totale e definitiva"⁹⁹.

La codificazione del procedimento amministrativo fu proprio uno degli elementi di garanzia introdotti una volta che i sostenitori del liberalismo (armonico o progressista) decisero di lavorare all'interno del diritto amministrativo, senza contestarlo. Ne è prova il fatto che le iniziative legislative in tal senso, se prima della Rivoluzione del 1868 provenivano da un politico conservatore legato alla difesa delle istituzioni tradizionali, dopo di essa saranno promosse dal Partito Liberale, erede del Partito Progressista. Infatti, sia la Legge sui ricorsi economico-amministrativi (1881) che il Decreto organico per la riforma del procedimento amministrativo d'oltremare (1888) furono approvati sotto i governi di quella formazione politica presieduta da Sagasta, così come la Legge sulle basi del procedimento amministrativo (1889) e i suoi regolamenti di attuazione (1890). E furono eminenti pensatori krausisti i principali promotori della codificazione del diritto amministrativo generale e della procedura amministrativa sia a livello dottrinale (Vicente Santamaría de Paredes, Adolfo Posada) sia a livello legislativo (Gumersindo de Azcárate).

Certamente, la codificazione del procedimento amministrativo serviva gli interessi della pubblica amministrazione; contribuiva a razionalizzare la sua attività e a rafforzare il carattere revisivo o impugnatorio del contenzioso amministrativo, come abbiamo visto. Tuttavia, rispondeva allo stesso tempo a un dichiarato scopo di garanzia. La motivazione della proposta di Azcárate¹⁰⁰, oltre a tracciare il parallelismo tra i procedimenti legislativo, giudiziario e amministrativo che sarebbe stato sviluppato in seguito dall'illustre giurista austriaco Adolf Merkl¹⁰¹, contiene una affermazione molto precoce del procedimento come strumento giuridi-

⁹⁹ A. González (1891), *La materia contencioso-administrativa: teoría, legislación vigente, jurisprudencia*, Imprenta de Enrique Rubiños, Madrid, p. 6.

¹⁰⁰ *Diario de las sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados*, n. 51, 20 febbraio 1888, appendice 5ª.

co per prevenire e controllare l'arbitrarietà del potere esecutivo¹⁰². La proposta, riprendendo un'idea già espressa in precedenza da Azcárate – come abbiamo visto –, identificava «la mancanza di una legge sui dipendenti e la mancanza di una procedura amministrativa» come «le cause principali del gravissimo male del *caciquismo*, riconosciuto da tutti, ma perseguito da nessuno». Non solo, la procedura amministrativa avrebbe dovuto fungere da contrappeso alla centralizzazione e all'interventismo pubblico nella vita privata, giudicati eccessivi:

"E se questi mali fossero in ogni caso gravi, sono ancora più trascendentali nel caso di un'amministrazione come la nostra, centralizzata, assorbente e burocratica, che accompagna il cittadino dalla culla alla tomba, apparentemente per proteggerlo e tutelarlo, ma in realtà non di rado per infastidirlo, vessarlo e ostacolare il libero esercizio della sua attività in virtù di tali vizi e carenze".

Il professor Adolfo Posada, teorico krausista dello Stato per antonomasia¹⁰³, sottolineerà la dimensione garantistica del procedimento amministrativo, che sarà notata da una dottrina italiana che, al contrario, sviluppava la categoria più come meccanismo di razionalizzazione ed efficienza dell'azione amministrativa¹⁰⁴. Egli scrisse quanto segue:

"Non possiamo fermarci qui a studiare come si è prodotta nella storia questa esigenza *procedurale* amministrativa. Concentrandomi solo sullo Stato costituzionale, tale esigenza emerge come conseguenza dell'affermazione dello Stato giuridico. In sostanza, si tratta di garantire che ogni autorità e rappresentanza

101 «Il potere legislativo ha la sua procedura indicata nella Costituzione e nei Regolamenti delle Camere; il potere giudiziario lo ha nelle leggi di procedura civile e penale; ma si può ben dire che il potere esecutivo ne è privo, poiché non merita tale nome l'eterogeneo, incompleto e vizioso che, se per eccezione stabiliscono le leggi e i regolamenti in relazione a determinati rami dell'amministrazione, è in genere frutto di precedenti e opera della routine, senza fissità, senza garanzia e senza sanzione". Si tratta di affermazioni molto in linea con il concetto di procedura che all'inizio del Novecento svilupperà Adolf Merkl, legato alle leggi austriache di procedura amministrativa del 1925, così influenti nell'ambiente centroeuropeo. Lo ha sottolineato S. Martín-Retortillo (2007), *Instituciones de Derecho administrativo*, Thomson Civitas, Cizur Menor, p. 330.

102 La valutazione è di M. Vaquer Caballería (2016: 12).

103 Così afferma F. J. Laporta, autore di un'eccellente sintesi e commento del pensiero di questo autore, (1974), *Adolfo Posada: Política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, p. 88.

104 A. Sandulli (1956 [1940]), *Il procedimento amministrativo*, ristampa della prima edizione, Giuffrè, Milano, p. 14.

specifico dello Stato si comporti come richiesto dall'atto che compie e, per garantire che ciò avvenga, vengono imposte delle esigenze formali... [il procedimento amministrativo] è un diritto per il diritto, in quanto la sua missione è quella di rendere effettivo il carattere giuridico della condotta riflessiva degli agenti che amministrano lo Stato»¹⁰⁵.

Ai fini del nostro discorso, è importante sottolineare che questa visione della procedura amministrativa circolava già prima che la Legge Azcárate del 1889 fosse discussa, approvata e commentata. La si poteva leggere, ad esempio, nelle proposte di Durán y Bas (1866 e 1880), nel Decreto organico per la riforma della procedura amministrativa (1888) e negli scritti sopra citati di Arrazola (1872), Abella (1882 e 1888), Azcárate (1885) e Rodríguez Benedicto (1886). A questo proposito sono eloquenti le parole dell'altrettanto progressista Juan Francisco Camacho quando, in qualità di Ministro delle Finanze, presentò alle Cortes il progetto di legge sui ricorsi economico-amministrativi del 1881:

“Se i diritti dei cittadini devono essere debitamente garantiti e se questi devono poter contare, come è giusto, sulla certezza di essere fedelmente tutelati quando li esercitano, è necessario che nella legge procedurale, nella legge aggettiva, trovino la garanzia necessaria che tale esercizio, riconosciuto dalle leggi sostanziali, sarà effettivo; altrimenti il diritto potrà essere posseduto, ma non esercitato, e il diritto senza esercizio cessa di essere tale nella vita reale. Da qui deriva che ogni legge sostanziale è seguita dalla legge processuale che le dà vita reale; da qui deriva il costante proposito di tutti i tempi, di tutte le situazioni, di fare leggi procedurali in cui il cittadino acquisisca la fiducia che, quando cerca di far valere i propri diritti, ha una norma fissa a cui attenersi nelle sue rivendicazioni, norma di cui non può prescindere l'autorità dinanzi alla quale presenta la sua richiesta”.

4. Conclusioni

In Europa, il progetto di liquidazione della vecchia società corporativa a beneficio della nascente amministrazione richiedeva di conservare e sviluppare la caratterizzazione plurisecolare del governo come via rapida per il processo decisionale, come autorità interna sottratta alle logiche procedurali e alle esigenze forma-

105 A. Posada (1898: 489).

li del contraddittorio. Non c'era spazio per un vero e proprio "procedimento amministrativo", poiché l'obiettivo era quello di creare un'amministrazione agile in grado di decidere spontaneamente ciò che era nell'interesse generale senza essere soggetta alla vecchia matrice giurisdizionale. Le ragioni del rifiuto del procedimento amministrativo in Europa coincidono quindi con quelle della generalizzazione dell'immunità giudiziaria dell'amministrazione.

Tuttavia, nel corso dell'Ottocento la Spagna ha sviluppato una propria tradizione in materia, che ha avuto origine dal giurisdizionalismo dell'Antico Regime. Il passaggio allo Stato amministrativo non è stato improvviso, come in Francia, ma graduale, il che ha favorito il naturale trasferimento di alcuni modi di agire propri della giustizia alla nuova autorità governativa. A ciò ha contribuito l'esigibilità in termini di diritto soggettivo delle norme procedurali ("diritto soggettivo al procedimento") e persino d'ufficio (vizio formale di ordine pubblico), che contrastava apertamente con la dottrina dominante nell'ambiente germanico. È possibile che ciò abbia stimolato in Spagna lo sviluppo della cultura del procedimento amministrativo in modo simile a quanto avverrà in Austria con l'esplicito riconoscimento del carattere annullabile della decisione amministrativa che "ha obviato forme essenziali del procedimento amministrativo" (Legge sul Tribunale contenzioso-amministrativo del 1876).

La tendenza alla formalizzazione dell'azione amministrativa e alla codificazione del procedimento fu promossa da una serie di correnti che operarono in modo successivo o simultaneo e che, pur rispondendo a obiettivi diversi, anche antagonisti, concordavano nell'attribuire importanza alla procedura amministrativa: il tradizionalismo, che vedeva le garanzie formali e le procedure partecipative come contrappesi alla centralizzazione e alla liquidazione della società corporativa; il liberalismo conservatore, che scoprì presto l'importanza della procedura amministrativa per la costruzione e la difesa dello Stato amministrativo; e il liberalismo armonico, che, combinando l'individualismo politico con l'organicismo antico, ne favorì la codificazione come garanzia giuridica del cittadino. Questa tradizione sfocierà nella Legge sulle basi del procedimento amministrativo del 1889 con i suoi regolamenti di attuazione e, attraverso questa, sottende la Legge sulla procedura amministrativa del 1958, nonostante l'importanza di altri fattori, in particolare la volontà della dittatura franchista di riabilitarsi a livello internazio-

nale presentandosi al mondo come una tecnocrazia che riconosce la libertà (solo economica) con garanzie (solo amministrative).

La necessità sentita di una codificazione del procedimento amministrativo si sviluppò in connessione diretta con quella del diritto privato: il Codice civile fu promulgato solo tre mesi prima della Legge Azcárate. Si collegava al movimento favorevole al "codice amministrativo" e a una disciplina del pubblico impiego che generalizzasse le garanzie caratteristiche di alcuni corpi speciali (assunzione tramite concorso, promozione per anzianità, inamovibilità), che tarderà ad arrivare (Statuto Maura del 1918). Si era consapevole che non era possibile imporre un unico procedimento amministrativo (né ridurre a uno solo il regime della funzione pubblica) alla luce dei compiti pubblici sempre più vari. Pertanto, la tensione tra il generale o comune e lo speciale o singolare era già chiaramente presente all'interno del movimento di codificazione del diritto amministrativo avviato in Spagna nel XIX secolo.

Sul piano legislativo, va sottolineata la proliferazione di tecniche procedurali nelle normative settoriali, alcune delle quali non avevano paragone nel contesto europeo; ad esempio, le gare d'appalto pubbliche per i contratti di lavori e servizi pubblici (1852) e il silenzio amministrativo di carattere negativo (1846) o positivo (1866). Anche le prime iniziative e proposte di legge (1866, 1878, 1880) e il decreto organico per la riforma del procedimento amministrativo in *Ultramar* (1888) anticipano con chiarezza la codificazione generale che sarà concretizzata dalla Legge Azcárate (1889) e dai suoi regolamenti di attuazione (1890).

Sul piano dottrinale spicca la figura di Vicente Santamaría de Paredes, non solo per essere stato il primo a teorizzare il procedimento amministrativo (1885), ma anche per averlo fatto come qualcosa di diverso dalla giustizia (ordinaria o contenzioso-amministrativa), cioè come un canale per l'esercizio del potere e la realizzazione di servizi pubblici e non semplicemente per risolvere i conflitti attraverso l'applicazione del diritto, termini oggi pienamente vigenti. Sotto la sua diretta influenza, il professor Adolfo Posada (1890) sarà colui che collegherà più direttamente la teoria del procedimento amministrativo all'idea di Stato di diritto per sviluppare una dimensione garantistica già presente nella Legge Azcárate e in numerosi testi dottrinali e legislativi precedenti ad essa.

5. Bibliografia

Abella Blave, F. (1882), *Manual teórico-práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de hacienda*, El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados municipales, Madrid.

Abella Blave, F. (1888), *Tratado de Derecho administrativo*, t. III, El Consultor de los Ayuntamientos, Administración de Calle don Pedro, núm. 1, Madrid.

Aguado i Cudolà, V. (1998), “Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional”, *Revista de Administración Pública*, n. 145, pp. 329-362.

Alfaro Lafuente, S. (1875), *Tratado completo de lo contencioso-administrativo*, Imprenta Nicolás González, Madrid.

- (1881), *Lo contencioso-administrativo. Su materia, sus tribunales, sus procedimientos*, Librería universal de Córdoba y Compañía, Madrid.

Amorós Rica, N. (1949), “El procedimiento administrativo español”, *Revista general de legislación y jurisprudencia*, n. 185/6, pp. 698-733.

Arrazola, L. e altri (1872), voce “Contencioso-administrativo”, in *Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España é Indias*, t. XIII, Imprenta de la Revista de legislación, Madrid, pp. 10-196.

Auby, J.-B. (2013), “General report”, in J.-B. Auby (a cura di), *Codification of Administrative Procedure*, Bruylant, Bruxelles.

Ázcárate, G. de (1877), *El Self-government y la monarquía doctrinaria*, Librerías de A. de San Martín, Madrid.

- (1885), *El régimen parlamentario en la práctica*, Fortanet, Madrid.

Ballbé Prunés, M. (1947), *La esencia del proceso (El proceso y la función administrativa)*, Reus, Madrid.

Barnés Vázquez, J. (ed.) (1993), *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid.

- (2006), “Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas”, *Derecho global*, Sevilla, pp. 263-341.

- (2011), “Tres generaciones de procedimiento”, in P. Aberastury e H.-J. Blanke (a cura di), *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en*

Latinoamérica y Europa, Editorial universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 119-164.

Bellavista, M. (2012), *Il rito sostanziale amministrativo*, Cedam, Milano.

Betancor Rodríguez, A. (1992), *El acto ejecutivo*, CEPC, Madrid.

Caballero Montes, J. M^a. (1902), *Lo contencioso-administrativo*, I, Escar, Zaragoza.

Cananea, G. della e Bussani, M. (2019), "The 'Common Core' of administrative laws in Europe: A framework for analysis", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 26(2), pp. 217-244.

Capellán de Miguel, G. (2006), *La España armónica. El proyecto del krausismo español para una sociedad en conflicto*, Biblioteca Nueva, Madrid.

Clavero Salvador, B. (1995), "Tutela amministrativa o dialoghi con Tocqueville", *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, n. 24, pp. 419-468.

- (1996), "La Monarquía, el Derecho y la Justicia", in *Instituciones de la España Moderna*, t. 1, *Las jurisdicciones*, a cura di E. Martínez Ruiz e M. de Pazzis Pi Corrales, Editorial Actas, Madrid, pp. 15-38.

Colmeiro Penido, M. (1865), *Derecho administrativo español*, t. II, 3^a ed., Imprenta de José Rodríguez, Madrid.

Cuesta Crespo, J. de la (1890), *El procedimiento administrativo*, Imp. E. Jaramillo y C^a., Madrid.

Cuesta Martín, S. (1894-1896), *Principios de Derecho Administrativo*, Librería de Manuel Hernández, 2 voll., Salamanca.

Delgado Martín, E. (1883), *Contratos administrativos ó de obras y servicios públicos*, Tipografía M. Ginés Hernández, Madrid.

Díez Sastre, S. (2012), *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*, Marcial Pons, Madrid.

Dou Bassols, R. L. (1975 [1800]), *Instituciones del Derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, vol. 2, edizione facsimile, Banchs, Barcelona.

Dromi, J. R. (1975), «La Ley argentina de procedimientos administrativos y su significación jurídico-política», *Revista de Derecho público*, n. 18, pp. 149-

155.

M. Durán y Bas (1889), *La codificación y sus problemas*, Imprenta Fidel Giró, Barcelona.

Durán y Bas, M. (1895), *Escritos del Excmo. Señor D. Manuel Durán y Bas*, t. II, *Estudios morales, sociales y económicos*, Imprenta barcelonesa, Barcelona.

Fábregas del Pilar, J. (1924), *Derecho administrativo*, Reus, Madrid.

- (1943), *Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, Reus, Madrid.

Fernández Mourillo, M. (1926), *Lo contencioso-administrativo. Su eficacia en el régimen de la 'Administración activa'. Reformas procedentes*, Imprenta del asilo de Huérfanos del S. C. de Jesús.

Fernández Rodríguez, T. R. (1968), "La doctrina de los vicios de orden público en el contencioso-administrativo: orígenes y evolución", *Revista de Administración Pública*, n. 68, pp. 223-277.

- (2021), *La «Década moderada» y la emergencia de la Administración contemporánea*, Fundación Alfonso Martín Escudero/Iustel, Madrid.

Fernández de Velasco, R. (1920), *Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración*, vol. 1, J. Sánchez, Murcia.

Fernando Pablo, M. M. (2022), "Sobre el acto administrativo: historia y dogmática en España", en *El acto administrativo*, volumen VI en homenaje al profesor J. L. Meilán Gil, coord. R. Rivero Ortega, pp. 113-150.

Ferrier, J.-P. (1993), "El procedimiento administrativo en Francia", in J. Barnés Vázquez (ed.), *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, pp. 355-380.

Gallostra Frau, J. (1881), *Lo contencioso-administrativo*, Imprenta y fundición Manuel Tello, Madrid.

García-Andrade Gómez, J. (2005), *Derecho administrativo en la contratación entre privados*, Marcial Pons, Madrid.

García de Enterría, E. (1993), «Un punto de vista sobre la nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de procedimiento administrativo común de 1992», *Revista de Administración pública*, n. 130, pp. 205-219.

Garriga Acosta, C. (2009), “Gobierno y justicia: El *Gobierno* de la justicia”, in *Cuadernos de derecho judicial*, n. 7 (numero dedicato a “La jurisdicción contencioso-administrativa en España. *Una historia de sus orígenes*”), pp. 47-113.

Gascón y Marín, J. (1917), *Tratado Elemental de Derecho Administrativo. Principios y Legislación Española*, vol. I, Imprenta Clásica Española, Madrid.

- (1949), «Necesidad de un código de procedimiento administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, pp. 11-40.

Giannini, M. S. (1970), *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano.

Gil Robles, E. (1899), *Guía para el estudio del Derecho administrativo*, Imprenta B. de la Torre, Salamanca.

Gómez Acebo y Cortina, J. y Díaz Merry, R. (1889), *Diccionario general de la jurisprudencia contencioso-administrativa*, Tipografía de los huérfanos, Madrid.

González Lozano, A. (1891), *La materia contencioso-administrativa: teoría, legislación vigente, jurisprudencia*, Imprenta de Enrique Rubiños, Madrid.

González Navarro, F. (1997), *Derecho administrativo español*, t. III, *El acto y el procedimiento administrativos*, Eunsa, Ansoáin.

González Pérez, J. (1964), *El procedimiento administrativo*, Abella, Madrid.

Guasp Delgado, J. (1940), “El ‘derecho de carácter administrativo’ como fundamento del recurso de contencioso”, *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, n. 2, pp. 11-23.

Güenechea, J. N. (1915), *Ensayo de Derecho administrativo*, t. II, 2.^a ed., Imprenta del Corazón de Jesús, Bilbao.

Herrnritt, R. H. (1932), *Das Verwaltungsverfahren*, Vienna.

Hespanha, A. M. (1989), *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*, Taurus, Madrid.

- (1990), “Justiça e administração entre o Antigo Regime e a revolução”, in *Hispania entre derechos propios y derechos nacionales: atti dell'incontro di studio Firenze - Lucca 25, 26, 27 maggio 1989*, a cura di B. Clavero Salvador, P. Grossi e F. Tomás y Valiente, Giuffrè, Milano, pp. 135-204.

Jordana de Pozas, L. (1924), *Derecho administrativo*, IEAL, Madrid.

Langrod, G. (1956), «Procédure administrative et droit administratif», *Revue internationale des Sciences administratives*, n. 5, pp. 5-94 (ampliamento dell'articolo pubblicato con lo stesso titolo in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 64, 1948, pp. 549-556).

López Menudo, F. (1992), «Los principios generales del procedimiento administrativo», *Revista de Administración Pública*, n. 129, pp. 20-76.

López Rodó, L. (1949), «El procedimiento administrativo en España», *O Direito*, n. 81/30.

Laporta, F. J., (1974), *Adolfo Posada: Política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Cuadernos para el diálogo, Madrid.

Lorente Sariñena, M. (2007), “Justicia desconstitucionalizada. España, 1834-1868”, in *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, CGPJ, Madrid, pp. 243-288.

Luna Montejo, G. (1820), *Pensamiento de economía-policía ó policía pública*, Imprenta de Aparicio, Valladolid.

Macaya y Anguera, R. (1893), *Legislación y jurisprudencia sobre la materia y el procedimiento contencioso-administrativos*, Sucesores de Rivadeneyra.

Mannori, L. (2007), «Giustizia e amministrazione tra Antico e Nuovo Regime», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 15, pp. 125-146.

Mannori, L. e Sordi, B. (2001), *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari.

Martínez Alcubilla, M. (1868), voce “acto administrativo”, in *Diccionario de la Administración Española peninsular y ultramarina: compilación ilustrada de la novísima legislación de España en todos los ramos de la Administración pública*, T. I, 2.^a ed., Imprenta de A. Peñuelas, Madrid, pp. 147-153.

Martín-Retortillo, S. (2007), *Instituciones de Derecho administrativo*, Thomson Civitas, Cizur Menor.

Medina Alcoz, L. (2016), *Libertad y autoridad en el Derecho administrativo. Derecho subjetivo y interés legítimo: una revisión*, Marcial Pons, Madrid.

- (2021), “Historia del concepto de derecho subjetivo en el Derecho administrativo español”, *Revista de Derecho público: teoría y método*, n. 13, pp. 7-52.

- (2022), *Historia del Derecho administrativo español*, Marcial Pons, Madrid.

- (2025), “Bases históricas”, in *Manual de Derecho administrativo*, 3.^a ed., Marcial Pons, pp. 89-115. Con libero acceso qui: <https://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/1603>.

Mellado y Leguey, F. (1890), *Resumen de Derecho administrativo*, Tipografía de Manuel Ginés Hernández, Madrid.

Merkel, A. (1927), «Die Verwaltungsgesetzgebung der österreichischen Republik», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*.

- (1935) *Teoría general del derecho administrativo*, Editorial Revista de Derecho, Madrid. Traduzione dall'originale tedesco del 1927.

Míguez Macho, L. (2021), *La modernización del procedimiento administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor.

Nieto García, A. (1960), «El procedimiento administrativo en la doctrina y la legislación alemanas», *Revista de Administración pública*, n. 32, pp. 75-116.

- (1986), *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, Inap, Madrid

Moles Caubet, A. (1983), “Introducción al procedimiento administrativo”, in A. R. Brewer-Carías (dir.), *El procedimiento administrativo* (vol. del Archivo de Derecho público y ciencias jurídicas), Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 15-39.

Parada Vázquez, R. (1968), “Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso”, *Revista de Administración Pública*, n. 55, pp. 65-112.

Parejo Alfonso, L. e Vaquer Caballería, M. (2018), “Introducción. Contribuciones de Derecho comparado a la comprensión y mejora del procedimiento administrativo”, in *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, vol. I, *Derecho comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 9-24.

Peláez del Pozo J. (1849), *Tratado teórico-práctico de la organización, competencia y procedimientos en materias contencioso-administrativos*, Imprenta

D. B. González, Madrid.

Posada, A. (1897-98), *Tratado de Derecho administrativo*, 1ª ed., 2 t., Victoriano Suárez, Madrid.

Posada Herrera, J. (1978 [1843]), *Lecciones de Administración*, t. I, INAP, Madrid.

Puche Bautista, M. (1848), voce “Actos administrativos”, in *Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España é Indias*, t. I, Imprenta Andrés y Díaz, Madrid, pp. 440-446.

Rodríguez Benedicto, G. (1890), “Lo contencioso-administrativo. Discurso pronunciado en el Congreso jurídico español de 1886 en la sesión de 11 de diciembre”, *Revista de España*, t. 127, pp. 246-264.

Royo-Villanova, S. (1949), «El procedimiento administrativo como garantía jurídica», *Revista de Estudios Políticos*, n. 48, pp. 88-92.

Sandulli, A. (1956 [1940]), *Il procedimento amministrativo*, ristampa della 1ª edizione, Giuffrè, Milano.

Santamaría Pastor, J. A. (1975), *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, 2.ª ed., IEAL, Madrid.

Santamaría de Paredes, V. (1885), *Curso de Derecho administrativo*, 1.ª ed., Librería de Fernando Fé e Hijos de Fé, Madrid-Sevilla.

Schäffer, H. (1993), «El procedimiento administrativo austriaco: evolución, estado actual y perspectivas de futuro», in J. Barnés Vázquez, *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, pp. 405-440.

Tezner, F. (1896), *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Vienna.

Ubierna Eusa, J. A. (1914), *Procedimientos administrativos*, Reus, Madrid.

Vaquer Caballería, M. (2016), “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 42, pp. 1-37.

Varela Suanzes-Carpegna, J. (2014), “Un influyente maestro del Derecho político español: Vicente Santamaría de Paredes (1853-1924)”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 34, pp. 641-658.

Villar y Romero, J. M^a. (1944), *Derecho procesal administrativo*, Revista de Derecho privado, Madrid.