

ACADÉMICOS VISTOS POR ACADÉMICOS  JURISTAS Y FILÓSOFOS

SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA

*(1909-1965)*

Fernando Garrido Falla



Retrato al óleo de Segismundo Royo-Villanova realizado por Segura sobre fotografía. Galería de Rectores en el Rectorado de la Universidad Complutense. 

## APUNTES PARA UNA BIOGRAFÍA

**N**ACIÓ Don Segismundo Royo-Villanova en Valladolid, en 1909, hijo de D. Antonio Royo-Villanova y de D<sup>a</sup>. Consuelo Fernández Cavada. Trasladado el domicilio familiar a Madrid, donde D. Antonio Royo habría de desarrollar su dilatada carrera política, Segismundo realizó sus estudios en el Liceo Francés siempre con las máximas calificaciones y del paso por cuyo Centro adquirió el dominio hablado y escrito del idioma vecino y la perfecta pronunciación que le envidiábamos quienes le conocimos.

Estudió la Licenciatura de Derecho en la Universidad Central (así denominada entonces la de Madrid) con la máximas calificaciones y Premio Extraordinario de Licenciatura y en ella (que tenía el monopolio en cuanto a los estudios del doctorado) obtuvo el título de Doctor con una brillante tesis doctoral sobre *La Responsabilidad de la Administración*. Decidido, por vocación y tradición, a preparar las oposiciones a cátedra de Derecho Administrativo, comenzó por donde entonces resultaba obligado (y otros, siguiendo las mismas pautas, hemos hecho después): entró como Ayudante de la Cátedra (la única entonces existente en la Facultad de Derecho) de la que era titular D. Jose Gascón y Marín. Simultáneamente -y como también solía ser frecuente en los aspirantes a cátedras de Derecho (cuyas vacantes, dado el escaso número de las existentes, se producían bastante espaciadas en el tiempo) preparó y obtuvo en 1932 (en una brillante promoción de la que habrían de surgir también otros maestros universitarios) plaza de Oficial Letrado de las Cortes (del Congreso de los Diputados, si queremos ser precisos con la terminología de la época, pues durante la Segunda República el Poder Legislativo era unicameral). En fin, en 1935 ganó por oposición la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, en la que solicitó la excedencia voluntaria que, una vez obtenida, le permitió continuar en Madrid la docencia como adjunto en la cátedra de Gascón y Marín y el desempeño de su función de Oficial Letrado en el Congreso de los Diputados.

El comienzo de la guerra civil se produce cuando, siguiendo la familiar costumbre, veraneaba (trágico verano de 1936) en la serrana localidad de San Rafael. Las primeras noticias sobre



el alzamiento militar le indujeron a tomar el camino de Madrid para incorporarse a su puesto oficial en el Congreso; pero las milicias del Gobierno republicano tenían ya cortados los accesos a la capital, lo que le impidió cumplir su propósito. Una circunstancia que, sin duda alguna, marcó el rumbo ulterior de su vida (quien sabe si su vida misma). La marcada significación política en la derecha antiautonomista de su padre, D. Antonio Royo Villanova, condicionaba también las decisiones del hijo; así es que, como tantos españoles sin militancia política, se encontró en la trágica situación de tener que “tomar partido”; y lo hizo alistándose como soldado voluntario en un batallón de infantería de las fuerzas nacionales. Estuvo destinado en el frente que quedó establecido en el Alto del León, donde la suerte le salvó de percances que hubiesen podido costarle la vida o, al menos, su integridad física. De allí pasó a la Academia de Alféreces Provisionales de Sevilla en la que, tras un breve cursillo, obtuvo el grado de Alférez Provisional. Según parece, cuando alguno de los jefes militares de la Academia, enterado de su condición de Catedrático de Derecho, le preguntó que cómo es que no solicitaba el pase al cuerpo jurídico militar, en el que podría obtener el grado de Capitán Jurídico, contestó que en las circunstancias de la guerra “no le agradaba tener que juzgar a nadie”. Y en su calidad de Alférez de Infantería fue destinado al frente norte.

Y fue en San Sebastián donde había de tener lugar otro de los actos decisivos de su vida. Desde hacia algún tiempo mantenía relaciones de noviazgo con Guillermina Payá, una chica encantadora, cuya esmerada educación le permitía, entre otras cosas, hablar alemán con notable perfección, dato que habría de influir, como en su momento veremos, en la designación de Royo-Villanova para el puesto de Embajador en Viena (que ocupaba en el momento de su muerte). El comienzo de la guerra interfirió obviamente en los planes matrimoniales de la enamorada pareja; pero no tanto como para que se demorase indefinidamente. Con su “vida profesional” resuelta (aunque paradójicamente pendiente del azar de la guerra), la ceremonia matrimonial tuvo lugar en 1938 en la Iglesia de San Vicente de la capital donostiarra.

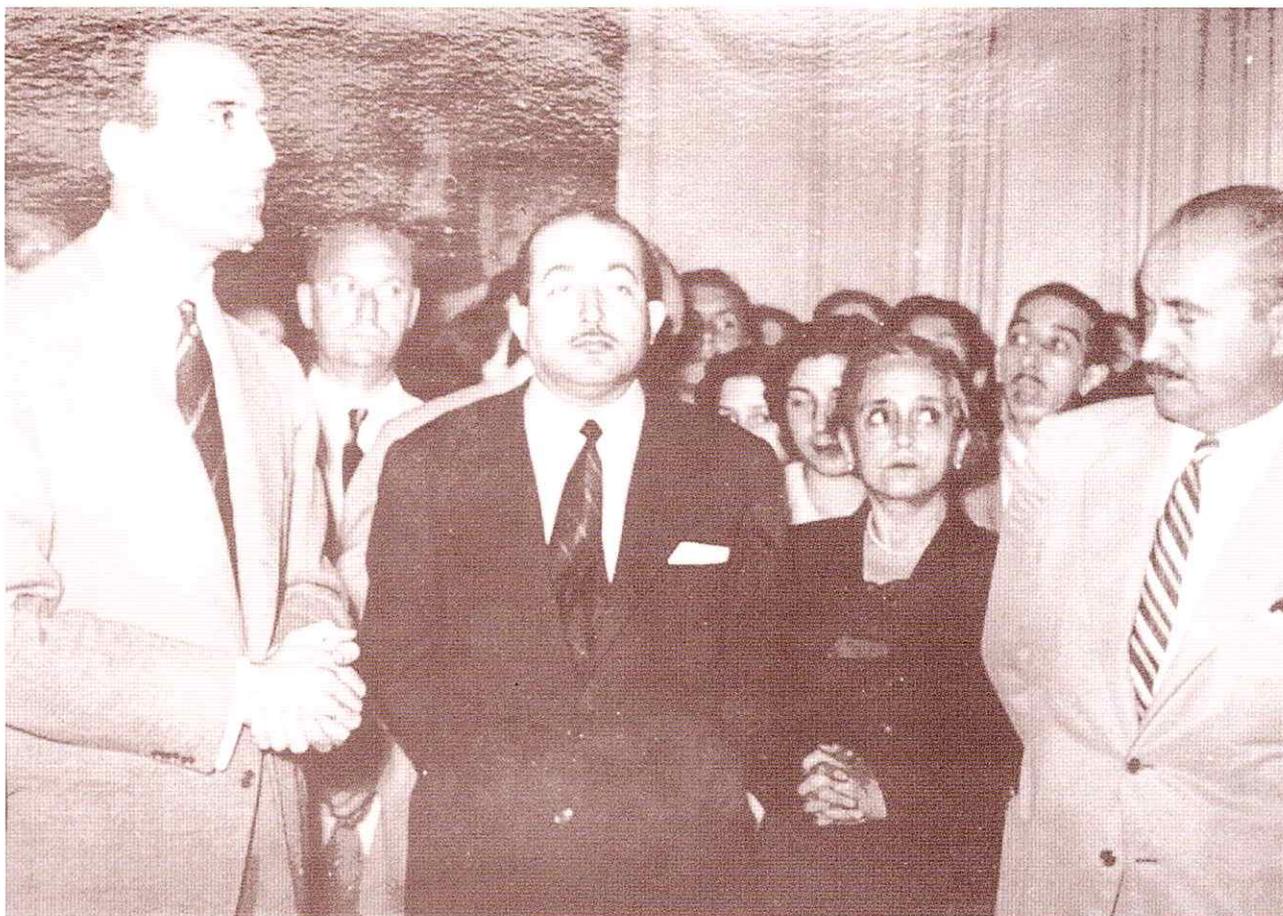
La terminación de la guerra y la reincorporación a la vida civil significaría la normalidad y la constitución del hogar familiar en un piso de la madrileña calle Españoleto.

**C**ONOCÍ personalmente a Segismundo Royo-Villanova en el entonces llamado Instituto de Estudios Políticos en 1944. Terminada la licenciatura en Derecho en la Universidad de Granada, me vine a Madrid a doctorarme (sólo en la Universidad Central se podía obtener el título de Doctor), matriculándome en las asignaturas del doctorado en el curso 1943-44, donde habría de iniciar mi fraternal amistad con Enrique Serrano Guirado, quien en el futuro habría de ser uno de los “tres mosqueteros” del equipo que acompañó a Royo-Villanova en algunas de las más relevantes etapas de su vida universitaria y política: los otros dos (hoy *supers-tites*) fuimos Jesús González Pérez y yo.

Tanto Enrique Serrano como yo, obtuvimos sendas becas de las que otorgaba el Instituto de Estudios Políticos y fuimos adscritos a la Sección de Administración Pública que presidía Jordana de Pozas y en la que figuraban como colaboradores Royo-Villanova y Eugenio Pérez Botija, ambos ya Catedráticos y Letrados de las Cortes. Cuando yo gané éstas últimas oposiciones en 1946 (aún simple Ayudante de Clases Prácticas en la Universidad) adquirí el -para mí entonces deslumbrante- privilegio de “tutearles”. Y, claro está, de compartir con ellos las escasas tareas que por entonces desarrollaba nuestro Cuerpo legislativo y, para compensar, las brillantes charlas en el “Fondín” o Bar de las Cortes (servido por Chicote) copresididas por González-Posada (hijo del que fuera gran Maestro del Derecho Público español D. Adolfo G. Posada) y por Jesús Rubio, entonces Subsecretario del Ministerio de Educación -por tanto, excedente en el Cuerpo de Letrados- cuya proximidad le permitía frecuentar la tertulia. Recuerdo que Jesús Rubio era uno de los más brillantes conversadores, y con más agudo ingenio (no siempre caritativo) que he conocido.

Royo-Villanova parecía tener las ideas bastante claras acerca del reparto de papeles entre sus tres Ayudantes de Cátedra. Por lo que a mí se refiere, ascendí a la categoría de Profesor Adjunto (mediante la correspondiente oposición, claro está) en 1947; los asuntos forenses se los encargaba a González Pérez -que, ya Registrador de la Propiedad, comenzaba su fulgurante carrera en la Abogacía- y, en fin, su “bastón político” lo fue Serrano Guirado cuya idealista vocación en este





Toma de posesión como Subsecretario en el Ministerio de Educación Nacional, del que era Ministro Joaquín Ruiz-Giménez. En el centro Jesús Rubio García-Mina, Subsecretario saliente. 

terreno se reflejaba en aquella famosa frase que tanto le oímos repetir (y sobre la que difícilmente admitía nuestras escépticas ironías): “Prefiero ser Gobernador Civil y morir mártir en la plaza del pueblo”.

En 1951 Royo-Villanova fue nombrado Subsecretario de Educación siendo Ministro J. Ruiz-Giménez. Por cierto, yo estaba dentro de aquella “casa” al haber ganado en 1949 plaza en las oposiciones directas a la categoría de Jefe de Administración (procedimiento previsto en el Estatuto de Funcionarios de 1918, en desuso en la Administración española, pero que J. Rubio había sacado del olvido para inyectar savia joven en la Administración; y por supuesto que lo consiguió, especialmente entre los aspirantes a cátedras universitarias pues suponíamos que pertenecer al Ministerio que las convocaba y nombraba los Tribunales habría de deparar alguna ventaja). Royo-Villanova requirió inmediatamente a Serrano Guirado como Jefe de su Secretaría y para formar un Gabinete Técnico con González Pérez y conmigo (que, en mi calidad de funcionario de carrera, desempeñaba simultáneamente la Jefatura de la Sección de Recursos). Se iniciaba una etapa (1951 a 1956) en la que íbamos a vivir intensamente el “día a día” con nuestro Maestro.

¿Cómo fue Royo-Villanova en cuanto “político”? Para aclarar ideas, lo primero que se debe subrayar es el conjunto de circunstancias que en aquella época determinaban el acceso a los cargos “políticos”. Como es sabido, la falta de partidos políticos determinaba que, de una manera formal, la única vía para la “carrera política” se encontrase en la pertenencia o militancia en el Movimiento Nacional (FET y de las JONS); informalmente, el Régimen se apoyaba en otras “familias políticas” cuyos representantes accedían al Consejo de Ministros con más frecuencia de la prevista, pero como una consecuencia lógica del particular sistema de *checks and balances* que caracterizaba la personalidad de Franco. Y, en fin, y este dato es fundamental para explicar cómo se nutría el segundo escalón de la alta Administración del Estado (Subsecretarios y Directores Generales), la cualificación técnica y profesional y la independencia con respecto al Partido y a las “familias”, podía ser un mérito decisivo. Lo fue en el caso de Royo-Villanova y gracias a estos casos se ha podido hablar –y así lo he expuesto en otra ocasión– de la revolución legislativa de los años 50 y de la construcción del “Estado Administrativo de Derecho”. Detengámonos un momento en este punto.

Fueron una serie de circunstancias –para muchos de difícil explicación– (he escrito en *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 1993, páginas 26 y ss.) las que hicieron posible este acaecimiento. Debe recordarse, por lo pronto, el nacimiento de la “Revista de Administración Pública” en 1950, la lectura de cuyo Consejo de Redacción me parece suficientemente ilustrativa para comprender lo que ha significado para la historia de nuestro Derecho Administrativo; años después, la creación de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Personas, pues, de no homogénea posición con respecto al régimen entonces vigente y que, al amparo del naciente prestigio de la tecnocracia (incluida la técnica jurídica), iban a alcanzar la sorprendente meta de enredar en las mallas del Derecho a un régimen autocrático.

Por lo demás, la creación del que denomino “Estado Administrativo de Derecho” se ve favorecida por un clima del que, por haberlo vivido desde dentro de la Administración –y especialmente por mi contacto con la “clase política” del régimen en mi condición de Letrado de las Cortes–, me encuentro obligado a dar testimonio personal. Durante la década de los cincuenta y de los sesenta un buen número de los altos cargos de la Administración estaban ocupados por excelentes juristas que, precisamente por serlo, creían en el Estado de Derecho. Durante el tiempo que fue Ministro de Educación el Profesor Ruiz-Giménez, tuvo como Subsecretario a Royo-Villanova, quien, a su vez, se rodeó de un gabinete técnico del que formábamos parte –como quedó dicho– el también desaparecido Catedrático de Derecho Administrativo Serrano Guirado, el Profesor González Pérez y quien esto escribe. Puedo asegurar que el número de recursos que se estimaban en vía administrativa en aquel Ministerio representa un porcentaje incomparablemente superior al de los que hoy se estiman en el conjunto de la Administración española.

Y es que estos buenos juristas a que me refiero sentían, en mayor o menor medida, lo que pudiésemos denominar “complejo de ilegitimidad de origen”, en relación con el régimen político en el que se desarrollaban sus actividades. Pertenece a los arcanos de lo futurible el conocer cuál hubiese sido la actitud de los vencedores si nuestra guerra civil hubiese terminado con la victoria de las fuerzas de la República. Lo que sí constituye parte de nuestra historia es lo que realmente ocurrió tras la victoria de las fuerzas nacionales; los años transcurrían sin que se vislumbrase un restablecimiento de las “libertades políticas” y, en general, de las instituciones democráticas. No es mi propósito emitir un juicio de valor en relación con ésta época; sí me atrevo, en cambio, a formular un diagnóstico: pienso que para muchos, a falta de legitimidad en cuanto al origen, había que asegurar, cuan-



do menos, el principio de legalidad de la actuación administrativa, su sometimiento al Ordenamiento jurídico *vigente* (y destaco lo de “vigente” para adelantarme a posibles observaciones).

En estas circunstancias se desarrolló, pues, su etapa de Subsecretario. Fue Serrano Guirado quien me dió la noticia del nombramiento por teléfono, en cuanto él la supo (requerido a su vez por Royo-Villanova para comenzar la formación de su equipo): “Fernando, por fin al poder” y me lo dijo con el puro idealismo y la sana ambición de quien nunca lo ha disfrutado, ni padecido, ni, por tanto, ha sido deformado por su ejercicio.

Pienso que en la historia del pensamiento político, jamás se ha emitido un juicio –por lo demás, una simple observación psicológica– de tanto calado como el Montesquieu: “Quien tiene el poder tiende a abusar de él”. Viene esto a cuento porque Royo-Villanova constituye uno de esos sorprendentes ejemplos de incorruptibilidad en el uso del poder. Y la explicación es obvia: no es que no abusara del poder... *es que ni siquiera usó de él*. Carecía (algo que comprendo perfectamente desde mi personal punto de vista) de la atracción por lo que se ha llamado la “erótica del Poder”. Que no debe confundirse, claro está, con la vanidad que despierta el nombramiento para los altos cargos o las distinciones honoríficas, pues Royo-Villanova fue también Rector de la Universidad Central, Consejero del Reino, Académico y Embajador en Viena (en el ejercicio de cuyo cargo murió) y cada nuevo nombramiento lo recibía, como cada quien, con el regusto de la autorrealización. Pero al mismo tiempo con el distanciamiento de quien ya ha colmado su cupo de vanidad personal y está en condiciones de “filosofar”. Recién elegido académico de Ciencias Morales y Políticas (plaza de la que tomó posesión en marzo de 1960) me confesaba un día en su despacho del Rectorado: “Me ilusiona mucho ésta elección porque voy a ocupar la vacante de mi padre y ésta circunstancia no siempre se da; pero, por lo demás, ya verás como las cosas vienen solas y a tí también te llegará ser Catedrático de Madrid, Académico y otras cosas”. Ahora, con bastante más edad de la que él tenía cuando me lo decía, hace tiempo que tengo asumida esta “filosofía de la vida”.

Pero volvamos al uso (o mejor, al “no uso”) del poder. Royo-Villanova entendía fundamentalmente su cargo de Subsecretario como “defensor de la legalidad” en la actuación del Ministerio. Las propuestas estimatorias de recursos que yo le llevaba eran refrendadas al cien por cien; y como esto significaba a veces un roce (casi nunca enfrentamiento) con la correspondiente Dirección General, “nuestro” (el suyo y el mío) sentido de la componenda evitaba que las cosas llegaran a mayores. (A veces, sus “cordiales discrepancias” lo eran con esa buenísima persona que era el Ministro Ruiz-Giménez; el comentario que nos hacía al volver de su despacho se resumía así: “es que el Ministro tiene mas de demócrata que de liberal, y a mí me pasa al revés”. Y, en efecto, en él predominaban el talante sobre la ideología, uno y otra se resumían en la profesión de fe (de “fe pragmática”, ciertamente) que tantas veces repitió ante sus colaboradores: “hay que buscar una solución liberal-conservadora”. Solución que, en relación con determinadas situaciones reales, calentaba la ya caliente sangre de Serrano Guirado para quien “había muchas cosas que arreglar en el Ministerio”, y que terminaba pidiéndome: “háblale de tal asunto que a tí te hace mucho caso” (¡claro, como que también mis consejos eran liberal-conservadores!).

Por cierto que durante el último año de su mandato como Subsecretario yo estaba con el material preparado para mi libro sobre *Régimen de impugnación de los actos administrativos*. Aunque no tenía jornada de tarde en el Ministerio (ni cobraba, por tanto, el correspondiente





Apertura del curso académico universitario 1952-53. De izquierda a derecha A. Durán, Decano de Ciencias; M. Sánchez Cantón, Decano de Filosofía y Letras; P. Laín Entralgo, Rector; S. Royo-Villanova, Subsecretario; M. Lora Tamayo, Decano de Químicas y J. García Orcyoyen, Decano de Medicina.

complemento) andaba escaso de tiempo (tenía que explicar mi clase en la Facultad de Políticas y Económicas y en las mortecinas Cortes también teníamos tarea), así es que con motivo de una vacante en el Ministerio en plaza en la que, según opinión generalizada entre los compañeros, “no se daba golpe”, me atreví a proponerle mi traslado. Su reacción fue, al mismo tiempo, tan negativa y tan lisonjera para mí que me dejó literalmente avergonzado: “yo estaba haciendo una excelente labor jurídica en el puesto que desempeñaba y debía continuar allí; por lo demás, ¿qué se iba a pensar en el Ministerio conociendo nuestra amistad?”. Total: retiré mi petición y tras darle algunas vueltas al asunto convinimos en la que era única solución legal: pedir un permiso de tres meses sin sueldo para asuntos propios. Afortunadamente, la terminación y ulterior publicación del libro me compensó moralmente el deterioro económico de mis ingresos durante ese periodo.

Las revueltas estudiantiles de los primeros meses de 1956, con la desgraciada muerte por disparo de un estudiante, repercutieron en el Ministerio y determinaron la salida de Ruiz-Giménez. Fue nombrado Ministro Jesús Rubio que ofreció a Royo-Villanova la continuación en el cargo, que no aceptó por razones de lealtad y solidaridad con el Ministro saliente. Paradójicamente, esto lo acercó a los problemas estudiantiles, ya que fue nombrado Rector de la Universidad de Madrid, en plena efervescencia. Ahora no había alternativa en cuanto al uso del poder y cabalmente en una de sus facetas menos agradables: la potestad disciplinaria en un clima de indisciplina estudiantil. La lección que entonces aprendimos de Royo-Villanova fue la de su valor personal, sin perjuicio de su preferencia por las soluciones “liberales conservadoras”.



De lo último que sus más acerrimos detractores –si es que los hubiese, pues una de sus cualidades, consecuencia de su carácter alegre y optimista, era la de hacer amigos y ganarse el afecto de sus subordinados– podrían acusar a Royo-Villanova sería de “bravuconería”. Jamás, en los muchos años que le traté, le oí ninguna frase que hiciera pensar en tal condición. Y, sin embargo, era un hombre valiente, es decir, con valor personal, especialmente cuando había que enfrentarse con cuestiones de honor. Vale la pena recordar un incidente tal como lo oí de su propio relato.

Como es sabido, su padre D. Antonio Royo Villanova –también Catedrático de Derecho Administrativo y a cuya muerte sucedió en la Academia– se distinguió en su dilatada vida política “como defensor infatigable –para decirlo con las propias palabras de su hijo en el discurso de ingreso en la Academia (29 de marzo de 1960)– de la unidad nacional frente a las tendencias disgregadoras del nacionalismo catalán”. Sigamos con la cita literal del Discurso:

“Él demostró en sus libros que el nacionalismo catalán era fruto reciente de intelectuales como Prat de la Riba y Durán y Ventosa. Por eso lo combatió primeramente con razones y argumentos. Incluso llegó a traducir al castellano el libro de Prat de la Riba, *La nacionalidad catalana...*” “Las ideas decía en el prólogo de ésta traducción– se las combate con las ideas; a las doctrinas se oponen doctrinas, y teniendo fe en nuestras convicciones, fortifiquémoslas con la contradicción sin hacer de su defensa una cuestión personal... y como tengo fe en mis ideas, creo que ayudo a ellas divulgando las del mas formidable impugnador de la unidad moral de España”.

El nacionalismo catalán rectificaba “la idea corriente de que España es una nación integrada por varias regiones, cuya fecunda y rica variedad se ha consolidado a través de la Historia en una superior unidad espiritual y en una conciencia colectiva... Yo creo, contra Prat de la Riba, que España es una unidad espiritual y que no conviene romperla con el nacionalismo, que reduciría al Estado español a un frío y seco embalaje, sin jugo moral y sin ideal colectivo... Los españoles creemos que Cataluña, como Aragón, como Vizcaya, como Navarra, Galicia, Asturias, Andalucía, Extremadura, Castilla y Valencia, son nuestra Patria; y que por encima de las diversidades regionales tenemos conciencia de una unidad moral, espiritual, histórica, que es el cimiento social de esa solidaridad política que llamamos Estado”.

“Esta intransigencia suya frente a todo lo que amenazara la unidad nacional la demostró, una vez más y con mayor rigor, durante la República, con motivo del Estatuto de Cataluña. Sus discursos en las Cortes, sus campañas fuera de ellas, le granjearon grandes triunfos electorales y el afecto del país”.

Esa misma intransigencia –comenta su hijo– le llevó a dimitir del cargo de Ministro de Marina.

Pues bien, durante las Cortes republicanas los enfrentamientos dialécticos del Diputado D. Antonio Royo-Villanova con motivo del Estatuto de Cataluña fueron particularmente violentos deslizándose hasta el terreno de la descalificación y del insulto personal por parte de un Diputado cuyo nombre no recuerdo. Hasta ahí podían llegar las cosas. Royo-Villanova, hijo, retó a duelo personal al tal Diputado. Lo cual le planteaba un doble problema. Era el primero: ¿como un funcionario –recordemos su condición de Letrado de las Cortes– podía desafiar a un Diputado? Y el segundo era que S. Royo-Villanova jamás se había batido en duelo. Resolvió el primero poniendo su cargo profesional



a disposición del Presidente del Congreso; el segundo, comenzando a tomar clases de esgrima en el Casino de Madrid. Afortunadamente, la sangre no llegó al río y alguien facilitó, una vez más, la solución liberal-conservadora.

Más sobre el valor personal. Ahora ya estamos de nuevo en su época de Rector de la Universidad. Los alumnos se habían encerrado en el viejo caserón de San Bernardo dispuestos a no salir de allí, ni de día ni de noche. El Rector, es decir, Royo-Villanova, que se había opuesto a que entrase la policía, acudió personalmente y “jugándose el tipo”, entró solo en el aula en la que se habían encerrado los estudiantes y les convenció para que saliesen pacíficamente. Por cierto que aquella misma noche me llamó a mi casa de la calle Santiago Bernabéu el profesor Tierno Galván, con el que mantenía relaciones de respeto mutuo, para pedirme que transmitiera al Rector Royo-Villanova lo “auténticamente grave” de la situación y la necesidad de evitar que ésta se agravase si una eventual agresión física al Rector se producía.

Y continuemos con los problemas estudiantiles. En otra ocasión, un grupo numeroso de estudiantes entró en el mismo edificio “para tomarlo” por la boca de una carbonera; el Rector tomó su sombrero y salió a su encuentro -solo como siempre- para ordenarles que saliesen por donde habían entrado. Así lo hicieron.

En resumen; Royo-Villanova consideraba que los problemas que planteaba el “orden público universitario” competían al Rector y es él quien debe enfrentarse con ellos para solucionarlos. Se oponía por eso rotundamente a la entrada de la policía en la Universidad y su dimisión irrevocable como Rector se produjo cabalmente cuando su Ministro -el de Educación Nacional- le comunicó que estaba de acuerdo con Gobernación en que tal medida se adoptase.

Y volvamos de nuevo a su tan reiterado talante. A veces la rebeldía estudiantil se manifestaba de forma jocosa; y así a los estudiantes que utilizaban los, entonces en funcionamiento, tranvías de la Ciudad Universitaria les dio por divertirse con la peligrosa travesura bautizada con el nombre de “hacer el Pepe”. Consistía en que, en aquellos estrechos y alargados tranvías (creo que de origen italiano) que servían aquella línea, un numeroso grupo de estudiantes se concentraba en la parte delantera y otro en la trasera para, alternando los saltos sincronizados de uno y otro grupo, producir un peligroso balanceo del tranvía que en algún caso terminó en descarrilamiento.

Siendo cuestión de orden público, la policía se infiltró entre los estudiantes y un buen día llegó al Rectorado una lista de estudiantes de diversas Facultades que se habían distinguido por sus habilidades para conseguir el “balanceo del Pepe”. Y una vez más el Rector Royo-Villanova me demostró su deferente amistad y confianza (¡hay amores que matan!) nombrándome Juez Instructor del expediente disciplinario que inmediatamente ordenó incoar.

Comencé mi tarea y, tras oír docenas de declaraciones y testimonios y de leer pliegos de descargos y alegaciones formulé una tibia propuesta en la que prácticamente todo quedaba en “agua de borrajas”. Pienso que el Rector me mostró sus reparos en nombre del “principio de autoridad”, pero, ¿cómo no iba a aceptarla, si se trataba de la solución liberal-conservadora?

**R**OYO-VILLANOVA fue un excelente jurista y un excelente profesor. Raramente se perdía una clase y en su época de Rector era particularmente exigente en esta materia. Recuerdo que me comentaba con humor: “aquí, en España, la libertad de cátedra se interpreta como la libertad de ir o no ir a clase”. Sin embargo, confieso que su magisterio lo he recibido y asimilado a través de su filosofía y de su ejemplo vital. Me he referido ya a su honradez y debo hacerlo ahora -como beneficiario de ella- a su generosidad. Siendo titular de la única Cátedra de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas (única para las dos Secciones, lo cual acentuaba su importancia en todos los sentidos), fue él quien gestionó la creación de una segunda Cátedra, que me permitió opositar a ella y obtenerla en 1961. Fue el primer paso para abrir las puertas de la Universidad de Madrid a toda una generación que esperaba su oportunidad y que significaba el relevo: García de Enterría, López Rodó, Villar-Palasi, García Trevijano...

Pero también en el aspecto puramente científico, nuevos aires entraron en el ambiente académico con su obra escrita... y hablada. Porque la primera vez que le oí fue con motivo de una conferencia que pronunció en la Facultad de Derecho de Granada, siendo yo estudiante de licenciatura. Creo que fue en 1942 y no recuerdo el título de la conferencia; pero me reconcilié con el Derecho Administrativo. Teníamos allí un gran maestro, D. Antonio Mesa Moles, y un difícilísimo texto: el *Tratado de Derecho Administrativo* de Gascón y Marín, libro tan lleno de contenido, como de dificultades para su comprensión. Se decía de él que si se tradujese al castellano seguramente sería un gran libro. En resumen, se daba por supuesto que el Derecho Administrativo era intrínsecamente así y que su falta de atractivos era inherente a su naturaleza. La conferencia de Royo-Villanova no se parecía, sin embargo, a nuestro libro de texto: hubo claridad en la exposición y planteamientos comprensibles. Se nos descubría un nuevo Derecho Administrativo.

Pero es su obra *Problemas del Régimen jurídico Municipal*, que le valió la obtención del premio nacional “Calvo Sotelo”, de 1944, la que aporta una nueva metodología a la cons-

trucción y exposición del Derecho Administrativo. Por contraste con los manuales al uso -en los que raramente se encontraba referencia alguna a doctrina jurisprudencial o Sentencias del Tribunal Supremo- la citada monografía partía precisamente del Derecho Administrativo tal cual era aplicado por nuestros Tribunales de lo Contencioso-administrativo. A diferencia del Derecho Administrativo francés, auténtica construcción jurisprudencial del *Conseil d'Etat* elevada a sistema por la doctrina de los grandes maestros, el divorcio en España entre la jurisprudencia y la doctrina era patente, lo que conducía a un nefasto resultado: una jurisprudencia ramplona pegada a la solución del caso concreto y una doctrina que se limitaba a ser una modesta copia de la extranjera. Y ya esto debe valorarse positivamente. Como señalaba Gascón Hernández, en 1954, “sería muy simplista afirmar que en Posada predomina lo alemán, en Royo lo italiano y en Gascón y Marín lo francés... Lo cierto es que con el triunvirato Posada-Royo-Gascón, en el que el más joven se impone pronto, el Derecho Administrativo llega a su mayoría de edad y la escuela española adquiere representación y corporeidad”. Pero a esto hay que añadir que tanto Royo Villanova (padre) como Gascón y Marín obtienen su cátedra universitaria cuando el Derecho Político y el Administrativo constituían asignatura única, lo que determinaba que éste último se explicase como un capítulo de aquél y en el que, con absoluta falta de pureza metodológica, se mezclaban cosas tan diferentes, como consideraciones filosófico-histórico-políticas sobre el papel de la Administración y la mera exposición de la legislación administrativa sectorial.

Como sería injusto negar a cada generación el valor positivo de sus aportaciones, reconozcamos a la que capitaneó Gascón y Marín lo que él mismo subraya en su Discurso de apertura del curso académico de la Universidad de Madrid 1944-45 (con el significativo título *La evolución de la ciencia jurídico-administrativa española durante mi vida académica*): “El deber del Profesor obligaba a exponer el Derecho Administrativo como tal ciencia jurídica, no como repertorio de legislación, había que estudiar los sujetos, los actos administrativos, la organización, las cosas, los funcionarios, el servicio público y, sobre todo, el régimen jurídico de la Administración”. Evidentemente, esto significaba apostar por el método jurídico; que la difícil redacción de su obra no tuviese el suficiente atractivo como para convertirla en indiscutible base de partida para dar el salto al frente que cubriese la distancia que nos separaba de la doctrina europea, es ya otra historia.

Por eso no he dudado en afirmar “(*Tratado de Derecho Administrativo*, I, Introducción, Capítulo VI) que es en los años de la postguerra cuando se inicia una etapa nueva de nuestro *Derecho Administrativo* que se va a caracterizar por el empleo, con el máximo rigor técnico y a partir del Derecho positivo, del método jurídico. Y la primera obra donde se dan estos caracteres es seguramente la ya aludida *Problemas de Régimen jurídico Municipal* (1944) de S. Royo-Villanova. Él es el iniciador de una casi obsesionante preocupación por construir el Derecho Administrativo sobre la base de la jurisprudencia y en esta línea debe citarse asimismo su trabajo, *Los términos municipales y sus alteraciones*, 1945. Quienes formábamos “su equipo” podemos dar testimonio de sus repetitivos consejos sobre la consulta de la jurisprudencia y por mi parte he de añadir que tales consejos no cayeron en saco roto, especialmente en la obra escrita de mis compañeros E. Serrano Guirado y J. González Pérez (si bien resulta necesario matizar: la jurisprudencia era para E. Serrano Guirado la “materia prima” para construir; para González Pérez el refrendo de las interpretaciones propuestas, especialmente cuando se trata de *Comentarios* a leyes vigentes obras en las que a la claridad y a la sistemática expositiva une la insuperable utilidad de una jurisprudencia puesta al día).





Ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, acompañado de los dos académicos más recientes: José Castañeda y Angel González Álvarez. 

Si la independización del Derecho Administrativo, a comienzos de siglo, en los planes de estudio de las Facultades de Derecho fue tan decisivamente significativa para la recepción del método jurídico, un paso más en ésta materia se dio con la creación de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas en 1943 (el primer curso lectivo fue el 1943-44). Pudiera pensarse que ésta afirmación es discutible si tenemos en cuenta que el título de la asignatura que se incluyó en los planes de estudio era “Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración”: ¿se trataba de evitar unas enseñanzas demasiado formalistas para politólogos y economistas que no pretendían ser juristas?; porque ¿acaso para los promotores de la Facultad de Ciencia de la Administración era ese “Diritto amministrativo senza Diritto” que ironizaban los juristas italianos a fines del XIX, o una solución provisional que terminaba –como ha terminado– con el tiempo, en una nueva división en dos disciplinas independientes?

El hecho es que de nuevo la discusión metodológica se puso sobre el tapete; y, por lo que a mi me toca, me remito a mi libro *Dos métodos en el estudio de la Administración Pública*, que escribí en tiempos en que era titular de la “doble” disciplina.

Pues bien, Royo-Villanova formó parte, como Secretario, con Fernando María Castiella, que fue el primer Decano y Valentín Andrés Álvarez, Vicedecano, del equipo fundacional de la nueva Facultad, en cuyo plan de estudios resultaba obligado incluir, para afirmar su propia identidad, materias propias de lo que, con un término globalizador, se suele llamar entre nosotros

“Ciencia de la Administración”. Para Royo-Villanova esto significaba un replanteamiento de su propia formación y de los temas que en adelante debían atraer su atención. Sus orígenes jurídicos estaban claros: desde 1931 fue Ayudante de la Cátedra de Derecho Administrativo de la que era titular D. Jose Gascón y Marín; su tesis doctoral lo fue sobre el tema de *La responsabilidad de la Administración*; en 1935 ganó por oposición la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago y, como antes se dijo, con su libro *Problemas de Régimen Jurídico Municipal* introdujo entre nosotros la preocupación por tratar los temas jurídico-administrativos al filo de las decisiones jurisprudenciales.

Sin embargo, al crearse la Cátedra de “Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración” en la nueva Facultad, Royo-Villanova había sido encargado de su desempeño y en 1946 la obtuvo por oposición. Tenía, pues, que predicar con el ejemplo; primero, con una presentación teórica sobre su contenido (sobre lo cual habría de volver en su discurso de ingreso en la Academia) al redactar la voz “Ciencia de la Administración” en la *Nueva Enciclopedia Jurídica SEIX*; más tarde al pronunciar su interesante Discurso de apertura del curso académico 1946-47 en la Universidad de Madrid (que paradójicamente, y según el sistema rotatorio establecido, correspondía protagonizar al Catedrático *más antiguo* de la recién creada Facultad) sobre *La idoneidad de los funcionarios públicos*, que, entre otros aciertos, contiene un delicioso capítulo, con referencias de los autores de la época, sobre la “institución” de la *cesantía* en nuestro Siglo XIX.

La ciencia de la Administración que se recibe en España especialmente en la década de los años 50 es de origen anglosajón y, desde un punto de vista pragmático, se instrumentaliza en orden a la “reforma administrativa” (esa “Bandera de los pronunciamientos todos, fantasmagoría para distraer y embaucar a los pueblos, anuncio de situaciones apuradas, cantinela de la Administración pública, el pan nuestro de cada día rezado por todo Ministerio nuevo”, según la irónica definición que se contenía en el *Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces o frases más usuales entre los mismos*, de Juan Rico y Amat, 2ª ed. publicada en Madrid 1855). Royo-Villanova se encontraba así ante un nuevo reto. Desde sus años en el Liceo Francés, dominaba un excelente francés hablado y escrito y era de los pocos profesores españoles que podían improvisar en un acto público en alemán (dato que supongo influiría más tarde en su nombramiento de Embajador en Viena). Sin embargo, su inglés era precario; por eso su sentido de la responsabilidad –ya Catedrático de la asignatura– le llevó a tomar lecciones particulares de inglés (y así se lo oí decir de sus propios labios). Comenzó a formar una necesaria biblioteca particular (alguno de cuyos libros forman hoy parte de la mía... “con justo título”) y se adentró en el estudio de la literatura administrativa anglosajona. Su influencia bien se advierte en el Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, el 29 de marzo de 1960, con el título *Aspectos de la Reforma Administrativa* y que fue contestado por el profesor Gascón y Marín.

En realidad –y al filo de la preocupación por la reforma administrativa– constituye una exposición de la temática de la Ciencia administrativa. Aunque se arranca de la necesidad de establecer una base de principios comunes a la Administración Pública y a la privada –tal como lo formulase Fayol en los primeros años de este siglo– subraya seguidamente la diferente motivación que, como observara L. von Mises, anima el funcionamiento de la gestión burocrática frente a la gestión empresarial privada. En ésta se busca el beneficio económico, lo cual facilita la evaluación de los resultados; en el funcionamiento de los servicios públicos los criterios sobre su eficacia son más



difíciles de evaluar. Hecha esta aclaración liminar, se repasan los temas básicos cuyo conocimiento es presupuesto para abordar científicamente la reforma de la Administración Pública: los principios de organización (con especial referencia a los criterios estructurales de Millet y al, entonces de moda, principio del *staff and line*); el mando y la función directiva; la planificación y el control (que, por cierto, vincula a la función directiva); procedimientos y métodos; normalización, mecanización y automatismo (que así se denominaba entonces a una incipiente informática, cuyo ulterior desarrollo apenas se vislumbraba) y, en fin, relaciones públicas y relaciones humanas. Todo un programa de la asignatura.

Hay, pues, en la obra científica de Royo-Villanova, con motivo de los dos lustros de docencia en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas (y hablo por propia experiencia) simultáneamente un factor de enriquecimiento (al abrirse nuevos horizontes al estudio de la Administración Pública, no estrictamente jurídicos) y otro de limitación; pues obvio es, que mientras se dedica el tiempo a una cosa, no se puede dedicar a otra.

Me gustaría cerrar este capítulo -fundamentalmente constituido por recuerdos personales- con una consideración final. El tremendo respeto y admiración que Royo-Villanova tenía por la figura y la obra de su padre (al mismo tiempo que la facilidad que esto suponía) le llevó a mantener, mediante sucesivas actualizaciones en legislación y bibliografía, los *Elementos de Derecho Administrativo* de D. Antonio Royo Villanova, escritos al comenzar el siglo y que respondían, por tanto, a la situación en España de una disciplina recién desgajada del Derecho Político. Las ediciones (cada vez más, sobre todo a causa de la cambiante legislación administrativa y de las importantes notas bibliográficas a pie de página, producto intelectual del hijo), se multiplicaron, como pocas obras jurídicas españolas lo han conseguido. Pero Segismundo Royo-Villanova no escribió el Manual (o Curso, o Tratado...) de Derecho Administrativo que su buena y actualizada formación Jurídica hacía posible.

Precisamente por eso, una de las mayores satisfacciones de su vida fue suceder a su padre en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, cabalmente en la vacante que, con motivo de su muerte, causó. He aquí algunos datos que figuran en el archivo de la Secretaría de la Academia.

El anuncio de vacante de la medalla nº 35 que había pertenecido a D. Antonio Royo Villanova se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 12 de diciembre de 1958. D. Segismundo Royo-Villanova y Fernández-Cavada fue presentado, como candidato, mediante escrito firmado por D. José Gascón y Marín (entonces Presidente de la Academia), D. Nicolás Pérez Serrano y el Conde de Vallengano. La Sección de Ciencias Políticas y Jurídicas hizo suya la propuesta el día 27 de enero y la elevó al Pleno por unanimidad. Fue aprobada el siguiente martes día 3 de febrero de 1959 en primera votación, reunido el *quorum* exigido de Académicos presentes (votaron por correo los Académicos Sres. Aznar, Padre Carro, Lequerica, De La Plaza y Sangro), convirtiéndose así en el 5º titular de la medalla nº 35. Fueron sus predecesores: D. Manuel Cortina (1857-1879) D. Juan De La Concha (1879-1890), D. Victoriano Guisasola (Cardenal-Arzobispo de Toledo: 1904-1920) y D. Antonio Royo Villanova (1920-1958).

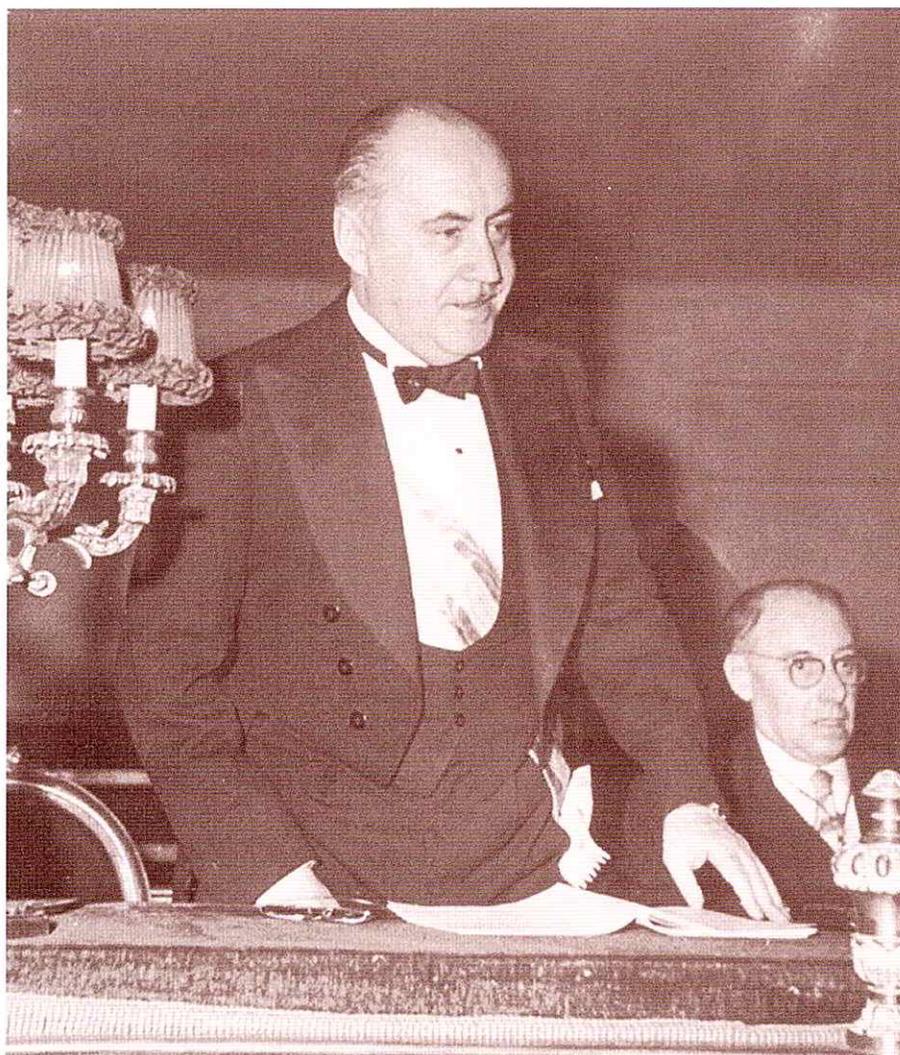
En el expediente personal (que se custodia en la Secretaría de la Academia) aparecen las siguientes intervenciones del Sr. Royo-Villanova: 1) Discurso en Junta pública de inauguración del curso académico (7 noviembre 1961) sobre *El trabajo en la doctrina pontificia* (publicado en



los Anales de la Academia, 1961); 2) Ponencia sobre *La Universidad Europea*, expuesto en Junta Ordinaria (Anales de 1962); 3) Ponencia sobre *Algunos aspectos de la función pública en la Administración Federal de los EE.UU* (Anales de 1963); 4) Ponencia sobre *Garantías jurídicas de los administrados* (Anales de 1964); 5) Ponencia sobre *La responsabilidad del Funcionario Público en la Administración Federal de los Estados Unidos* (Anales de 1965). Como en todas sus actuaciones, el Académico Royo-Villanova cumplió puntualmente con sus deberes estatutarios.

Consta en acta correspondiente al día 4 de mayo de 1965 que las palabras de recuerdo y condolencia con ocasión de su fallecimiento fueron pronunciadas por el Sr. Yanguas Messía, Vizconde de Santa Clara de Avedillo, levantándose seguidamente la sesión (como está estatutariamente dispuesto) en señal de duelo.

Habiendo sido distinguido con las más altas condecoraciones (Grandes Cruces de San Raimundo de Peñafort, del Mérito Civil, de Isabel La Católica y varias extranjeras) la que más ilusión le hizo fue la de Isabel La Católica, por haberla tenido antes su abuelo y su padre.



Discurso de ingreso.



**L**a etapa final de la vida de Royo-Villanova, una vida cortada en plena madurez -cuando aún se tienen proyectos, al menos a medio plazo- le convierten en diplomático. Y no fue ajeno a su nombramiento como Embajador de España ante la República de Austria, en Viena, el significativo dato del buen conocimiento del alemán que tanto Segismundo como Guillermina, su mujer, tenían.

Por lo que la propia Guillermina me ha contado sé que la vida en la culta gran ciudad centroeuropea fue agradable y sin sobresaltos dignos de mención; lo cual no debe extrañar si se tienen en cuenta los escasos cinco meses -los últimos de su vida- que la misión oficial duró. Pero tiempo sí que suficiente para que Royo-Villanova iniciase nuevos planes de perfeccionamiento, tal como siempre lo había hecho. Por lo pronto, continuó tomando clases de ruso que había comenzado a estudiar un par de años antes en Madrid, mientras convalecía del infarto de miocardio que le aquejaba, a cargo de una profesora que venía a la Embajada a impartir la enseñanza. Con un alumno cuya buena disposición para el aprendizaje de idiomas ya estaba probada, los progresos fueron rápidos; hasta el punto de que comenzó a ocuparse personalmente de recoger de los diarios moscovitas “Pravda” e “Izvestia” las noticias que consideraba de interés transmitir al Gobierno español.

Por otra parte, otro de sus proyectos iba a ser puesto en marcha; la redacción de un curso de Derecho Administrativo a la altura de la calidad técnica que la disciplina había alcanzado en España en la década de los sesenta. Aparte de las buenas bibliotecas de Viena, contaba para ello con un baúl de libros y revistas de la especialidad que le había acompañado en su viaje desde España. Un proyecto truncado para el Derecho administrativo español.

Entretanto, un auténtico acontecimiento universitario tenía lugar en Madrid: iban a comenzar las oposiciones para la segunda cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Contendientes: dos primeras figuras de la Ciencia jurídico-





Llegada a Buenos Aires en misión cultural. ■

administrativa española, Jose Luis Villar Palasí y Jose Antonio García-Trevijano (los dos, además, Letrados del Consejo de Estado y números uno en sus respectivas oposiciones). El Tribunal –nombrado hacía ya algún tiempo– estaba presidido por Royo-Villanova, quien, para cumplir con su misión calificadora, voló de Viena a Madrid en el que había de ser su último viaje.

Tuve la ocasión de hablar con él cuando ya se había celebrado el quinto ejercicio de las oposiciones (en aquella época las pruebas de acceso a la cátedra universitaria eran duras, agotadoras y, al mismo tiempo, racionales y nada memorísticas... tacha, ésta última, que se suele poner al sistema tradicional de oposiciones “a la española”) y el sexto se perfilaba como decisivo. Pude escuchar el ponderado juicio que me expuso a la vista de la brillantez de ambos opositores y de los muchos méritos que demostraban y “adivinar” por dónde se inclinaban sus preferencias. Murió repentinamente antes de que, al día siguiente, el ejercicio se celebrase y la decisión final quedó en manos de los cuatro miembros restantes del Tribunal.

Murió, pues, “con las botas puestas” y creo que bien preparado para enfrentarse con la Eternidad, porque había sido un hombre de bien. Un fallo cardíaco le avisó por primera vez con motivo de su viaje a Atenas para asistir a la boda del entonces Príncipe D. Juan Carlos, de quien había sido profesor, con la Princesa Sofía. Después de su convalecencia, pasaba las oportunas revisiones médicas de las que siempre salía “aprobado”; la última de ellas, días antes de morir.



Por primera vez -e iniciando un precedente sin solución de continuidad- un Catedrático de la Complutense (su sucesor fue curiosamente el Profesor D. Antonio de Luna, fallecido también en el desempeño de tal misión) moría en el ejercicio del cargo de Embajador en Viena. Por cierto que fue su viuda quien tuvo que enfrentarse con el problema de desmontar su domicilio en la Embajada de Viena y organizar el traslado a Madrid, lo cual en ese caso, ofreció algunas dificultades. En efecto, la familia había llevado a Viena, junto a los muebles de rigor, la magnífica colección de pinturas, de muy elevado valor, heredada del padre de Guillermina. La Administración austriaca se oponía -con la clásica interpretación de las leyes que es peculiar de los burócratas de todos los países- a que los cuadros saliesen (tratándose de obras de arte) del país. El argumento de Guillermina fue contundente: estos cuadros han salido de España en un camión cerrado y sellado que se ha limitado a atravesar el territorio austriaco para, ya en terreno de la Embajada -que es territorio español- ser desembarcados; de la misma manera volverán a España. No hubiese encontrado mejores argumentos jurídicos el gran jurista que fue su marido.

Segismundo Royo-Villanova murió el día 29 de abril de 1965, a los 56 años de edad.



## DATOS BIOGRÁFICOS



Segismundo Royo-Villanova  
(1909-1965)

Nace en Valladolid el 20 de febrero	1909	
Letrado del Congreso de los Diputados	1932	
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela, solicitando excedencia voluntaria	1935	
Premio Calvo Sotelo	1944	<b><i>Problemas del Régimen Jurídico Municipal</i></b>
Catedrático de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración en la recién creada Facultad de Ciencias Políticas y Económicas	1946	
Subsecretario del Ministerio de Educación Nacional siendo Ministro Joaquín Ruiz-Giménez	1951	
Rector de la Universidad de Madrid		
Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (20 de febrero)	1960	<b><i>Discurso de ingreso: Aspectos de la Reforma administrativa</i></b>



Consejero del Reino 1963  
Embajador de España en Viena 1964  
Muere en Viena el 29 de abril 1965

