

## **SOBRE LA FORMACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL CONTEMPORÁNEO\***

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

*El día 26 de septiembre de 2007, la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid organizó en mi honor una jornada que conmemoraba los cincuenta años de mi Cátedra de Derecho Administrativo.*

*Fue para mí un acto inesperado, lleno de emoción, pues aceptaron hablar en mi honor el Ministro de Justicia, D. Mariano Fernández Bermejo, que presidió la mesa; los Presidentes de las Reales Academias Española (Víctor García de la Concha) y de Jurisprudencia y Legislación (Landelino Lavilla), el Presidente del Consejo de Estado (Francisco Rubio Llorente), el Presidente de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo (Lorenzo Martín-Retortillo), el Vicepresidente de la Comunidad Autónoma de Madrid (D. Alfredo Prada, en representación de D.<sup>a</sup> Esperanza Aguirre), el Decano del Colegio de Abogados de Madrid (Luis Martí Mingarro) y el Director del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad (Germán Fernández Farreres), cerrando las intervenciones el Decano (José Iturmendi).*

*A la vez, se acordó que mi nombre fuese en adelante el del Aula Magna de la Facultad, en la que desde ahora figura, además, un retrato mío que realizó para la ocasión el pintor D. José Mosquera.*

*Tras todas esas intervenciones, me correspondió agradecer acto tan singular y afectuoso.*

*Lo hice con las palabras que figuran a continuación.*

\* \* \*

Excmo. Sr. Ministro de Justicia, autoridades, amigos.

Sres. Catedráticos, Profesores Titulares y Ayudantes de esta Facultad y también de una buena parte de las Universidades españolas, que os habéis querido incorporar, tan generosamente, a este acto.

Amigos y amigas todos.

Acto éste, en verdad, singular y muy poco común (yo mismo debo confesaros que no recuerdo ninguno parecido, desde que me incorporé a esta Facultad, hace ya más de sesenta años). Habéis convocado aquí a profesores, familiares y amigos de toda España, a directores de Reales Academias y

---

\* Palabras finales pronunciadas con motivo del homenaje por los cincuenta años de su Cátedra que le ofreció la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

de otros altos cuerpos, al Decano del Colegio de Abogados de Madrid, a multitud de gente. Me habéis golpeado (si me permitís, podría decir, con notorio abuso, aunque quizás con ganancia de la expresividad, que inmisericordemente) durante un larguísimo espacio de tiempo, con el pretexto de mis bodas de oro con la Cátedra, y con el motivo real de expresarme un afecto que me emociona ver tan ampliamente repartido y extenso.

Me habéis dejado, pues, en una posición anímica muy poco serena, o simplemente estable para que pueda contestaros con alguna objetividad y congruencia. Habéis enaltecido y cantado con notorio exceso mis supuestos merecimientos académicos, y aun humanos, habéis puesto mi nombre y hasta un cuadro mío a la más importante de las aulas de esta Facultad ¡y ahora pretendéis, nada menos, que yo tenga que decir algo coherente! ¿Qué podría realmente decir con alguna serenidad? Cumplir cincuenta años en la Cátedra (que hice el pasado mes de febrero desde que tomé posesión de la misma en la Universidad de Valladolid) tiene, me parece, un mérito poco más que biológico; no todos los colegas, en efecto, tienen la suerte de alcanzar ese grado de antigüedad, ya realmente venerable.

Vuestra celebración, vuestro enaltecimiento, vuestro homenaje, como podréis comprender, me emocionan y creo que lo único procedente sería decir simplemente «gracias», gracias muy sinceras, muy sentidas, y nada más. Esto fue, por cierto, lo único que contestó el gran historiador del Derecho don Galo Sánchez cuando en esta misma Facultad le rindieron homenaje por su jubilación todos los Catedráticos de Historia del Derecho de España, que le abrumaron, uno tras otro, con el repaso puntual de sus méritos. Lo he contado en el número 125 de RAP, 1991, yo mismo, por cierto. Decía entonces:

«la gente aplaudió y siguió haciéndolo con reiteración, al modo de los conciertos en que el público espera una “propina” del concertista. Cesaban los aplausos y volvían a encenderse al poco. La propina no vino. Don Galo, imperturbable, ni siquiera repitió una vez su única palabra.

Yo, que no soy tan sobrio (sin duda, por no ser tan sabio) como Don Galo, haré alguna variante sobre el tema de mi gratitud».

Voy, al menos, a intentarlo ahora también.

Este golpeo, hemos quedado que al menos algo inmisericorde, por personas tan ilustres y en un acto tan solemne me ha dejado casi *groggy*, como comprenderéis, dicho en los términos elementales del boxeo.

A esas «gracias», muy sinceramente sentidas, puedo añadir muy pocas cosas más. Simplemente, observar algo bastante obvio: que vuestro afecto, que tanto me emociona, os ha hecho ver cosas que distan bastante, me parece, de ser objetivas. Es un notorio exceso, debido a un afecto también notorio, lo que acaso permitiría excusarlo, aunque no justificarlo.

Si me permitís, yo podría hacer quizás una versión mucho más simple y

veraz de lo que ha sido mi carrera académica, en esta hora que habéis querido que sea la de su conmemoración.

Esta carrera comenzó de alumno de esta Facultad, cuando su sede estaba en la vieja calle de San Bernardo. Allí encontré maestros que me hicieron ver, por una parte, la belleza del Derecho como ciencia (que debo confesar que me había resistido a apreciar durante el primer curso, que estudié, por cierto, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona en 1940-41). Ese descubrimiento tuvo que ver sobre todo con dos formidables maestros del Derecho, don Federico de Castro y don Joaquín Garrigues (sólo el recuerdo de sus nombres, por cierto, basta para infundirme modestia en este acto). Parecía, pues, dado el impacto que me produjeron esos formidables maestros, que yo debía haberme decantado por el Derecho Privado, que cultivaban señeramente ambos. De hecho, cuando concluí mis oposiciones al Consejo de Estado, no obstante el efecto que esto tuvo en mi formación, como inmediatamente precisaré, comencé a asistir al Seminario semanal de don Federico, de quien fui muy buen amigo, además de rendido admirador. También, naturalmente, me honré con la amistad de don Joaquín. (Por cierto, que acaso pueda vanagloriarme de haber sido el único iuspublicista que colaboró en los Libros homenaje que se dedicaron a estos dos grandes maestros en el momento de sus respectivas jubilaciones universitarias, 1971 y 1976.)

Mi pase al Derecho Público, y al Derecho Administrativo en particular, tuvo que ver con las oposiciones que preparé tras concluir la licenciatura, las oposiciones a Letrado del Consejo de Estado. El Programa de Derecho Administrativo de esa oposición era —y creo que sigue siendo aún— realmente abrumador: se distribuía entre dos materias distintas (dos temas distintos a exponer en los ejercicios orales y en buena parte de los escritos), Derecho Administrativo Parte General y Derecho Administrativo Parte Especial, unos 200 temas en total. Entonces no tuve más remedio que prestar atención a esta materia, en la que confesaré, con vergüenza, que apenas si me había fijado en mi paso por la Facultad. Ocurrió que la literatura disponible entonces en España se reducía virtualmente a unos cuantos manuales esquemáticos y más bien simples, con los que no era nada fácil preparar un temario tan extenso y complejo en forma simplemente discreta. Entonces tomé una decisión trascendental para toda mi carrera: escribí a un amigo que vivía en París como diplomático recién ingresado (entonces el régimen español estaba en el ostracismo internacional y la representación diplomática española era simplemente oficiosa, no una Embajada formal); este mismo amigo, Jesús Millaruelo, compañero mío en la Residencia de Estudiantes de la calle Pinar (que tras la guerra civil había pasado a ser «Colegio Mayor Cisneros») y que fue luego en esta Facultad un gran Profesor Adjunto de Derecho Internacional Público, me puso además en contacto con otro colega suyo que estaba en Roma. A esos dos valiosísimos contactos, con los que pude romper el cerco de aislamiento a que toda España estaba formalmente sometida, les pedí que me enviaran los manuales de Derecho Administrativo más calificados entonces en ambos países, sin la menor pre-

cisión sobre cuáles, que yo era completamente incapaz de dar. Ellos, que eran despiertos, se informaron y así de París me llegó el gran golpe de fortuna: ¡el *Précis* de Maurice Hauriou de 1933 (sin duda, el que más me sedujo)!, y los tres primeros volúmenes de los *Principios Generales de Derecho Administrativo* de Gaston Jèze, un ejemplo de rigor técnico, aunque no tuviese para mí el mismo *sex appeal* que sentía en Hauriou. Pero allí tuve desde el principio los representantes de las dos grandes escuelas que dominaban entonces el Derecho Administrativo francés, la de Toulouse (Hauriou) y la de Burdeos (Duguit y sus discípulos), por cierto, aún entonces en constante y vivacísima polémica. De Roma recibí dos volúmenes del *Corso di Diritto Amministrativo* de Guido Zanobini (que llegarían a ser seis), los *Principi* de Renato Alessi, más otro texto de Santi Romano, nombre fundamental, con cuya cita, por cierto, comenzaría ya mi tesis doctoral, presentada en 1952. Yo quedé deslumbrado sobre todo por Hauriou y por Santi Romano. No fueron, como comprenderán Vds., pequeños maestros. Tuve una gran fortuna, pues me encontré súbitamente con dos seductores excepcionales, dos de los más grandes juristas del Derecho Administrativo contemporáneo recién madurado: quizás las mentes más lúcidas, más originales, más admirables entre todas las que, en todas las épocas, se han dedicado al Derecho Administrativo (y al Derecho Constitucional, por cierto). Todos esos nombres, más alguna monografía a la que tuve también la fortuna de acceder por la misma vía (recuerdo, por ej., la excelente de Georges Péguy sobre la teoría del contrato administrativo), me descubrieron un panorama que me dejó, quién iba a decirlo, definitivamente prendido. Sobre esas pautas, más para todo el Derecho positivo el Alcubilla y el Aranzadi, este último aún entonces en sus comienzos, redacté yo mismo todos los temas de la oposición, que concluí ganando en la primavera de 1947, con 24 años recién cumplidos.

Pero, en 1947, España seguía completamente aislada internacionalmente, incluso con retirada de embajadores por acuerdo de la Organización de las Naciones Unidas, recién estrenada. Era muy difícil trabar relaciones con universitarios de otros países, no digo ya salir para buscar en esos otros países un contacto más directo con el administrativismo universitario vivo.

Pero hubo otro segundo y definitivo suceso que me encadenó, ya inexorablemente, al Derecho Administrativo, otro suceso importante y aparentemente anecdótico, que se gestó en 1948 y 1949, la preparación y la definitiva salida de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, que sigue publicándose felizmente hoy cincuenta y ocho años después, y que suele ser admitida en todas partes que es una de las principales revistas de la especialidad hoy en el mundo entero.

La historia de esta REVISTA, absolutamente decisiva para la implantación y el desarrollo del Derecho Administrativo en España, la he contado al celebrar esta publicación alguna de sus conmemoraciones. Fue un resultado del azar o, como hoy me inclino más a pensar, de la Providencia, que ha cuidado, sin duda, de mi vida. Yo había vivido en Llanes, un precioso pueblo de la costa oriental de Asturias, donde mi padre ejerció de notario entre 1935 y

1940. Ocurría que, para estar con mis viejos amigos, yo visitaba Llanes todos los veranos desde el pueblo cántabro de donde proceden las dos ramas de mi familia, Potes, capital del valle de Liébana, al pie de los Picos de Europa, donde, por cierto, soy hoy el propietario de la «casona» familiar —una de mis alegrías—. Desde Potes resulta fácil llegar (64 kilómetros) a Llanes, lo que yo hice muchas veces para reunirme con los viejos amigos de la adolescencia. En uno de esos viajes (sería entre 1948 y 1949), M.<sup>a</sup> Jesús Saro, una chica de Llanes, vieja amiga, me presentó en la playa (los tres en traje de baño) a su marido, con quien acababa de casarse, que era el Catedrático de Derecho Político de esta Facultad, Javier Conde. Éste me contó que acababa de ser nombrado hacía poco Director del Instituto de Estudios Políticos (hoy Centro de Estudios Políticos y Constitucionales). Me dijo de pronto, y ante mi sorpresa, que le gustaría contar conmigo (pues sabía por su mujer —estábamos en un pueblo— que yo acababa de ganar las oposiciones del Consejo de Estado) y me invitó a que le visitase en Madrid al comenzar el curso por ver si podíamos enhebrar alguna colaboración. Así lo hice.

Esta entrevista resultó trascendental. Incitado a que le sugiriese alguna actividad para una Sección de Administración Pública del Instituto, que llevaba varios años constituida y que hasta entonces me dijo que no había hecho gran cosa, yo le avancé (sin duda iluminado por algún espíritu, pues la pura verdad es que nunca antes había pensado en ello) que podíamos intentar hacer una revista de Derecho Administrativo. Me dijo, muy sorprendido por mi audacia, que el proyecto le parecía magnífico, pero que debía estudiarlo y prepararlo despacio para que pudiese resultar serio. Así lo hice, entrando en relación con el grupo de colaboradores de la Cátedra de Segismundo Royo Villanova, el magnífico trío de Fernando Garrido Falla, Jesús González Pérez y Enrique Serrano Guirado, el primer equipo universitario realmente constituido en la disciplina, aunque en la Facultad de Ciencias Políticas, recién creada, no en la de Derecho, que es en la que yo trabajaba. Por mi parte, aglutiné a un grupo de jóvenes Letrados del Consejo de Estado, compañeros de promoción o de la siguiente a mi ingreso; fueron José Luis Villar Palasí, Jesús Fueyo, Manuel Alonso Olea y Ricardo Gómez Acebo. Yo propuse como Director de la REVISTA a don Luis Jordana de Pozas, a quien había conocido y comenzado mi relación con él en el Consejo de Estado, donde él era Consejero Permanente; pero Conde tenía el criterio de que él mismo, como Director y responsable del Instituto, debía figurar también como Director de todas las revistas que éste publicase. Así se hizo con la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y yo pasé a ser Secretario de la misma; Jordana fue designado Presidente del Consejo de Redacción, órgano que sólo se reunió de forma muy esporádica, porque tal era el criterio del Director. El resultado de esta iniciativa fue la puesta en marcha de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, que comenzó a publicarse con el año 1950.

Esta REVISTA ha sido la verdadera creadora del Derecho Administrativo español. Nos obligó, al joven equipo que la hicimos y la sostuvimos (yo tenía 26 años, no era ni siquiera doctor), a estudiar, a cuidar nuestras colaboraciones, que consultábamos y corregíamos entre todos (una muestra no

muy frecuente de fraternidad científica), a entablar contactos con el iusadministrativismo europeo, más tarde el americano, y que a la vez nos facilitó, por el sistema de intercambio de revistas de la especialidad y búsqueda de libros para recensionar, entrar realmente en contacto con la ciencia administrativa que entonces se hacía en Europa y en América. Recordaré que en el número 6, en su segundo año de existencia, la REVISTA publicó un número monográfico sobre el Estado de Derecho —que abría, por cierto, nada menos que Manuel García Pelayo—. Todos los colaboradores iniciales de la RAP terminaríamos siendo Catedráticos de Derecho Administrativo (Alonso Olea de Derecho del Trabajo, Jesús Fueyo de Derecho Político), una entonces joven y nueva escuela. Éste es el origen del nuevo administrativismo español, del que yo he sido, simplemente, un representante entre muchos.

Como es bien sabido, poco después de afianzada la REVISTA se aprobó, en 1956, una ejemplar Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esta Ley, redactada enteramente por encargo del entonces Ministro de Justicia (un Iturmendi, por cierto, tío carnal de nuestro Decano) por dos profesores del equipo de la REVISTA, Profesores Jesús González (que lo sigue siendo aún felizmente de esta Facultad) y el catalán Manuel Ballbé (fallecido poco tiempo después, en plena y brillante juventud; acababa de ser incorporado al Consejo de Redacción de la RAP). Esta Ley fue un verdadero milagro, a la vez que un formidable acierto técnico y ha estado vigente hasta hace menos de diez años, y ha sido, sin duda posible, el segundo y definitivo pilar del nuevo administrativismo español, tras de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Uno de sus grandes aciertos fue, con la judicialización plena del sistema, crear un grupo de Magistrados especialistas seleccionados por oposición (las dos primeras, en cuyo Tribunal estuve, fueron especialmente brillantes, sobre la base, naturalmente, de la nueva doctrina impartida por la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA). La ciencia del Derecho Administrativo que elaborábamos en la REVISTA pasó a ser argumentación procesal y doctrina legal en esos nuevos y providenciales jueces nuevos. Me permitiré sólo subrayar que esta Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa elaborada en pleno franquismo, y que está también en el origen de la plena jurisdiccionalización contencioso-administrativa, con la creación de la primera escala de jueces especialistas, resultó perfectamente compatible con la Constitución de 1978, con la sola excepción del reconocimiento de su jurisdicción para la directa ejecución de sus sentencias, que proclama hoy la Constitución en su artículo 117.3: «el ejercicio de la potestad en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales»; el artículo 106 establece, a su vez, que la jurisdicción que controla a la Administración es un verdadero Tribunal en sentido técnico. Sin duda posible, esos dos sucesos, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y Ley de la Jurisdicción de 1956, marcan formalmente el origen preciso de nuestro administrativismo, quizás no inferior hoy a ningún administrativismo extranjero.

Yo he sido uno más en el juego que llevó a esta evolución, simplemente. No soy, en modo alguno, como aquí se ha afirmado con alguna ligereza, el

protagonista de esa importante operación. Me ha tocado ser un obrero entre varios; creo, eso sí, que pertinaz y entusiasta —aunque también lo fuimos todos—. Pero sería simplemente un error, además de una grave injusticia, personificar en mí ese importante suceso, en el que tantos y tan valiosos hombres, ya de sucesivas generaciones, han colaborado. (Esto que digo no es una convencional protesta de humildad: es la verdad pura y dura, no discutida por nadie que conozca los hechos.)

He tenido luego la fortuna de haber tenido un excepcional plantel de discípulos, desde los que pude reunir en los seis años inolvidables de mi primera Cátedra en Valladolid (1957-1962) (Ramón Parada, Alejandro Nieto, Ramón Martín Mateo, los dos hermanos Sebastián y Lorenzo Martín-Retortillo —todos han sido luego Catedráticos de Madrid, menos Martín Mateo, que se ha jubilado de Catedrático de la Universidad de Alicante—), hasta los más numerosos formados en los años madrileños. He de precisar inmediatamente que la gran mayoría de ellos han sido formados directamente por los discípulos directos míos y no por mí. En total, este notable grupo, que es mi primera alegría, son hoy (contando ya, como he indicado, los discípulos de discípulos, y aun dos grados sucesivos más: esto es, ya nietos y hasta biznietos míos), en total, más de sesenta Catedráticos. Este grupo mantiene una fraternidad humana ejemplar: se reúne como tal dos veces al año, en junio, en un lugar de España cuidadosamente elegido entre todos, reunión para la que designamos lo que las viejas Ordenanzas Militares de Carlos III llamaban el «oficial aposentador», que es quien se encarga de acoger y dar posada al grupo; y la segunda en Navidad y en Madrid. Debo confesar que el grupo me profesa una devoción personal emocionante, que, aunque pienso que esté poco justificada, constituye sin duda una de las mayores alegrías de estos años, ya finales, que estoy viviendo.

Y nada más. Gracias muy sinceras a todos, en especial a todas las autoridades y personalidades que habéis querido honrarme tan generosamente, a la Facultad, a su Decano, José Iturmendi, muñidor último de todo esto; a la Secretaria de la Facultad, Isabel del Castillo, tan eficaz y amistosa; al Director y al Secretario del Departamento de Derecho Administrativo, Germán Fernández Farreres y Tomás Cano, dos personas excepcionales; y a todos vosotros, queridos colegas y amigos, que me habéis querido mostrar un afecto personal que —permitidme que os lo diga— constituye, con el de mi propia familia, uno de los más sólidos sustentos de mi vida personal.

¡De nuevo, pues, muchas gracias, muy sentidas y verdaderas!