



Claves de pensamiento
Eduardo García de
Enterría. La lucha por el
Estado de Derecho.

José Esteve Pardo

Octubre de 2025

Eduardo García de Enterría.

La lucha por el Estado de Derecho.

José Esteve Pardo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

Eduardo García de Enterría nació en Ramales, provincia de Santander entonces, comunidad autónoma de Cantabria hoy, en 1923. Su padre era notario y ejercía como tal en la ciudad de Lérida cuando su hijo Eduardo inició sus estudios universitarios. La Universidad más próxima era la de Barcelona y allí se matriculó, viviendo en esa ciudad los dos primeros años de sus estudios de licenciatura en Derecho.

Hemos de situarnos en aquellos momentos. Acaba de concluir la terrible Guerra Civil. El país está devastado y los bienes de primera necesidad, los alimentos, escasean. Eduardo García de Enterría me habló en alguna ocasión del hambre que pasó en la pensión de Barcelona en la que estaba hospedado. Es un recuerdo común que destacan varias de las personas de su generación que acabaron ocupando luego posiciones relevantes en la Universidad: una sensación que, nos decían, solo ellos habían experimentado, la del hambre que por momentos y recurrentemente les atenazaba. Pero si en lo más necesario, que era la alimentación, dominaba la escasez y la penuria, poco o nada cabía esperar de la vida cultural y universitaria. Este es un hecho que marca profundamente a García de

Enterría y todos los de su reducida generación universitaria. Un efecto negativo de aquella situación es que se les cerraron las puertas para ampliar su formación en universidades extranjeras.

Muy distinta fue la situación, y las posibilidades, de la anterior generación universitaria: la gran mayoría de los catedráticos, prácticamente todos, habían
Imagen: Eduardo García de Enterría
Eduardo García de Enterría. La lucha por el Estado de Derecho. José Esteve Pardo | Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona. podido beneficiarse de las becas que generosamente concedía la Junta de Ampliación de Estudios. Se trataba de una institución creada en 1907 y que tuvo como presidente durante sus primeros veinte años al neurólogo Santiago Ramón y Cajal, galardonado con el Premio Nobel de Biología. Cuando García de Enterría se traslada a la Universidad de Madrid para seguir allí los últimos cursos de la licenciatura, queda fascinado por dos profesores: Federico de Castro, catedrático de Derecho civil, y Joaquín Garrigues, catedrático de Derecho mercantil. Los dos habían sido pensionados por la Junta de Ampliación de estudios en universidades alemanas. Años

más tarde, cuando Enterría gana su primera cátedra en la Universidad de Valladolid, encuentra allí como decano a José Antonio Rubio Sacristán, catedrático de historia del Derecho que también había sido pensionado de la Junta de Ampliación de Estudios en Alemania. Rubio Sacristán ejemplifica por lo demás la posición de aquellos universitarios que estaban en contacto directo con la, reducida, élite cultural y artística de entonces, antes de la Guerra Civil. Rubio compartía habitación con Federico García Lorca –que le dedica el “Romancero gitano”- en la Residencia de Estudiantes y era muy amigo de otros poetas y escritores como Pedro Salinas y Jorge Guillen, en cuya correspondencia epistolar aparece frecuentemente mencionado.

Cuando García de Enterría acaba sus estudios de licenciatura, todavía en la primera mitad de los cuarenta, la situación cultural y universitaria es muy distinta, inexistente en realidad. La Junta de Ampliación de Estudios había sido disuelta en el año 1939 y el ambiente cultural y universitario desaparece por completo tras la Guerra Civil. A García de Enterría y a todos los estudiantes de su generación se les cierran las puertas para ampliar sus estudios en universidades europeas, que a su vez muchas de ellas habían quedado materialmente desactivadas tras la Guerra Mundial, que afectó particular y negativamente a las universidades alemanas, que habían sido el destino de la gran mayoría de los becarios.

Advertimos así el gran mérito de Enterría, que sin poder realizar una carrera universitaria con las etapas de formación que son propias de ella, fue capaz de crear todo un cuerpo doctrinal y conceptual que supuso una profunda ordenación y actualización del Derecho administrativo y, en general del Derecho público español. Al no poder seguir la vía académica, el único camino que permitía entonces acceder a posiciones relevantes en la órbita jurídica eran las oposiciones a los cuerpos de élite de la Administración Pública. Así es como Enterría logra ingresar en el cuerpo de Letrados del Consejo de Estado. Es el mismo camino que siguen los que luego serán, junto a Enterría, los más destacados administrativistas españoles: José Luis Villar Palasí, también Letrado del Consejo de Estado, y Fernando Garrido Falla, alto funcionario de la Administración del Estado. La primera formación de Enterría es así como Letrado del Consejo de Estado durante casi una década, publicando ya entonces algunos trabajos. De esta fase es una importante iniciativa suya cuando el director del Instituto de Estudios Políticos, Javier Conde (que también había sido pensionado de la Junta de Ampliación de Estudios para la Universidad de Berlín, en la que tendrá ocasión de asistir a las clases de Carl Schmitt) le plantea qué podría hacer esa institución en materia de Administración Pública y Derecho Administrativo. Una revista, fue la respuesta de Enterría. Conde aceptó la propuesta y encomendó a Enterría su realización. Este es el origen de la Revista de

Administración Pública (la RAP) que ha sido y es un medio muy importante e influyente en el desarrollo y conocimiento del Derecho administrativo y, más allá de él, del Derecho Público, del Derecho.

La plena incorporación de García de Enterría a la Universidad se produce cuando accede a la cátedra de Derecho administrativo de la Universidad de Valladolid. Allí congrega a un importante grupo de colaboradores y discípulos: Alejandro Nieto, Sebastián Martín Retortillo, Ramón Martín Mateo. Es ya otra generación que puede ampliar su formación, con muchas dificultades, en el extranjero. Serán estos primeros discípulos los que le transmitirán sus conocimientos sobre las corrientes doctrinales que se registran en otros países de referencia. Sebastián Martín Retortillo las de Italia y Alejandro Nieto las de Alemania.

García de Enterría comienza entonces a elaborar su obra doctrinal. Y lo hace insertándose en una corriente que hace ya un tiempo que está muy difundida por Europa y que trato de explicar en *El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho público* 2 3 en Europa¹. Se trata del cambio de orientación que adoptaron los profesores universitarios y otros grupos de la élite intelectual cuando los partidos de masas, tal como hoy los conocemos, irrumpen en los parlamentos para muy pronto dominarlos. Hasta entonces los parlamentos estaban mayoritariamente ocupados por

notables (profesores, abogados de prestigio, profesionales y funcionarios relevantes) que tenían criterio propio, pero que son desplazados por los partidos de masa sometidos los parlamentarios a la rígida disciplina que imponía el partido. El abandono de los parlamentos por los profesores, es también el abandono de una política en la que no intervienen. Pretenden entonces mantener el dominio sobre la ciencia jurídica, sobre aquello en lo que son expertos, sobre lo que tienen autoridad (vid. la reciente edición del texto de Carl Schmitt, *La situación de la ciencia jurídica en Europa*, Tecnos, 2025). Lo que ellos reivindican no es otra cosa que la aplicación del Derecho, la sujeción de los poderes públicos a la legalidad y el control de su actividad por los tribunales para verificar precisamente la sujeción a la legalidad. Ese fue precisamente el título de una resonante conferencia que Eduardo García de Enterría pronunció en el año 1962 en la Universidad de Barcelona: "La lucha contra las inmunidades del poder". Mantenía que la política, que respetaba, no podía situar a la acción de los poderes público en el terreno inalcanzable de una suerte de metafísica, sino que su sometimiento a la legalidad debería ser controlado por los tribunales. Ahí ya planteaba el tema de la discrecionalidad que puede invocar la Administración cuando la ley, como frecuentemente ocurre, no predetermina con precisión el modo de actuar de la Administración. Ahí ya precisaba Enterría que discrecionalidad en modo alguno equivale a arbitrariedad y que la discrecionalidad podía reducirse a

través de unas técnicas de control que sistematiza y desarrolla inspirándose en parte en la doctrina del Consejo de Estado francés.

Pero hay otro movimiento en el panorama jurídico y académico europeo con el que Enterría sintoniza plenamente. Profesores muy destacados basculan del Derecho constitucional hacia el Derecho administrativo que se presenta como una materia con muchos retos y posibilidades. Ya en el periodo de entreguerras habían dado ese paso los dos profesores de Derecho público más importantes en Francia: Leon Duguit y Maurice Hauriou, que hoy son más conocidos por sus aportaciones a la doctrina del Derecho administrativo que por la que dieron al Derecho constitucional. Después de la Segunda Guerra Mundial ese tránsito se da también en Alemania e Italia. El exponente más significativo en la órbita germánica posiblemente sea Ernst Forsthoff que en la época de Weimar se había iniciado en el Derecho constitucional de la mano de su maestro, Carl Schmitt, y que luego en los años cincuenta cultivó el Derecho administrativo. Impartió algunas conferencias en España, invitado por el Instituto de Estudios Políticos, y se relacionó con los administrativistas españoles, la traducción española de su Tratado de Derecho Administrativo apareció en 1978 y también se tradujo al francés por el profesor Michel Fromont en 1969. En Italia, Giannini, que comenzó con el Derecho constitucional, acaba prestando luego mucha más atención al

Derecho administrativo, disciplina a la que se le asocia.

El Derecho administrativo tuvo una relevancia todavía mayor en España durante la dictadura del general Franco. La ausencia de una Constitución y la falta de reconocimiento efectivo de derechos fundamentales y de libertades políticas elementales, quiso compensarse con un sistema de protección y garantías de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Esas relaciones se articularon a través de una serie de leyes en cuya elaboración intervinieron varios catedráticos de Derecho administrativo, entre ellos García de Enterría.

Destacan sobremanera las tres leyes de la década de los cincuenta, la década prodigiosa del Derecho administrativo. La "Ley de expropiación forzosa" de 1954, que no sólo estableció un completo cuadro de garantías ante la potestad expropiatoria, sino que también reconoció en términos muy amplios la responsabilidad patrimonial de la Administración, una regulación en la que mucho tuvo que ver el profesor García de Enterría. Otra ley muy importante se aprueba dos años después, la "Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa" de 1956. Y pasados otros dos años, la "Ley de Procedimiento Administrativo" en cuya elaboración intervino decisivamente otro gran administrativista, entonces muy influyente, Laureano López Rodó. Esta ley simplificó extraordinariamente los trámites de los ciudadanos en sus relaciones con

la Administración que se hicieron así mucho más fáciles. Desde luego mucho más fáciles que ahora con la tramitación electrónica que solo beneficia a la propia Administración y a empresas, imponiendo muchas trabas al ciudadano común, el que debería estar más protegido. Una muestra muy clara de la calidad y equilibrio de esas leyes, que en ningún momento se decantaban del lado del poder, es que, veinte años más tarde, todas pasaron el test de constitucionalidad al adecuarse plenamente a todo lo que estableció la Constitución de 1978. Por lo demás, la "Ley de expropiación forzosa" sigue del todo vigente en la actualidad y, aunque las leyes de la jurisdicción y de procedimiento administrativo han sido modificadas en ciertos aspectos, mantienen en lo sustancial el espíritu y la trama de aquellas de 1956 y 1958.

Con la Constitución de 1978 llegó otra etapa para el profesor García de Enterría. Estaba él en su mejor momento, con una obra sólida, prestigio y una escuela de discípulos que arrancaba de su época en la Universidad de Valladolid en los años cincuenta. No era solo la Constitución, sino el gran flujo de leyes que se dictaron en su desarrollo sobre algunas de las cuales, como la ley que regulaba el Tribunal Constitucional, Enterría se mostró influyente en su elaboración y aplicación. Pero ahora se estaba situando en la escena pública y eso le situó en el centro de algunas controversias.

Una de ellas es la que le enfrentó a un sector de los constitucionalistas

que se creían desplazados por los administrativistas en la interpretación y el desarrollo de la Constitución. Lo cierto es que, al no regir ninguna Constitución durante la dictadura, no existía ninguna asignatura en las Facultades de Derecho con el título de Derecho constitucional, la materia más próxima era el Derecho político que se situaba en el entorno de la ciencia política y la historia de las ideas políticas. Quienes habían desarrollado todo un arsenal de técnicas jurídicas en las relaciones propias del Derecho público y de la organización del Estado eran en aquel momento los administrativistas que por ello entraron con ventaja en el estudio de la Constitución y su desarrollo. Esto provocó algunas críticas de constitucionalistas, que recayeron sobre todo en García de Enterría, al que se le llegó a calificar como jurista del régimen.

Otro episodio se produjo en torno al desarrollo de la Constitución en el proceso de formación de las Comunidades Autónomas y sus funciones y competencias. El Gobierno entendía que la Constitución dejaba un espacio muy abierto y poco definido por lo que encargó un informe a García de Enterría que formó una comisión, bajo su presidencia, integrada exclusivamente por catedráticos de Derecho administrativo que presentó, en 1981, el llamado "Informe de la Comisión de Expertos sobre las Comunidades Autónomas". El informe sirvió de base para elaborar la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (conocida como la LOAPA) que en gran parte fue

declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en sentencia de 1983. Fue sin duda un revés para Enterría, compensado por reconocimientos que recibía por su labor como jurista de altura. Así fue su incorporación a la Real Academia Española (RAE). Su discurso de ingreso en esta institución es el origen de un libro suyo bien accesible a un público, culto, más amplio que el de los juristas: *La lengua de los derechos*.

Cronología

1923: Nace el 27 de abril en Ramales de la Victoria (Cantabria).

1947: Ingresa en el cuerpo de Letrados del Consejo de Estado.

1950: Fundador y director de la Revista de Administración Pública.

1957: Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Valladolid.

1962: Catedrático de Derecho administrativo de la U. Complutense de Madrid.

1970: Miembro de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

1974: Fundador y director de la Revista Española de Derecho Administrativo.

1978-1986: Primer juez español del Tribunal Europeo de Derechos

Humanos.

Síguenos en



info@civismo.org
www.civismo.org

1984: Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales.

1994: Miembro de número de la Real Academia Española.

1999: Premio Alexis de Tocqueville.

2006: Premio Internacional Menéndez Pelayo.

2013: Fallece el 16 de septiembre en Madrid.

Para saber más

Curso de Derecho Administrativo – con Tomás Ramón Fernández-, (21 ediciones, 1ª ed. 1979).

La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional (1981).

La lengua de los derechos La formación del Derecho público europeo tras la Revolución Francesa (1994).

Fervor de Borges (1999).

De montañas y hombres (2001).

Hamlet en Nueva York. Autores, obras, paisajes. Escritos literarios – selección de artículos- (2008).

Eduardo García de Enterría. De mis raíces – textos seleccionados. Edición de Luis Martín Rebollo- (2022)

© Fundación Civismo, Club
Tocqueville, Fundación Konrad
Adenauer y todos los autores.