

IN MEMORIAM

Eduardo García de Enterría y el *Anuario*

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER
Catedrático Emérito de Derecho Administrativo
Universidad Complutense

Pocos sabrán que el primer trabajo que publicó don Eduardo García de Enterría y Martínez Carande, inicio de una larguísima y fructífera serie, apareció en el *Anuario de Derecho Civil*, a cuyas páginas retornaría en ocasiones señaladas, albergando el Anuario las primicias de algunos importantes libros suyos.

Todo el mundo sabe que el gran jurista de la segunda mitad del siglo XX e inicios del presente, cuya reciente muerte tanto lamentamos, sensibles al gran vacío que deja, fue un destacado iuspublicista. Catedrático de Derecho administrativo, primero en la Universidad de Valladolid y, luego, en la Complutense, fue, en efecto, un profundo renovador del Derecho administrativo en España, con intensa proyección en distintos países europeos, señaladamente, Francia, Italia y Portugal, así como de la América latina. En esa labor de renovación pesó mucho su decisiva contribución a la fundación, en 1950, de la *Revista de Administración Pública*, y, luego, de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, en 1974, que abrieron las puertas a una literatura moderna y muy creativa, bien distinta a la anteriormente practicada, muy sensible, ante todo, a lo que sucedía en los países más avanzados. Y en esta línea resultaría un paso determinante la aparición en 1974 de su tan innovador como influyente *Curso de Derecho Administrativo*, en colaboración con su discípulo Tomás Ramón Fernández; libro vivo y constantemente renovado, que ha conocido traducción al francés, al italiano y al portugués en Brasil, cuyas nuevas ediciones no cesan: acaba de aparecer la decimosexta del tomo primero, y la decimotercera del segundo. Tuvo gran éxito también, como garantía de seguridad en el revoltijo normativo de la legislación administrativa, su *Código de las leyes Administrativas*, iniciado en 1966, en colaboración con José Antonio Escalante, incesantemente reeditado,

últimamente en colaboración con Santiago Muñoz Machado y Juan Mestre. Sin olvidar, aunque no fueran de tanto impacto, otras recopilaciones, como el *Código de Administración Local y Urbanismo* (primera edición 1966), así como la *Legislación Administrativa Básica* (primera edición 1975). Desde su seguridad y solidez, impresiona la magnitud de la obra realizada, con la suerte de haber alcanzado, en plena lucidez, los noventa años de vida. Destacan de entre sus temas predilectos el del sometimiento a Derecho de la Administración Pública, así como el del control pleno de la misma, señaladamente desde la jurisdicción contencioso-administrativa, el de los cánones organizativos y retributivos de aquella –su libro de 1961, *La Administración Española*, profusamente reeditado ejercería una enorme influencia para lograr transformaciones–, pero fue pionero también, entre otras muchas cosas, en los estudios sobre urbanismo y sobre Administración Local y, luego, sobre el sistema autonómico.

Se ha destacado el relevante papel de los administrativistas en el primer desarrollo y puesta en funcionamiento de la Constitución. Pues bien, en esa tarea García de Enterría desempeñaría un papel determinante, ya en la preparación del ambiente previo a la Constitución, o consiguiendo que llegaran luego a ésta decisivas aportaciones suyas, pero también, después, a la hora de ir dando los primeros pasos. Recuérdese que fue uno de los integrantes del selecto y reducido grupo que preparó el anteproyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero contribuyó también con aportaciones doctrinales decisivas a la efectiva implantación del sistema constitucional. De destacar así su libro *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (con primera edición de 1981), o, por poner otro ejemplo, la recopilación *Estudios sobre Autonomías Territoriales* (primera edición 1985), ambos sucesivamente reeditados y que ejercerían muy notable influencia. Pero, no sólo con la letra impresa: participando activamente para alcanzar soluciones operativas; valga como ejemplo el de su presidencia de la importante comisión –consensuada entre los dos grandes partidos políticos de ámbito nacional de entonces, la UCD y el PSOE– que redactó en 1981 un decisivo *informe de expertos*, con ideas tan claras sobre el sistema autonómico.

Es decir, que el administrativista, con marcado talante europeo –tan alejado del sistema de capillitas y asignaturas por el que aquí tantos apuestan–, desempeñaría un cualificado papel como constitucionalista, muy efectivo y de gran utilidad para el desarrollo del sistema constitucional español.

Y luego, cuando llegó la hora de acercarse a Europa, sería un europeísta convencido, con destacadas aportaciones para acercar nuestro Derecho a las instituciones europeas. Fue, así, el primer juez que España designó para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, una vez que, como uno de los pasos destacados de la «Transición política», ingresamos en el Consejo de Europa. En este papel de juez le tocó participar en asuntos decisivos del Tribunal de Estrasburgo, muy atento siempre luego a exponer en España las más notables aportaciones de dicho Tribunal.

Pero, también, la perspectiva de lo que hoy es la Unión Europea. A partir del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, el primero de enero de 1986, sería un gran animador del Derecho Comunitario. Valgan tres muestras. Sería fundador y primer Presidente de la Asociación Española para el Estudio del Derecho Comunitario. Desde otra perspectiva, dirigiría en el propio año 1986, en colaboración con los profesores Julio González Campos y Santiago Muñoz Machado, un «Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)», de tres volúmenes, obra utilísima que tanto ayudó. Pero también participaría en Bruselas en muy destacados comités o comisiones, en esa decisiva labor de preparación de las grandes decisiones comunitarias. Destacaré, así, entre todas, su participación en el famoso «Comité de sabios» que redactó en 1996 el «Informe Pintasilgo», tan influyente para el desarrollo de los derechos humanos en el ámbito comunitario.

El Derecho comparado ocupa un espacio relevante en su currículo. De destacar, como muestra, su libro de 1972, *Revolución Francesa y Administración contemporánea y la formación del sistema municipal francés contemporáneo*, libro que conocería el honor de ser traducido al francés.

Pero tampoco le fue ajena la teoría general del Derecho. Constituye así una pieza magistral dentro de este género su discurso de ingreso en la Real Academia Española, en 1994, «La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa», objeto también de varias ediciones.

Pues bien, si lo anterior es cierto, y sólo he querido ofrecer una breve síntesis para marcar el contraste (para más detalles sobre su ingente biografía me remito a las páginas de evocación «Eduardo García de Enterría (1923-2013)», que acabo de publicar en el número 159 de la *Revista Española de Derecho Administrativo*), querría destacar con énfasis en esta sede que el gran jurista de Derecho público, reconocido y premiado por doquier con los más cualificados galardones, arrancarían de una muy sólida formación en

Derecho civil. Como suele suceder en Alemania, Italia o Francia, donde el código civil ocupa un lugar preclaro en la preparación de los juristas, lo que no sucede en cambio en España. Acaso alguien tendría que explicar por qué. En su formación civilista, vería yo dos órdenes de causas. Sin falta, el peso de los temas de Derecho civil en el programa de oposiciones para el cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, que sería la primera plaza que conseguiría. Pero también, creo que resultó decisiva su relación con don Federico de Castro, por el que sentiría una gran admiración. De hecho, hasta su traslado a Valladolid, una vez sacada la oposición para la cátedra de Derecho administrativo de dicha Universidad, sería asiduo asistente a las reuniones en casa de don Federico de los domingos por la tarde. De Castro fue uno de los que firmaron la propuesta para que Enterría ingresara en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, manteniendo éste siempre un enorme respeto por su maestro. Obviamente, cuando se organizó el Libro Homenaje con motivo de la jubilación de don Federico, aparecido en 1976, colaboraría con un brillante trabajo, titulado «Los tipos de entes públicos en Derecho español», especialmente destacado desde la dogmática de la personalidad jurídica.

Contaba García de Enterría que de Castro le había animado a que comentara en el *Anuario de Derecho Civil* que entonces dirigía, la entonces reciente regulación de los títulos honoríficos. Es así como apareció ese su primer trabajo que publica, recogido en el *Anuario* en 1948 (tomo I, fascículo 4.º), bajo el título de «La Legalidad sobre Grandezas y Títulos Nobiliarios». Y, ¡oh casualidades de la vida! El tema le gustó y le interesó, y dio pie a una de las especialidades en su ejercicio de la abogacía, que siempre cultivó con delectación hasta el último momento.

Entonces aún no existía la *Revista de Administración Pública*, que contribuiría a fundar en 1950, como se dijo, y que siempre dirigió de hecho, aunque al principio desde la fórmula de «secretario». Pero, aun en marcha esta revista de su especialidad, en la que aparecerían destacados trabajos suyos, nunca se olvidó del *Anuario*, en el que seguiría publicando periódicamente. De hecho, en el *Anuario* adelantó lo que pronto se convertirían en algunos de sus libros de más significado.

Habiendo participado en el anteproyecto de Ley de Expropiación Forzosa (la que sería la aún vigente de 1954), a ella dedicó uno de sus estudios de más fuste, ciertamente deslumbrante, y que fue pionero en la doctrina española. Pues bien, recuerdo que cuando empecé a especializarme en Derecho administrativo, manejábamos el estudio a través de su publicación en el *Anuario* de 1955

(tomo VIII, fascículo 4.º). Aún conservo el ejemplar, que entonces costaba 75 pesetas, y que firmaba como «*Letrado del Consejo de Estado y Profesor Adjunto de la Universidad de Madrid*»: el trabajo, que ocupaba las 142 páginas iniciales del tomo, llevaba por título «Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa». No tardaría en convertirse en libro de gran éxito que, ahora con el título *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, se sigue reeditando.

El *Anuario* de 1979 alberga otro de los trabajos de impacto del Maestro, «La Constitución como norma jurídica». Adviértase que se acababa de aprobar la Constitución de 1978: pues bien, Enterría, desempeñando una vez más el papel de pionero, en línea con el más acreditado constitucionalismo comparado, tomará la pluma para defender la virtualidad y eficacia inmediata del nuevo texto constitucional, es decir, su indudable carácter normativo, frente a los viejos criterios que lo consideraban sólo un documento «programático». Costó vencer reticencias y que se asumiera su criterio, que al cabo prevalecería y gozaría de común aceptación. Fue un paso de gran entidad, decisivo para que se hicieran realidad cuanto antes las ricas aportaciones que traía la nueva Constitución, hoy asumido con normalidad y, me imagino, que se habrá olvidado quién fue su promotor. Pues bien, también este trabajo pasaría a integrarse pronto en un libro de gran éxito, titulado *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*.

Fue acontecimiento jurídico de gran relevancia la promulgación en 1956 de la Ley del Suelo, auténtico motor de un urbanismo moderno, que produciría un gran impacto en el sistema jurídico español, si bien no serían pocos los obstáculos que tuvo que vencer en sus orígenes. De nuevo, un trabajo pionero de García de Enterría, auténtica primicia sobre el tema, que apareció en el *Anuario* en 1958 (tomo XI, fascículo 2.º), con el título de «La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo». Y, de nuevo, una vez más, el origen de un libro de gran influencia. El «Instituto García Oviedo» de la Universidad de Sevilla, ese mismo año de 1958, lo incluiría en un hermoso volumen, de muy rico contenido todo él, titulado *Problemas actuales de Régimen Local*.

Se completa su presencia en el *Anuario* con dos nuevos registros sobre el tema de *montes*, que fue otra de las líneas de interés de García de Enterría. En 1959 (tomo XII, fascículo 3.º), apareció un «Dictamen sobre deslinde de montes», centrado en la «doctrina de los cuerpos ciertos». En 1976 (tomo XIX), se publicó el trabajo «Las formas comunitarias de propiedad forestal», que giraría en torno al vivo problema, de tanta actualidad entonces, de los montes vecinales en mano común.

Creo que lo anterior evidencia la cordial y fructífera relación de don Eduardo con el *Anuario de Derecho Civil*. Al margen de ello, y para concluir, he de destacar que la formación civilista de García de Enterría se manifestaría por doquier y en numerosas ocasiones, abordando temas en el filo del Derecho civil y del Derecho público: contratos, concesiones, delegación legislativa, personalidad de la Administración, derechos públicos subjetivos, no digamos la responsabilidad patrimonial, tema en el que de nuevo fue innovador, logrando introducir la luminosa cláusula del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa –que pasaría casi directamente al artículo 106.2 de la Constitución de 1978, y de ésta, a otras extranjeras, como la mexicana o la venezolana–, tratando de superar la carencia de funcionamiento de la fórmula del código civil en relación a las Administraciones públicas, debido a la interpretación que se hacía de la figura del «agente especial». Una última referencia me lleva a un luminoso libro que apareció en 1955, «Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo». Con el tema de la usucapión como motivo central, los dos estudios son sendos trabajos de muy rica dogmática, en la que ésta se aborda al objeto de la resolución de problemas concretos, y que habían aparecido en sendos «libros-homenaje». En el de Gascón y Marín (1952), se había publicado el titulado «El dogma de la reversión de las concesiones», hermoso estudio en el que destacaría una de sus líneas metodológicas, la importancia de la historia a la hora de abordar los problemas contemporáneos que, en este caso, tras un análisis minucioso y enriquecedor, le sirve para alcanzar la solución actual que había que dar a problema de tanta enjundia. En los Estudios García Oviedo (1954), se enfrentaba con el rico tema, tan vivo como polémico, de «La imprescriptibilidad del dominio público», dando por resultado deliciosas páginas que rezuman sentido común. Se trataba del tema del deslinde de una marisma, y es de justicia constatar que el trabajo estuvo muy presente al discutirse en el Senado el artículo 132.2 de la Constitución, que regularía la demanialidad de las playas. Los dos trabajos mencionados, más sendos apéndices de título bien expresivo, «Vetustas y afectación» y «Posesión y Administración», amén de un expresivo «prólogo», darían lugar a este libro tan destacable de los «Dos estudios», excelente testimonio de como este gran iuspublicista, cuya desaparición lamentamos, se manejaba con soltura y delectación en el terreno del Derecho privado.

Frente al cantonalismo hoy tan practicado, agrada constatar la formación enciclopédica de los grandes maestros.

Madrid, 21 de noviembre de 2013