

SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA Y FERNANDEZ-CAVADA: ACADÉMICO DE NÚMERO DE LA DE CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS

**Antonio Calonge Velázquez
Universidad de Valladolid**

1.- Introducción

Son pléyade los catedráticos de las distintas ramas del Derecho que han formado parte como académicos de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (en adelante, la Academia), una de las seis principales (Reales Academias Española de la Historia, Bellas Artes, Ciencias, Ciencias Morales y Políticas y Medicina), desde su creación por la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1897 (más conocida como Ley Moyano). Por sólo citar algunas recientes ejemplos sus sillones han sido ocupados por catedráticos de Derecho de la talla de don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Manuel Fraga Iribarne, don Fernando Garrido Falla, don Antonio Truyol y Serra, don Sebastián Martín-Retortillo y Baquer o don Laureano López Rodó¹.

Sin duda todos los que han ostentado la medalla de académico son sobradamente acreedores de un trabajo (modesto en el presente caso) que realce su figura científica y nos muestre sus aportaciones para conocer, difundir y valorar en profundidad la vida de una institución tan prestigiosa como la Academia que tanto ha aportado y aporta las ciencias sociales en nuestro país. La propia institución ya se encarga, si no seguramente con este fin, de esta tarea con sus

¹ La lista histórica de académicos se puede ver en el sitio web http://www.racmyp.es/academicos/lista_historica.cfm (visitada el 27 de agosto de 2014)

elogiables trabajos recogidos en el apartado “Académicos vistos por Académicos”².

Entre este importante número de catedráticos de Derecho, que además fueron académicos, se encuentra el que lo fuera de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid, de la que además fue su Rector Magnífico desde abril de 1956 a noviembre de 1964, don Segismundo Royo-Villanova y Fernández-Cavada³.

En nuestro caso, este trabajo ya ha sido sobrada y magníficamente realizado por los también catedráticos de Derecho y académicos don Fernando Garrido Falla⁴ y don Jesús González Pérez⁵ que, además, fueron sus discípulos en la cátedra, junto con el también catedrático don Enrique Serrano Guirado, por lo que no hay mayor autoridad que la de los discípulos que han alcanzado el grado de maestro para escribir de quien fuera su mentor y maestro en las lides universitarias y más allá. Pudiera pensarse, pues, que las páginas que siguen son innecesarias, ya que difícilmente alcanzarán la brillantez y el rigor de los trabajos citados y, además, porque no se van a ocupar ni de toda la vida ni de toda la obra del profesor y académico Royo-Villanova y Fernández-Cavada, sino que se van a centrar en su aspecto de miembro de la Academia y en las aportaciones a la ciencias jurídica que desde el sillón que ocupara formuló. Sin embargo, sirvan como justificación de estas páginas que su autor se ha ocupado *in extenso* del que fuera su antecesor en la medalla de académico y, además, padre de nuestro protagonista, el también catedrático de Derecho administrativo y académico D. Antonio Royo Villanova⁶, por lo que pudiera leerse este escrito como una pequeña prolongación de

² Vid. el sitio web <http://www.racmyp.es/publicaciones/intro.cfm> (visitada el 27 de agosto de 2014)

³ Por Decreto de 23 de marzo de 1956 fue nombrado Rector Magnífico de la Universidad de Madrid, tomando posesión el día 2 del mes siguiente; y cesó en virtud del Decreto 3644/1964, de 19 de noviembre.

⁴ GARRIDO FALLA, F., “Apuntes para una biografía”, *Académicos vistos por Académicos*, Madrid, 1996, pp.143-164.

⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Segismundo Royo-Villanova (En el centenario de su nacimiento)”, en *Revista de Administración Pública*, nº 180, 2009, pp.313-322.

⁶ CALONGE VELÁZQUEZ, A., *Antonio Royo Villanova (1969-1958) Académico, Político y Periodista*, tesis doctoral inédita

aquel trabajo o, quizás, el inicio de una sugerente investigación realizado con, al menos, algunas de las mismas motivaciones con que llevamos a cabo aquella. En efecto, estas páginas se quieren sumar a esa línea de investigación desarrollada, desde la ciencia jurídico-pública, por Francisco SOSA WAGNER, primero, con su amena monografía novelada sobre don José Posada Herrera⁷ y, después, continuada, por lo que a la doctrina patria se refiere, con su obra *Juristas de la Segunda República, 1. Los iuspublicistas*⁸. Y, también, por otras monografías sobre algún insigne jurista⁹, aunque no con el carácter estricto de biografías, u otras aportaciones más esporádicas y concretas¹⁰ o más generales¹¹ sin olvidarnos del *Diccionario de catedráticos españoles de Derecho*, que recoge una investigación relativa a los titulares de cátedras jurídicas entre 1847 y 1943¹².

⁷ Posada Herrera. *Actor y testigo del siglo XIX*, Temas Llanes, nº 72, 1995, También, *La construcción del Estado y del Derecho Administrativo; ideario jurídico-político de Posada Herrera*, Madrid, 2001.

⁸ Madrid, 2008. Hemos señalado de la doctrina patria porque este mismo autor ha escrito un excelente libro titulado *Maestros alemanes del derecho público*, 2 vols., Madrid, 2002 y 2004, que reconstruye la obra y biografía de los grandes publicistas alemanes que han señalado, en gran medida, el Derecho contemporáneo en todo el mundo. Maurenbrecher, Albrecht, Robert von Mohl, Lorenz von Stein, Laband, Jellinek, Otto Mayer, Maunz y Carl Schmitt entre los publicistas, y Thibaut, Savigny, Puchta, Windscheid y Jellinek, entre otros, en el Derecho privado, son los grandes juristas cuya biografía narra el autor para luego explicar con acierto su magna obra

⁹ SORIA MOYA, M., *Adolfo Posada: teoría y práctica política en la España del siglo XIX*, Valencia, 2004.

¹⁰ Vid., en este sentido, entre otras, ROYO-VILLANOVA y FERNÁNDEZ-CAVADA, S., “Colmeiro y la ciencia administrativa”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 14, 1944, pp.235- 252; VALLINA VELARDE, V. de la “Notas sobre un administrativista asturiano: Sabino Álvarez Gendín (1895-1983)”, *Boletín del Instituto de Estudios Asturianos*, nº 114, 1985; y GARCIA SÁNCHEZ, J., “Aproximación a la biografía de dos juristas ‘gallegos’ del siglo XVI, nominados ‘Pedro Vélez de Guevara’”, *AFDUDC*, nº 10, 2006, pp.471-536.

¹¹ *Juristas Universales* (coord. RAFAEL DOMINGO), Madrid, 4 vols., 2004. Es una obra que recoge una historia biográfica de la ciencia jurídica desde mediados del siglo II a.C. hasta el final del segundo milenio. Es decir, siguiendo un criterio cronológico recoge una colección de juristas de todas las épocas y países.

¹² Vid. el sitio Internet: http://www.uc3m.es/portal/page/portal/instituto_figuerola/programas/phu/dic

Entendemos que es necesario el conocimiento profundo y preciso de estos personajes, ya que muchos de ellos adquieren tal categoría en sus respectivos campos, porque, además de enseñarnos la evolución que ha experimentado el Derecho en nuestro país, también nos muestra la historia política, social e institucional de España, lo que, sin duda, resulta de interés para los estudiosos de la ciencia jurídica y, por supuesto, para los historiadores y estudiosos en general.

Royo-Villanova colgó sobre su cuello la medalla número 35 de la Academia sólo durante un lustro, pues la muerte le sobrevino a la temprana edad de cincuenta y seis años cuando se encontraba en Madrid presidiendo un tribunal de oposiciones a catedrático de Derecho administrativo¹³ y la toma de posesión de la medalla de académico había tenido lugar el 29 de marzo de 1960. Sin embargo, como tendremos ocasión de comprobar, fueron muy productivos sus años como académico ya que, además de su discurso de ingreso en la Academia, intervino una vez por año con ocasión de la apertura del curso académico o con cualquier otro motivo. “Testimonio inequívoco de su asiduidad en nuestras tareas -ha escrito quien fuera el presidente de la Academia en el momento de su fallecimiento- lo constituye el hecho de que asistió a 107 Juntas y pronunció discursos diversos, uno en la Sesión Pública inaugural del Curso Académico en 1961, acerca de "El trabajo en la doctrina Pontificia", y varios más en nuestras Juntas semanales”¹⁴.

cionariodecatedraticos . Una página web resultadote un proyecto de investigación titulado “Vidas por el Derecho. Métodos, carreras e ideologías de juristas europeos (ss. XVIII-XIX)” destinado a realizar investigaciones de índole biográfica y bibliográfica en relación a varios cultivadores de la ciencia jurídica moderna.

¹³ “A consecuencia de una dolencia cardíaca –reflejaba la prensa- falleció de repente en Madrid don Segismundo Royo-Villanova, embajador de España en Viena y hasta hace poco rector magnífico de la Universidad, que se encontraba en la capital de España para presidir un tribunal de oposiciones a cátedras”, *La Vanguardia Española*, 1 de mayo de 1956, p.7.

¹⁴ YANGUAS MESSÍA, J. de, Vizconde de Santa Clara de Avedillo, “Nota biográfica del Excmo. Sr. D. Segismundo Royo Villanova”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 1965, p.247.

2.- Algunos datos biográficos

Una nota de su vida y su familia

Segismundo Royo-Villanova y Fernández-Cavada nace el 20 de febrero de 1909 (en la página web del Congreso de los Diputados figura el 1 de mayo de 1904 y en la del Diccionario de Catedráticos españoles de Derecho figura un año después¹⁵) en el domicilio familiar de la calle Regalado, nº 6, piso 2º, a las 10 horas, y aunque vallisoletano de nacimiento él se sentía “madrileño de corazón”¹⁶, ciudad a la que se trasladó el domicilio familiar con motivo de la dilatada carrera política de su padre.

Sus padres fueron el ilustre catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Valladolid, don Antonio Royo Villanova y doña Consuelo Fernández-Cavada y Bustamante, natural de Valladolid. Sus hermanos: Alejandro, el primogénito que murió asesinado el 12 de agosto de 1936, siendo Juez de Primera Instancia e Instrucción de Colmenar el Viejo, Pilar, Fernando, Elena y Consuelo.

Su esposa fue doña Guillermina Payá Navarro con la que contrajo matrimonio cuando era oficial de complemento del arma de artillería en San Sebastián en plena guerra civil¹⁷. Su padre don

¹⁵ Vid, el sitio web:

http://www.uc3m.es/portal/page/portal/instituto_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/fcavada (visitado el día 27 de agosto de 2014)

¹⁶ “... aunque no soy madrileño de nacimiento, lo soy de corazón; he vivido en Madrid desde mi infancia y todos mis hijos –cinco- son madrileños”, diría en un discurso con motivo del Día de la Provincia Vid., http://www.bibliotecavirtualmadrid.org/bvmadrid_publicacion/i18n/catalogo_imagenes/imagen.cmd?path=1057586&posicion=3 (visitado el día 21 de agosto de 2014)

¹⁷ “Y fue en San Sebastián –escribirá GARRIDOLO FALLA- donde había de tener lugar otro de los actos decisivos de su vida. Desde hacía 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

Antonio fue el padrino de la boda y entre los testigos, por parte del contrayente, figuró don José Gascón y Marín¹⁸ que era gran amigo del padre y, después, sería maestro de don Segismundo en la cátedra madrileña de Derecho administrativo.

Fruto de este matrimonio fueron cinco hijos: Mercedes, Alejandro, Jaime, Francisco de Asís y Guillermina, y veintidós nietos.

Su infancia y juventud la pasó en Madrid donde estudió en el Liceo francés concluyendo sus estudios de bachillerato en 1925 “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”¹⁹.

Comenzó a estudiar la licenciatura en Derecho en la Universidad Central de Madrid en octubre del mismo año en que finalizó sus estudios de bachillerato. Sus calificaciones fueron brillantes obteniendo en la práctica totalidad de las asignaturas la matrícula de honor, por lo que se licenció en junio de 1928, obteniendo el premio extraordinario, número 1²⁰.

Sus estudios de doctorado durante los años 1928 a 1930 fueron igual de brillantes que los de la licenciatura, leyendo su tesis doctoral en 1931 en la Universidad Central (la única que podía expedir el grado de doctor) y obteniendo la calificación de sobresaliente. Su tesis doctoral versó sobre *La responsabilidad de la Administración*²¹.

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.”, “Académicos...”, p.146.

¹⁸ ABC (Madrid), 5 de noviembre de 1938, p.12.

¹⁹ GARRIDO, FALLA. F., “Académicos...”, p.145.

²⁰

Vid.

http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/fcavada apartado “Formación” (visitado el día 21 de agosto de 2014)

²¹ Tesis doctoral, Madrid, 1933.

Fue pensionado en la Universidad de Viena por la Junta de Ampliación de Estudios en varios cursos durante los años 1931 a 1935²². Y, más tarde, volvería a obtener beca en el año 1947 en el marco de las relaciones hispano-alemanas²³. Y, en 1951 fue pensionado por la Junta de Relaciones Culturales del Ministerio de Asuntos Exteriores para estudiar en Estados Unidos²⁴.

Falleció en Madrid, como ya hemos avanzado, a la temprana edad de cincuenta y seis años y, en concreto, el 29 de abril de 1965, como consecuencia de una dolencia cardíaca.

“En la tarde del 1 de mayo se verificó el entierro que constituyó -se puede leer en la prensa de la época²⁵- una sentida manifestación de duelo. La presidencia oficial estaba formada por el presidente del Consejo del Reino y de las Cortes españolas, don Esteban Bilbao Eguía; los ministros de Asuntos Exteriores, de Justicia; de Obras Públicas, de Comercio, de Hacienda, de Información y Turismo y los subsecretarios de Gobernación y Educación Nacional, representado a sus respectivos ministros que se encontraban enfermos...

La presidencia familiar estuvo presidida por don José Luis Álvarez Álvarez y los hijos Alejandro, Jaime, y Francisco de Asís Royo Villanova.

El cadáver recibió sepultura en la Sacramental de San Isidro”.

²² ARROYO ZAPATERO, L., “Los juristas de la Junta para Ampliación de Estudios”, *Traspasar fronteras. Un siglo de intercambios científicos entre España y Alemania*, Madrid, 2010, p.285.

²³ RODRÍGUEZ LÓPEZ, C., “La Universidad de Madrid como escenario de las relaciones hispano-alemanas en el primer franquismo (1939-1951””, *Ayer*, nº 69, 2008 (1), p.124.

²⁴ DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L., “Objetivo: atraer a las élites. Los líderes de la vida pública y la política norteamericana en España”, Madrid, 2005, p.38.

²⁵ *La Vanguardia Española*, 1 de mayo de 1965, p.7.

Un solemne funeral tendría lugar diez días más tarde en la iglesia de San Francisco el Grande de Madrid.

La Revista de Estudios de la Vida Local (nº 140, 1965) le dedicó una breve necrológica en su Sección Informativa.

Su carrera académica y su obra

Nada más concluir sus estudios de licenciatura inició su carrera universitaria²⁶, pues pasó a desempeñar una ayudantía de clases prácticas en la cátedra de Derecho político de la Universidad Central, aunque ya en el curso 1930-1931 se había iniciado como ayudante de clases prácticas de Derecho administrativo en la Facultad de Derecho de Madrid²⁷ bajo la dirección del titular de la cátedra don José Gascón y Marín²⁸.

En 1934 presentó instancias para tomar parte en las oposiciones a las cátedras de Derecho administrativo vacantes de las Universidades de Murcia y de Santiago de Compostela, obteniendo al año siguiente la de esta última que puso en excedencia para continuar prestando sus servicios de auxiliar en la cátedra de madrileña, puesto que se encontraba afincado en la capital donde años antes había obtenido, también por oposición, plaza de Oficial Letrado de las Cortes²⁹, donde, por cierto, guardaba estrecha amistad con un

²⁶ Acerca de su carrera académica, vid., http://www.uc3m.es/portal/page/portal/instituto_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/fcavada (visitado el 21 de agosto de 2014), cit., apartado “Carrera Académica”.

²⁷ “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. José Gascón y Marín”, GARRIDO, FALLA., “Académicos...”, p.145.

²⁸ Sobre este personaje, vid, SOSA WAGNER, F., *Juristas de la Segunda República....*, pp.

²⁹ *El Norte de Castilla*, 17 de noviembre de 1932, p.1, bajo el título “Dos opositores que triunfan”, informaba que había obtenido plaza de oficial letrado del Congreso con el número 2 Segismundo Royo y Fernández Cavada.

compañero del Cuerpo hijo también de otro ilustre personaje: Niceto Alcalá-Zamora.

Después de guerra civil volvió a hacerse cargo de la plaza de auxiliar de la cátedra de Derecho administrativo de la Universidad Central que ocupaba su maestro Gascón y Marín.

La cátedra de Derecho administrativo la obtendría en 1945 en la recién creada Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Madrid³⁰. Fue Ibañez Martín, creador de este centro universitario, quien “conociendo los merecimientos intelectuales de Segismundo Royo-Villanova, le encomendase la disciplina de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, en la entonces recién nacida Facultad”³¹, de la que ya no se apartaría, salvo los obligados períodos de excedencia, por desempeño de otros puestos de la Administración y, en concreto, sólo al final de su vida cuando residía en Viena en su condición de embajador ante Austria, ya que su tiempo de Subsecretario lo compatibilizó con su cátedra, dada la residencia oficial de ambos destinos en Madrid. Desde esta atalaya Royo-Villanova desarrolló el método jurídico para estudiar el Derecho administrativo, único idóneo para sistematizar el Ordenamiento jurídico de la Administración pública, como ya había puesto de manifiesto en su libro *Problemas del régimen jurídico municipal* que acaba de ser galardonado con el premio Calvo Sotelo³².

Segismundo Royo-Villanova fue ante todo un universitario dedicando con pasión su vida vocacional siguiendo el camino que su padre había recorrido años antes.

³⁰ *El Norte de Castilla*, 10 de julio de 1945, p.3, dio noticia de la obtención de esta cátedra dedicándole las palabras siguientes: “Este nuevo triunfo del doctor Royo-Villanova Fernández-Cavada... confirma la gran competencia y valía científica del nuevo catedrático de Madrid, que es uno de los más jóvenes y positivos valores del profesorado universitario español”.

³¹ IBÁÑEZ MARTÍN, J., “Suárez y el sentido cristiano del poder político”, *Discurso del académico electo leído en el acto de su recepción pública el día 28 de marzo de 1967*, p.8.

³² GONZÁLEZ PÉREZ, J., “In Memoriam”, p.820.

En nuestra opinión, si don Antonio reaccionó contra el *Curso de Derecho Administrativo* de otro ilustre catedrático, el profesor Santamaría de Paredes, por entender que su concepto de Derecho administrativo “no responde a la realidad histórica” y que “el estilo de este libro le hace poco accesible para los que principian a estudiar” publicando sus *Elementos de Derecho Administrativo* que contó con veinticuatro ediciones (la primera de 1900 y la última revisada y puesta al día en 1956 por don Segismundo), convirtiéndose prácticamente en el libro de cabecera del estudio del Derecho administrativo durante más de medio siglo³³; don Segismundo es uno de los iniciadores de una nueva etapa del Derecho administrativo en España caracterizada por el empleo con el máximo rigor técnico y a partir del Derecho positivo, del método jurídico. Él es el iniciador -al buen decir de Garrido Falla- de una casi obsesionante preocupación por construir el Derecho administrativo sobre la base de la jurisprudencia³⁴.

La obra de don Segismundo tiene un principio en su tesis doctoral, ya citada, que versó sobre *La responsabilidad de la Administración* y que vio la luz en 1933 con el mismo título, donde ya destaca la consideración que hace de este instituto como partícipe de uno de los pilares de la Administración: la legalidad y, en suma, del Estado de Derecho³⁵ Esta materia volverá a ser objeto directo de

³³ El profesor JORDANA DE POZAS, L., ha dicho de esta obra: “Sería pueril exponer el carácter y contenido de una obra que ha logrado, durante más de medio siglo, el máximo fervor y difusión entre los universitarios y letrados. En cambio, es oportuno recordar el propósito del autor y su significación en nuestra literatura administrativa”, “In memoriam”, *Revista de Administración Pública*, nº 27, 1958, p.160.

³⁴ “Apuntes...”, p.155.

³⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J., considera que don Segismundo influyó en la actuación de su padre en las Cortes, al proponer una enmienda al artículo 41 del proyecto que, al regular la responsabilidad de los funcionarios, estableció la responsabilidad subsidiaria del Estado o Corporación a la que sirviera el funcionario que “en ejercicio de su cargo infringiera sus deberes con perjuicio de tercero”. En la enmienda presentada se suprimía la palabra “subsidiariamente” para incorporar la reclamación “directa” contra la Administración, si perjuicio de que ésta pudiera “repetir contra el funcionario”, “In memoriam”, cit., p.319.

estudio en dos publicaciones más: la primera, sobre el derecho patrio “La responsabilidad de la Administración Pública”, que publicó en el número 19 de la *RAP* (pp.54 y ss.) donde alude al planteamiento general y teórico del tema con una breve referencia a la recién aprobada Ley de Expropiación Forzosa; y la segunda sobre el derecho estadounidense bajo el título *La responsabilidad de la Administración pública federal de los Estados Unidos* (1963), que constituyó uno de sus discursos en la Academia y en el que puso de relieve lo que significó en el sistema norteamericano la *Federal Administrative Act*.

Subrayamos que la responsabilidad de la Administración fue objeto directo de su investigación en los trabajos citados porque indirectamente lo abordó también en su discurso de ingreso a la Real Academia que estudiaremos con detenimiento y en sus trabajos titulados *La responsabilidad del funcionario público en la Asamblea Federal de los Estados Unidos* (1964), que expuso en la Academia; y “Las garantías jurídicas de los administrados en el nuevo régimen”³⁶, que fue su última intervención en la Academia.

Continuando con su preocupación por el Estado de Derecho³⁷ pueden citarse otros trabajos como “El procedimiento administrativo como garantía jurídica” (*REP*, vol.48, 1949), su “Discurso sobre la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa” (*REVL*, nº 91, 1957), que fue su discurso ante el pleno de las Cortes españolas como ponente del señalado proyecto de ley y al que considera “un paso definitivo en el camino emprendido por el nuevo Estado para llevar a su plenitud el régimen jurídico de la Administración” (p.3) y “la existencia de un régimen administrativo propio de un Estado de Derecho” (p.26) y su contribución al *Homenaje a don Nicolás Pérez*

Un año antes había publicado un pequeño trabajo en la *Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas* núms. 61 y 62, 1932, titulado “La responsabilidad de la Administración” que era el objeto de su estudio en esos momentos.

³⁶ *Anales*, Año XVII, Madrid, 1965, pp.7 y ss.

³⁷ Por supuesto, no nos referimos al concepto de Estado de derecho liberal o constitucional, si así se quiere expresar, sino a la manera en que se entendió en el franquismo a partir, sobre todo, de finales de la década de los cincuenta. Vid., sobre el particular, por todos, SESMA LANDRÍN, N., “Franquismo, ¿Estado de Derecho? Notas sobre la renovación política del lenguaje político de la dictadura durante los años 60”, *Pasado y memoria, Revista de Historia Contemporánea*, nº 5, 2006, pp.45-58 y bibliografía allí citada.

Serrano, Madrid, 1959, titulado “Principales innovaciones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 22 de diciembre de 1956”.

La Administración local también fue objeto preferente de su atención como investigador comenzando por la obra que recibió el premio Calvo Sotelo en 1944, ya citada, titulada *Problemas del régimen jurídico municipal* (1944)³⁸ y continuando con *Los términos municipales y sus alteraciones* (1947) en el que emplea el mismo método que en el anterior calificado de ‘perenne enseñanza

³⁸ “... quizás lo mejor que salió de su pluma”, en opinión de SOSA WAGNER, F., *Juristas de la Segunda República...*, p.248. Si bien este autor no tiene buena opinión de la obra de don Segismundo ya que la acusa de “falta de vigor y el coraje que demostró su padre”, p.249. En la *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 140, 1965, puede leerse acerca de esta obra que marcó “un hito importante en la evolución de esta parte del derecho administrativo”: “En él estudió con rigor jurídico aspectos de la actividad de los Municipios que hasta entonces habían merecido escasa atención. Sistema, claridad en la exposición, precisión en los conceptos, empleo de la jurisprudencia, análisis cuidadoso de la legislación, referencias a la bibliografía extranjera, son cualidades que dan a la obra un valor singular”, p.255.

El Norte de Castilla, de 12 de febrero de 1944, portada, dio cuenta de este hecho en los términos siguientes:

“El Premio Calvo Sotelo de 1943

Le es concedido a don Segismundo Royo-Villanova por su obra “Problemas del régimen jurídico municipal”

Bajo la presidencia del ministro de la Gobernación, se ha reunido el jurado constituido por don Gabriel Arias-Salgado, don Carlos Pinilla Turiño, don Carlos Ruiz del Castillo y don Juan Guerrero Ruib, para otorgar el premio «Calvo Sotelo» correspondiente a 1943, y después de haber procedido a un detenido estudio de las obras presentadas al concurso se acordó por unanimidad conceder el premio de veinticinco mil pesetas al trabajo que lleva por lema «Opus iustitia pax», del que resultó ser autor el catedrático de Universidad don Segismundo Royo Villanova.

La obra premiada comprende un documentado trabajo en dos tomos sobre «Problemas del régimen jurídico municipal», que constituye una valiosa aportación al estudio del Derecho municipal en nuestra Patria, y que en breve será publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local”.

La *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 13, 1994, también dio cuenta del premio Calvo Sotelo del año 1943 y del premiado, pp.91 y 92.

y acicate para esfuerzos posteriores”³⁹, “El silencio positivo de la Administración y su interrupción, en materia municipal” (*REVL*, nº 48, 1949) y “La Ley de Régimen Local de 1950” (*RAP*, nº 4, 1951). En la primera de las obras citadas es en la que aporta una nueva metodología a la construcción y exposición del Derecho Administrativo. La citada monografía partía precisamente del Derecho Administrativo tal cual era aplicado por nuestros Tribunales de lo Contencioso-administrativo y en esta misma línea seguirá su siguiente trabajo. Él es el iniciador de una casi obsesionante preocupación por construir el Derecho Administrativo sobre la base de la jurisprudencia⁴⁰.

“El Estado integral” (*RDP*, nº 45, 1935) donde sostiene la tesis de que se trata de una subespecie del Estado unitario y niega que fuera un Estado federal, y “El artículo 101 de la Constitución”, que versa sobre el control de legalidad de los reglamentos y los actos discrecionales constitutivos de exceso o desviación de poder, son sus modestas contribuciones al estudio de la Constitución de la Segunda República cuyo procedimiento de elaboración bien hubo de conocer por su padre y, después, por sus estudios para opositar a la plaza de Oficial Letrado de las Cortes Españolas.

De su época de becario en Viena son sus trabajos acerca de “El nuevo derecho municipal prusiano” (*RDP*, IV, 1934) y “El partido nacionalsocialista y la administración municipal alemana”.

Y ya después de la guerra civil publicó “La naturaleza jurídica de la concesión minera”, “Lo contencioso administrativo en los Estados totalitarios” (*RGLJ*, vol.170, 1941); un pequeño opúsculo acerca del órgano consultivo de la Administración titulada *El Consejo de Estado en España* (Madrid, Instituto Francisco Suárez, 1941); el discurso de apertura del curso académico 1946-1947, sobre “La idoneidad de los funcionarios públicos” (Universidad de Madrid, 1946); “La Administración y la Política” (*RAP*, nº 10, 1953); y “El concepto de Funcionario y la relación de Función Pública en el Nuevo derecho Español” (*RAP*, nº 44, 1964).

³⁹ *REVL*, nº 140, 1965, cit.,

⁴⁰ GARRIDO FALLA, F., “Apuntes...”, cit., pp.154 y 155.

La ciencia de la Administración también fue cultivada por nuestro protagonista y entre los trabajos que dedicó a esta materia destaca el que lleva por título “Colmeiro y la ciencia administrativa” (*REVL*, nº 14, 1944) con la que se enmarca entre aquellos autores que reconceptualizan la ciencia de la administración, tomando como base la tradición de la disciplina iniciada por los pensadores de la primera mitad del siglo XIX.

Sin olvidarnos, por supuesto, de las aportaciones que presentó en la Academia y de las que daremos cuenta en páginas posteriores comenzando por su discurso de ingreso⁴¹ y concluyendo con su última intervención en este foro ya citada y pasando por “El trabajo en la doctrina pontificia” que fue el discurso que inauguró el curso académico en 1961 y “La Universidad Europea” que leyó al año siguiente, y publicadas en los *Anales* de la Academia.

Aunque, sin duda, la obra “que con más amor realizó”⁴² fue la revisión de los *Elementos de Derecho Administrativo* que su padre iniciara en 1900 con el título de *Principios de Derecho Administrativo* (el tomo segundo aparecería el año siguiente también en Zaragoza) cuando se separaron las cátedras de Derecho político y de Derecho administrativo. Esta obra tuvo veinticuatro ediciones (la última en 1956 revisada y puesta al día por don Segismundo) y desde decimocuarta participará nuestro protagonista⁴³; y la decimoquinta llevará el título –un tanto oportunista y coyuntural, en nuestra opinión- de *Derecho Administrativo del nuevo Estado español*, escrita también en

⁴¹ “Aspectos de la reforma administrativa”, *Discurso de Ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas del Excmo., Sr. D. Segismundo Royo-Villanova el día 29 de marzo de 1960* y *CONTESTACIÓN del Excmo. Sr. D. José Gascón y Marín*, Madrid, 1960.

⁴² IBÁÑEZ MARTÍN, J., “Suárez y el sentido...”, p.10.

⁴³ Una pequeña reseña de esta edición en la que por primera vez participa su hijo Segismundo, profesor auxiliar de la Central, se puede ver en *ABC* (Madrid), 18 de julio de 1934, p.10. “El texto del señor Royo Villanova es de lo más autorizado y cabal que puede llevarse a la enseñanza en la cátedra”. Royo Villanova, un año antes se vanagloriará, durante un discurso con motivo de un homenaje que le ofrecieron los socios del casino de Madrid de que su obra se estudiaba también en Barcelona.

colaboración con su hijo, si bien se trata de un apéndice a la anterior edición que se publicó unos meses antes del inicio de la contienda civil⁴⁴.

Una carrera política al servicio del nuevo Estado

Sin marcada tendencia política –ha escrito Garrido Falla– 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.⁴⁵

Segismundo Royo-Villanova formó parte desde sus inicios del considerado verdadero *Brain trust* de la dictadura⁴⁶: el Instituto de Estudios Políticos (Sección de Administración Pública), y desde esta institución dedicada a una intensa labor prelegislativa y cultural como alto organismo consultivo de la política española colaboró en la realización de algunas de las más importantes normal del aparato institucional del franquismo⁴⁷. Alfonso García-Valdecasas, fundador de Falange y socio de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ACNP), se rodeó de jóvenes

⁴⁴ El título completo de esta obra es el siguiente: *Derecho administrativo del nuevo Estado español. Apéndice a la decimoquinta edición de Elementos de Derecho Administrativo*, Valladolid, Librería Santarén, 1939. *ABC* (Madrid), 17 de marzo de 1940, dará noticia de esta edición en los términos siguientes: “Es la decimoquinta edición de su clásico Manual de Derecho Administrativo, publicada pocos meses antes del Alzamiento, que cuenta con un apéndice adaptado a la obra legislativa del nuevo Estado...”, p.6. Una noticia de esta obra la da también la *Revista de la Universidad de Oviedo*, junio, 1940, nº II, bajo la firma de José María PERTIERRA. “El primer apéndice –se puede leer– va precedido por un prólogo de D. Segismundo Royo y Fernández Cavada en el que se concentran las ideas fundamentales del Estado Nacional Sindicalista y en el que se afirma que éste no aspira a negar absolutamente los principios del anterior Estado, sino sólo aspira a establecer un orden nuevo, dando un nuevo sentido de la libertad y de la conciencia y solidaridad nacionales”, p.164.

⁴⁵ GARRIDO FALLA, F., “Apuntes...”, p.146.

⁴⁶ GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. a., “Las primeras Cortes del Franquismo, 1942-1967: una dócil cámara para la dictadura”, *Vínculos para la Historia*, nº 1, 2012, p.252.

⁴⁷ En este sentido, JULIÁ, S., *Camarada Javier Pradera*, Madrid, 1977, p.14.

catedráticos y de personas que bien pronto acreditaron su capacidad para la obtención de cátedras universitarias procedentes de estos círculos políticos como Jordana de Pozas, Maravall, Beneyto, Ollero, Castiella, Areilza, Rubio Sacristán y el propio Royo-Villanova entre otros.

Su primer nombramiento político tiene lugar en 1949 cuando es designado procurador en Cortes por el Jefe del Estado, lo que se volvería a producir en 1952 y 1955, continuando en el cargo, ahora en representación de los rectores de las Universidades españolas hasta 1964 cuando se produjo su nombramiento como embajador en Viena⁴⁸.

Como procurador en Cortes intervino, de manera destacada, en la elaboración de las más importantes leyes del llamado por algunos “Estado Administrativo de Derecho”. Las leyes de expropiación forzosa de 1954 y, luego, su reglamento; de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 –de la que fue su ponente, como ya conocemos-; y de procedimiento administrativo de 1958 conocieron el buen hacer de don Segismundo. Además, presidió la comisión de Gobernación de este órgano.

Formó parte, como procurador en Cortes, de la comisión encargada del estudio del proyecto de ley de educación física (primera ley del deporte en España)⁴⁹.

⁴⁸ Vid el sitio web ya citado http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SDocum/ArchCon/SDHistoDipu/SDBuscHisDip?_piref73_1340033_73_1340032_1340032_next_page=/wc/enviarCgiBuscadorHistorico (visitado el día 27 de agosto de 2014)

⁴⁹ BOC, de 14 de noviembre de 1961. También, LÓPEZ FERNÁNDEZ, I., *La educación física en España: proceso de incorporación de los estudios de educación física a la universidad (1961-1992)*, Vol.I, en el sitio web <http://atarazanas.sci.uma.es/docs/tesisuma/16272596.pdf> (visitado el día 13 de junio de 2013)

También fue miembro, en su condición de vocal de la comisión permanente del Consejo Nacional de Prensa, de la comisión redactora de la ley de prensa que, presidida por don Manuel Aznar, tuvo, entre otros, como vocales a Juan Ignacio Luca de Tena García León, Carlos Godó y Valls, Joaquín Arraras Iribarren, Juan Beneyto Pérez y Antonio Fontán Pérez⁵⁰.

El año 1951, por Decreto de 27 de julio (BOE de 29 de julio), fue nombrado subsecretario del Ministerio de Educación Nacional presidido por Joaquín Ruiz-Giménez y Cortés⁵¹, cargo que ejerció hasta el 24 de marzo de 1956 cuando con ocasión de unos disturbios estudiantiles de aquel año Franco cesó al ministro⁵².

Es, de nuevo, GARRIDO FALLA, discípulo del maestro, quien nos da testimonio de este suceso. “Fue Serrano Guirado (otro discípulo que le acompañó al ministerio como jefe de su Secretaría) quien me dio la noticia 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”⁵³. Junto con Serrano Garrido, su otro discípulo: González Pérez, formarán el Gabinete Técnico de la Subsecretaría. “Se iniciaba una etapa (1951-1956) en la que íbamos a vivir intensamente el ‘día a día’ con nuestro Maestro”⁵⁴. También es este autor al que venimos citando de manera reiterada quien ha definido el papel que Royo-Villanova desempeñaba como Subsecretario. “Royo-Villanova entendía fundamentalmente su cargo de Subsecretario como “defensor de la legalidad” en la actuación del Ministerio”⁵⁵.

⁵⁰ PÉREZ LÓPEZ, P., “Democracia orgánica y periodismo” el Consejo Nacional de Prensa”, *La comunicación social durante el franquismo*, Málaga, 2002, p.655.

⁵¹ Se da la circunstancia de que su padre, don Antonio, ejerció como Director General de Primera Enseñanza (Gaceta de 21 de octubre de 1913) cuando el padre de don Joaquín Ruiz-Giménez era el ministro de Educación

⁵² Acerca de estos incidentes, vid., DAVARA TORREGO, F. J., “Joaquín Ruiz-Giménez, político y periodista”, *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 11, 2005, pp.259-277.

⁵³ “Apuntes...” p.150.

⁵⁴ *Ibidem*, p.148.

⁵⁵ *Ibidem*, p.150.

El ministro que sucedió a Ruiz-Giménez, don Jesús Rubio, le ofreció continuar en el cargo, pero razones de lealtad y solidaridad con el ministro saliente le impidieron aceptar el ofrecimiento.

Tras su paso por el ministerio de Educación Nacional, fue nombrado por Decreto de 23 de marzo de 1956 (BOE de ...), rector magnífico de la Universidad de Madrid, tomando posesión del cargo el día 2 del mes siguiente, acto al que asistieron el ministro Sr. Rubio y el director general de Enseñanza Universitaria Sr. Fernández Miranda.

De esta época de politización de la Universidad y primeras revueltas estudiantiles contra la dictadura hay una anécdota que denota el carácter irónico de don Segismundo. “Este Rector accedió a recibir a una comisión de representantes de estos alumnos, que en su despacho le plantearon las principales reivindicaciones de aquel incipiente movimiento estudiantil. Le solicitaron algunas mejoras en las aulas, en las bibliotecas, le pidieron que se suavizara la disciplina exigida en aquellos tiempos y, finalmente, uno de los alumnos le espetó: “¡Y reivindicamos la abolición de la Dictadura franquista!”. Don Segis, como era conocido el Rector madrileño, con toda la flema que fue capaz de reunir, trató de capear como pudo aquellas reivindicaciones menores que le plantearon los estudiantes. Por último, sobre el espinoso tema de la abolición de la dictadura, les respondió: “Ya se verá más adelante, porque tengan ustedes en cuenta que eso lleva su trámite”.⁵⁶

Otro testigo directo de la época relata otra anécdota que también tiene como protagonista al rector Royo-Villanova y muestra esa faceta afín al régimen al que pertenecía. “...recuerdo una entrevista con el rector (Segismundo) Royo Villanova a la que fuimos cuatro o cinco catedráticos con motivo de un incidente. Venía Valentín Andrés Álvarez precisamente, y el Rector nos dijo claro, que la Universidad no era para hablar de política, y yo le dije “Rector, si en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas no se puede hablar

⁵⁶ Vid. el sitio web http://www.lanzadigital.com/juan_gomez/eso_lleva_su_tramite-38930.html (visitado el día 18 de junio de 2013)

de política, dígame usted cómo enseñamos. Dígame usted en este país dónde se puede hablar de política”⁵⁷.

Cesó como rector en virtud del Decreto 3664/1964, de 19 de noviembre (BOE de 21 de noviembre), sucediéndole en el cargo don Enrique Gutiérrez Ríos.

Fue nombrado consejero del Reino (la alta institución del Estado que asesoraba a la Jefatura del Estado en la toma de decisiones de la exclusiva competencia de ésta) en representación de las Universidades españolas el 15 de junio de 1956, es decir, a las pocas fechas de su nombramiento como rector de la Central⁵⁸.

También ocupó asiento en el Consejo de Estado como consejero permanente y en la Comisión General de Codificación, así como en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y en el de Educación Nacional.

Su último puesto fue el de embajador de España en Viena para el que fue nombrado por Decreto 3957/1964, de 26 de noviembre (BOE de 18 de diciembre) y que sólo ejerció durante menos de cinco meses, pues, como conocemos, falleció a finales de abril del año siguiente.

⁵⁷ BERZOSA ALONSO-MARTÍNEZ, C., “José Luis Sampedro Sáez: economista sin fronteras”, *La hora de los economistas: Entrevistas a cuarenta economistas que han contribuido a la modernización de la economía española*, Madrid, 2010, p.155.

⁵⁸ ABC (Sevilla) de 14 de junio de 1956, lo recogía de la manera siguiente: “El rector de la Universidad de Madrid, señor Royo-Villanova ha sido nombrado consejero del reino por las Universidades españolas, en votación celebrada esta mañana en el palacio de las Cortes”, p.25. Más explícito fue el mismo diario en su edición madrileña del día 16 de junio de 1956 donde nos señala que el resultado de la votación fue de nueve votos a favor de Royo-Villanova, uno en blanco y otro a favor de Legaz Lacambra en una mesa que presidió Díaz Caneja, rector de la universidad vallisoletana y que tuvo como vocales a los rectores Legaz Lacambra de Santiago de Compostela y don Manuel Vázquez de Murcia, p.36. También el Diario de F.E.T. y de las J.O.N.S., *Imperio*, lo recogía en su portada

De esta forma Royo-Villanova puso su saber, su cultura, su gran formación de maestro del Derecho administrativo al servicio de una de las más importantes leyes de nuestra patria: El Fuero de los Españoles, ha escrito Ibáñez Martín de esta figura⁵⁹, frase que nosotros podríamos utilizar para explicar su trayectoria política en general, pues si para algunos fue, sin más, un falangista o un franquista, quienes bien lo conocieron no lo definen como tal, sino como un técnico que siempre buscaba las soluciones “liberales conservadoras”⁶⁰. Royo-Villanova no es -a juicio, que comparto, de unos de sus discípulos- uno de los componentes del grupo de administrativistas del “hilo que conduce al franquismo”⁶¹, sino uno de los propulsores de lo que se ha llamado la “década prodigiosa” del Derecho administrativo español que conduciría al Estado de Derecho⁶².

Otras actividades y méritos

Por tradición familiar, Royo-Villanova, desde 1947 hasta su fallecimiento, formaría parte del Consejo de Administración de *El Norte de Castilla* y de la Sociedad Unión Alcohólica de Madrid, aunque sus intereses estaban muy alejados del mundo empresarial.

Ejerció la abogacía en su piso de la calle Españolito, nº 23, siendo uno de sus principales colaboradores el también, luego, abogado y catedrático de Derecho administrativo, don Jesús González Pérez.

⁵⁹ IBÁÑEZ MARTÍN, J., “Suárez y el sentido...”, p.9.

⁶⁰ GARRIDO FALLA, F., “Apuntes...”, p.151. “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.*” “... 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”.

⁶¹ SOSA WAGNER, F., *Juristas de la Segunda República...*, p. 198-207.

⁶² GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Segismundo Royo-Villanova...”, p.313. En el mismo sentido, se había pronunciado años antes VALLINA VELARDE, V. de la, “Notas sobre un administrativista...”, p.20.

También, fue académico electo de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y miembro de la Academia Internacional de Ciencias Administrativas de Berlín y Presidente de la sección española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, asistiendo a numerosos congresos internacionales.

Fue profesor del Príncipe D. Juan Carlos en el curso 1960-1961, formando parte de la comisión que, presidida por don Torcuato Fernández-Miranda, a la sazón director general de Enseñanza Universitaria, se encargó de planificar los estudios universitarios del futuro Rey de España⁶³

Representó en numerosas ocasiones a España como cuando asistió como embajador extraordinario de España en Buenos Aires para la toma de posesión del presidente Frondizi, o al frente de la representación española en la Oficina Internacional de Educación en Ginebra en 1952, o presidió la delegación española en el Congreso de la Unión Latina de Madrid en 1954 y en el Congreso de la UNESCO de 1956 en Nueva Delhi, en Filipinas en 1961 donde se le nombró doctor *honoris causa* por la Universidad de San Agustín, por citar algunos ejemplos

“España -ha escrito Ibáñez Martín- lo utilizó en altas empresas de proyección internacional. Sabía el Estado que ponía en juego a uno de sus más ilustres servidores. Al que siempre, aunque se jugase el más difícil papel, dejaría en el puesto de honor que le corresponde, el nombre de la Patria”⁶⁴

Fue distinguido con las grandes cruces de Isabel la Católica, Alfonso X el Sabio, San Raimundo de Peñafort, del Mérito Civil, de Cisneros y la Placa y Encomienda de la Orden de Instrucción Pública portuguesa, así como la *Grosse Verdienscreuz Mitstern* y la gran cruz de la Orden de Mayo. También obtuvo el título de doctor *honoris causa* por varias universidades.

⁶³ CLEMENTE, J. C., *La educación de don Juan Carlos y otras crónicas de la transición*, Madrid, Editorial Fundamentos, 2000, p.42.

⁶⁴ IBÁÑEZ MARTÍN, J., “Suárez y el sentido...”, p.9.

2.- El nombramiento

Fue elegido por unanimidad para ocupar la vacante producida por el fallecimiento de su padre don Antonio Royo Villanova en la sesión del día 3 de marzo de 1959, aunque el que fuera presidente de la Academia Sr.Yanguas Mesías señala la fecha dos meses antes⁶⁵, lo que resulta de todo imposible, ya que la propuesta de los académicos señores Gascón y Marín, Pérez Serrano y Conde de Vallellano, don Fernando Suárez Tangil, se produjo el 15 de enero de 1959, es decir, doce días después de la fecha señalada por el Vizconde de Santa Clara de Avedillo. Y, por su parte, la Academia en su web señala como fecha de elección la del día tres del mes anterior⁶⁶.

Los proponentes se expresaron en los términos siguientes:

"Los firmantes hemos creído que el mejor homenaje que podría tributarse a la memoria de don Antonio Royo, insigne maestro, era que le sucediera en la Medalla que ostenta en esta Academia su hijo don Segismundo, merecedor de figurar entre los Académicos de Número por muy variados títulos.

"En cumplimiento de las Disposiciones vigentes, esta propuesta formúlase teniendo en cuenta el "curriculum vitae" de la propuesta en la que destacan como méritos más importantes los siguientes:

"Don Segismundo Royo cursó sus estudios con brillantes calificaciones en la Facultad de Derecho de Madrid. Terminada su carrera académica como alumno, fue prontamente designado profesor auxiliar de la

⁶⁵ YANQUAS MESSIA, J., "Nota biográfica...", p.245. Está claro que el autor confunde la fecha y debe referirse al mes de marzo y no al de enero, pues, la propuesta, según puede leerse en el texto, se formuló el 15 de enero. También señala que su discurso de ingreso lo leyó el 29 de noviembre de 1960 cuando realmente la sesión pública tuvo lugar unos meses antes y, en concreto, siete meses antes.

⁶⁶ Vid. El sitio web <http://www.racmyp.es/academicos/NUMERARIOS.CFM?ac=1&id=338> (visitado el día 2 de septiembre de 2014)

cátedra de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho.

Cesó en ella por su designación en virtud de oposición para cátedra como catedrático numerario. Volvió a desempeñar la plaza de profesor auxiliar adjunto en la misma cátedra de la Facultad de Derecho y, actualmente, es catedrático numerario de Derecho Administrativo y Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas: sus designaciones como catedrático numerario han sido debidas a las oposiciones para obtener dichas cátedras. "Ha desempeñado el cargo de Subsecretario de Educación Nacional, y, actualmente, es Rector Magnífico de la Universidad de Madrid.

"Es vocal de la Comisión de Codificación. Ha tomado parte en tareas de los Congresos de Ciencias Administrativas celebrados en el extranjero y en Madrid con gran brillantez. En concurso público obtuvo su obra sobre Régimen Jurídico Municipal el premio "Calvo Sotelo", ha tenido a su cargo el discurso inaugural de las tareas Académicas, versando sobre la materia de Ciencias Administrativas. Desde hace años, viene revisando las ediciones de la obra de don Antonio Royo, Elementos de Derecho Administrativo, aumentando considerablemente el texto y poniendo las numerosas ediciones al día y las tendencias científicas, tanto españolas como de otros países.

"Los anteriores cargos desempeñados y los numerosos trabajos publicados en revistas y en folletos, ponen bien de relieve la aportación, muy valiosa, que a la renovación de la Ciencia Administrativa ha llevado el que estimamos es merecedor de figurar como Miembro de Número de esta Corporación."⁶⁷

⁶⁷ *Ibidem.*

La prensa recogió en sus páginas esta noticia de la siguiente manera:

ROYO-VILLANOVA, ACDÉMICO DE CIENCIAS MORALES

“El rector de la Universidad de Madrid, don SRV, ha sido elegido por unanimidad académico de la real de Ciencias Morales y Políticas para ocupar la vacante producida por la muerte de su padre, don Antonio Royo Villanova”⁶⁸.

Este nombramiento le hizo especial ilusión, según confesó a su discípulo don Fernando Garrido Falla: “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”⁶⁹.

4.- El discurso de ingreso

El día 29 de marzo de 1960, por la tarde, tuvo lugar el momento más solemne de la vida de un académico, pues precedió a la lectura de su discurso de ingreso en junta pública, como es preceptivo:

“Presidió el acto el subsecretario de Educación Nacional, señor Maldonado, en representación del ministro, a quien acompañaban el ministro de Justicia, señor Iturmendi, el obispo de Madrid-Alcalá y Patriarca de las Indias Occidentales, doctor Eijio Garay; el presidente de las Cortes, don Esteban Bilbao; el director

⁶⁸ ABC (Madrid), 11 de marzo de 1959, p.46.

⁶⁹ “Apuntes...”, p.150.

de la Real Academia Española de la Historia, don Francisco Javier Sánchez Catón; el presidente del Tribunal Supremo, señor Castán Tobeñas, el señor Yanguas Mesías, D. Luis Jordana de Pozas, conde de Vallelano y don Juan Zaragüeta, secretario perpetuo de la Corporación.

Abierta la sesión, el nuevo académico entró acompañado por los señores González Álvarez y Castañeda. El discurso que leyó llevó por título “Aspectos de la reforma administrativa”⁷⁰.

Comenzó su discurso cumpliendo con la loable costumbre de evocar la figura de quien le había precedido en la medalla que se le imponía, pero, en este caso –señala el autor-, obedeciendo “el precepto divino que nos manda honrar a nuestro padres” por tratarse, como ya conocemos, de ser su padre el que ocupara el sillón académico desde el 27 de noviembre de 1921 hasta su fallecimiento el 7 de diciembre de 1958, es decir, durante prácticamente treinta y siete años. Segismundo Royo-Villanova realiza en las primeras páginas de su discurso una apretada síntesis biográfica de su padre, concluyendo lo mucho que le debía, aunque lo que le había dejado más huella había sido “la lección viviente de su bondad y afecto para con todos”⁷¹.

D. Segismundo Royo-Villanova fue el quinto titular de la medalla número 35. Fueron sus predecesores: don Manuel Cortina (1857-1879), don Juan de la Concha (1879-1890), don Victoriano Guisasola y Menéndez, Cardenal-Arzbispo de Toledo (1904-1920) y don Antonio Royo Villanova. A don Segismundo le sucedió don José Ibáñez Martín que, a su decir, también polarizó su vida entre las dos grandes vocaciones de la Educación y la Diplomacia⁷².

⁷⁰ *La Vanguardia Española*, 30 de junio de 1º960, p.1

⁷¹ *Ibidem*, p.16.

⁷² IBÁÑEZ MARTÍN, J., “Suárez y el sentido cristiano...”, p.8.

El tema elegido resultó, a juicio de González Pérez⁷³, de lo más oportuno, pues se producía en el momento en que en España se estaba abordando una profunda reforma administrativa que nos llevaría a lo que algún autor ha denominado “el Estado Administrativo de Derecho”⁷⁴. De “lección magistral, a la vez doctrinal y práctica” la calificó el Sr. Yanguas Mesia⁷⁵.

Royo-Villanova justifica la elección del tema por su “interés general y de actualidad”. Todos los países (no sólo los más importantes) claman desde hace varios años por una reforma administrativa. Las críticas contra la Administración Pública son un fenómeno universal. Las causas de este descontento son, a juicio del orador, fundamentalmente dos: la extensión creciente de las atribuciones y servicios al Estado, por un lado; y su falta de adaptación a las exigencias de hoy día, su mala organización, sus métodos inadecuados, de otro⁷⁶.

El Estado ya no es el del *laissez faire, laissez passer* y la situación económica y social ya no es la misma. Ha cambiado el hombre y la Administración debe servir –así lo entiende el autor– de medio de reajuste. Los progresos científicos y técnicos han llevado al Estado a intervenir para ponerlos al alcance de toda la población. Asimismo, se va disipando la idea de que el Estado es un enemigo y un mal necesario. El Estado protege al individuo y al pueblo todo. Hoy los individuos piden servicios positivos y medios para la satisfacción de sus necesidades. Y así, el Estado debe intervenir, ordenar la economía y prestar ciertos servicios necesarios en las actuales condiciones de vida.

Esta importancia de la Administración pública ya era encarecida por nuestros escritos clásicos de Derecho administrativo, dirá Royo-Villanova, y citando a Colmeiro recordará que “La Administración... acompaña al hombre desde la

⁷³ “In Memoriam”..., p.321.

⁷⁴ GARRIDO FALLA, F., “Académicos...”, p.149.

⁷⁵ *Op. cit.*, p.247.

⁷⁶ *Aspecto de las...*, p.17.

cuna al sepulcro, y todavía antes y después de estos lindes del mundo tiene deberes que cumplir...⁷⁷.

También ha cambiado el signo de la intervención administrativa. Antes la intervención tenía un carácter limitativo, hoy es mucho más importante la actividad de fomento y la de prestación de servicios. La Administración, a través de sus actividades y servicios, coadyuva al desarrollo económico y social del país, al bien social. Por ello, los modernos autores de lengua inglesa llaman al Estado, Estado del bienestar social (*Welfare State*)

El primer punto que habría que examinar de cara a la reforma administrativa –escribirá Royo-Villanova- es el alcance de la intervención de los Estado, aunque si nos planteáramos esta cuestión en su amplitud la reforma administrativa se vería retrasada. Es la política la que señala los fines del Estado y serán las condiciones objetivas y subjetivas de la Sociedad las que aconsejen la prudencia de los órganos del Estado, definidores de la política.

La característica de los tiempos modernos es –continuará manifestando- la creciente intervención del Estado, y son razones de justicia social y no sólo el momento físico, intelectual, moral o social de un pueblo, las que han llevado al Estado a intervenir en el plano económico y social.

Si la determinación y revisión de los fines y funciones del Estado es una cuestión política, la cuestión del reparto de funciones entre los ministerios, la Administración central y sus delegados (desconcentración) o entre la Administración del Estado y la local (descentralización) cae de lleno dentro del marco de la reforma administrativa, como también lo es el problema de los llamados organismos autónomos.

⁷⁷ *Ibidem*, p.19.

Conviene determinar, en consecuencia, si para las funciones así determinadas existen los órganos adecuados, esto es, si se ha hecho un buen reparto de competencias o división del trabajo. Hace falta, además, elaborar planes o programas para el futuro inmediato o remoto; una dirección efectiva que llegue a todos los centros o dependencias; una coordinación eficaz que asegure la unidad de esfuerzos y evite roces o duplicaciones; y un control que garantice el cumplimiento de los programas y órdenes de la dirección.

La reforma administrativa habrá de abordar, asimismo, los problemas del personal, esto es, el estatuto de los funcionarios, su selección, ascenso y retribución.

Y, finalmente, hay que considerar la actividad administrativa propiamente dicha, el modo de realizar los actos, de tomar los acuerdos, en una palabra, el procedimiento, pues la Administración debe ser rápida y eficaz.

Sobre estos puntos desarrollará Royo-Villanova su intervención y, además, aplicados a la reforma administrativa que se estaba desarrollando en España.

Royo-Villanova es consciente de que una reforma completa que abarque todos los aspectos que acaba de señalar no puede realizarse de una sola vez. Hay que elaborar un plan de conjunto que dé unidad y armonía a los distintos planes parciales⁷⁸. Como también lo es que no es precisa una ley de reforma, pues muchas pueden llevarse a cabo por simples Decretos y Órdenes ministeriales e, incluso, por decisiones de los jefes de los centros.

La reforma administrativa lo que sí debe ser es continua por dos razones. Una, porque al cambiar la realidad, la Administración tendrá que adaptar su organización y sus métodos, y otra, porque la labor humana es perceptible.

⁷⁸ *Ibidem*, p.25.

Por ello, entiende que debe haber un Organismo permanente encargado de la reforma administrativa que sólo tenga por exclusiva misión ésta⁷⁹.

A continuación, dedicará su discurso, después de este planteamiento general, a la reforma administrativa que se está llevando a cabo en España⁸⁰, poniéndola en relación con la teoría general sobre la reforma administrativa expuesta.

Royo-Villanova comenzará recordando que la Administración española ha sufrido diversas reformas desde el establecimiento del régimen constitucional, aunque la verdadera reforma se produjo en el siglo pasado cuando se crearon los Ministerios; cuando se estableció una división ministerial en provincias y se situó al frente de cada una de ellas a los Gobernadores; cuando las ideas liberales y democráticas llevaron a la constitución electiva de las Corporaciones locales; en definitiva, cuando el principio de división de poderes hace nacer un Poder ejecutivo, una Administración fuerte, separada del Poder legislativo y del judicial, pero sometida a la ley⁸¹. Pero, no ha habido nunca un plan general de reforma inspirado en la idea de reformar la Administración.

El nuevo régimen ha promulgado importantísimas leyes relativas a la Administración, pero la fundamental la introdujeron el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, que reorganizó la Administración Central y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 20 de julio de 1957., que se refundieron por Decreto de 26 de julio de 1957. A la que hay que añadir la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958. Una y otra revelan claramente –afirmará– el designio del Gobierno de realizar una verdadera reforma, gradual pero continua, y no simples retoques parciales.

El antecedente inmediato de estos propósitos de reforma administrativa lo sitúa en el Decreto-ley de 20 de diciembre de

⁷⁹ *Ibidem*

⁸⁰ *Ibidem*, pp.26 a 30.

⁸¹ *Ibidem*, p.27.

1956, que creó la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno como «órgano de estudio y documentación, asistencia técnica, coordinación y elaboración de planes de la Presidencia del Gobierno, especialmente en cuanto se refiere a la *reforma y perfeccionamiento de la organización y de la actividad administrativa*», al que hay que añadir las Secretarías Generales Técnicas existentes en la mayoría de los Ministerios civiles.

Royo-Villanova, en las páginas siguientes de su discurso, va a analizar aquellos puntos que considera necesario abordar en toda reforma administrativa poniéndola en relación, como hemos señalado, con la reforma administrativa que se está desarrollando en España comenzando por la dirección o, mejor expresado, la función directiva o de mando que descompone y las resume, siguiendo a Luther Gulick, en la siguiente palabra: POSDCORB, en la que las distintas letras son las iniciales de *planning* (planificar), *organizing* (organizar), *staffing* (selección de personal), *directing* (mandar), *coordinating* (coordinar), *reporting* (informar), *budgeting* (preparación de presupuesto)⁸²- Para exponer, después, la delegación de atribuciones y la desconcentración previstas en las leyes administrativas.

A continuación, aborda la planificación. No basta –dirá Royo-Villanova- con resolver los problemas de cada día, hay que prever y prevenirse, lo que debe llevarse a cabo elaborando planes o programas. Hay que señalar los fines u objetivos que se quieren conseguir y, después, trazar el camino para lograrlos, lo que no es sino la preparación para la acción. La planificación no es el control estatal de la economía, pero sea cual sea la actividad estatal, por mínima que sea, siempre precisará de un plan para alcanzar los fines del Estado. La planificación, pues, no prejuzga para Royo-Villanova una idea socializante o liberal, es una técnica neutral, desprovista de color político que puede ser utilizada por diversos sistemas políticos y económicos⁸³. La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado prevé el plan general de actuación del Gobierno y las directrices que han de presidir las tareas encomendadas a cada uno de los Departamentos ministeriales, los

⁸² *Ibidem*, pp.66-72.

⁸³ *Ibidem*, pp.72-80.

programas conjuntos de actuación de los Ministerios que integran las Comisiones Delegadas y los planes generales de actuación de los Ministerios (artículos 10 y 11); asimismo, según el espacio territorial habrá planes nacionales, provinciales, comarcales y locales; y atendiendo a la materia, existen planes de ordenación económica, de viviendas, de urbanismo, de carreteras, etc. Y, también establece el procedimiento de elaboración de planes y los órganos encargados de su elaboración.

La coordinación es, a juicio del autor, una de las funciones más importantes de la dirección y elemento esencial en la organización administrativa. Todos los demás principios están contenidos en el de coordinación y a través de los mismos se realiza la coordinación.

Los medios de lograr la coordinación son varios: *a)* En primer lugar, un reparto de competencias claro y preciso que evite interferencias. *b)* Establecer un programa claro de actividades en el que se defina la participación de cada órgano o servicio en la obra común. *c)* A través de órganos especiales como, por ejemplo, el Presidente del Gobierno, las Comisiones delegadas del Gobierno y los Ministros. *d)* Un buen medio de coordinación es la participación de los funcionarios en la elaboración de los programas, así como una comunicación perfecta de arriba abajo y a la inversa, en todo lo que afecta a la marcha de los servicios.

Otro importante aspecto de la reforma administrativa es el procedimiento, que el conoce muy bien, pues, como conocemos, fue objeto de sus reflexiones y estudios en varios momentos. De poco servirá tener una buena organización administrativa y un perfecto organigrama si a la hora de actuar se siguen procedimientos lentos y se utilizan métodos antieconómicos⁸⁴. Con razón nuestra Ley de Procedimiento Administrativo prescribe que la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia. El procedimiento administrativo es un producto del Estado de Derecho. La Administración no sólo debe aplicar un derecho sustantivo, material, sino que debe, al mismo tiempo, hacerlo con arreglo a ciertas formas y trámites establecidos en un derecho

⁸⁴ *Ibidem*, p.92.

adjetivo o formal. Esta necesidad de una regulación jurídica del *modus procedendi* de la Administración no es incompatible con los criterios de economía, celeridad y eficacia. La preocupación por la sencillez y la rapidez del procedimiento aparece a lo largo del articulado de la Ley (artículos 32, 42, 75, 84, etc.)

Al elemento humano de la reforma administrativa dedica el resto de su discurso bajo el epígrafe general de “Las relaciones humanas y públicas”⁸⁵.

El hombre, bien sea en la esfera pública o privada, será lo más importante, pues de su conducta depende el éxito de la empresa. Su adhesión, su colaboración, su entusiasmo, su confianza, son condiciones indispensables y garantía del triunfo. O, dicho, en otros términos, la reforma administrativa sería incompleta y sólo tendría, en el mejor de los casos, un éxito parcial si sólo se consideran los problemas desde un punto de vista técnico y organizativo y no se tuviera en cuenta a las personas.

Las empresas privadas y la Administración han demostrado que la producción depende tanto de factores psicológicos y morales como de los elementos técnicos y materiales. Nace así una nueva ciencia social, la de las relaciones humanas, que tiene por objeto conocer la conducta humana en los varios tipos de organización. Aplicando la ciencia de las relaciones humanas, se trata de conseguir que todos los miembros de una organización se sientan miembros y partícipes activos de la misma, que se adhieran con entusiasmo a sus fines ; que los hagan suyos; que se compenetren perfectamente con las directrices y órdenes que descienden de lo alto de la jerarquía; que tengan el orgullo de pertenecer a la Organización; que sientan una satisfacción intensa en el puesto que ocupan. En resumen, que una moral alta alimente la labor colectiva.

En la nueva Ley de Procedimiento Administrativo encontramos varios preceptos encaminados a fomentar la colaboración de los funcionarios en las tareas de la dirección, a informarles y a asignarles las funciones más adecuadas a su preparación; en suma, a hacerles partícipes de la reforma. Las oficinas de iniciativas y

⁸⁵ *Ibidem*, pp.93-119.

reclamaciones (artículo 34.1), las reuniones periódicas de los jefes con sus subordinados (artículo 36), etc.

Y si los que sirven a la Administraciones pública son importantes en la reforma administrativa también debe tenerse muy presente las relaciones de la Administración con los particulares. Una vez más, el estudio y experiencias en esta materia tuvieron su origen en las empresas privadas, y concretamente en los Estados Unidos. El ejercicio de la actividad de relaciones públicas ha modificado sustancialmente el concepto mismo de empresa, que ha pasado a ser de una unidad económica para la consecución de los mayores beneficios, una unidad social que tiende a facilitar trabajo y bienestar al mayor número posible de personas. Si las empresas privadas tienen interés en mejorar sus relaciones públicas, con mayor razón debe cuidarlas la Administración que, por definición, está al servicio del público. Hay que fomentar la mutua comprensión entre los usuarios y los encargados de la gestión de los servicios administrativos que tiene dos vías: la que va de la Administración a los particulares y otra que comunica a éstos con aquella. La Administración tiene que informar al público de sus programas y actividades, pero también debe recibir de éste sus deseos y preferencias. Los medios para conocer la opinión del público son varios: peticiones y quejas, iniciativas a través de los buzones y de las Oficinas de iniciativas. Desde el lado de la Administración, ésta debe informar al público acerca de las funciones del Estado, en general y de cada dependencia, en particular; de la competencia de cada una de las oficinas; de los derechos y deberes de los particulares; y de cómo se gastan los ingresos públicos. Las publicaciones, y no sólo los Boletines Oficiales, podrían constituir un medio muy importante de divulgación y, por ello, sería recomendable la creación de un Servicio de Estudios y Publicaciones; así como también la prensa, la película informativa, la radio, los carteles y los pequeños detalles de la vida cotidiana (visitas, conferencias telefónicas, etc.) servirían a este fin. Concluirá este apartado sugiriendo la creación de una Dirección General de Relaciones Públicas en la Presidencia del Gobierno.

En España no hay, a juicio de Royo-Villanova, una verdadera política de relaciones públicas hasta la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. La colaboración de los administrados es una de las metas de esta norma que aparece en

numerosos artículos que va desgranando para justificar su afirmación hasta llegar a abordar cuestiones tan de detalle como la de los horarios de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones a las que dedica varias páginas, pues entiende que son órganos principales en esta tarea.

Finaliza su disertación afirmando que aquí sólo ha abordado algunas cuestiones de la reforma administrativa, pues un estudio completo exigiría tratar temas como la codificaciones de las disposiciones legales, la contratación administrativa, entre otros y, sobre todo, el de la formación, selección, ascenso y retribución de los funcionarios públicos que le era tan caro, como ya conocemos, por alguno de los trabajos que ya hemos citado. Su finalidad confesada era solamente exponer algunos aspectos de la reforma administrativa para encarecer su importancia⁸⁶.

Este discurso de ingreso será contestado, como es costumbre, por algún académico. En este caso es don José Gascón y Marín, catedrático de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Central y, como ya sabemos, maestro del nuevo académico además de gran amigo de don Antonio Royo quien le dará la réplica, en la que poco menos que subraya la circunstancia extraordinaria de que un hijo recoja la medalla que ostentó el padre y a poner de manifiesto los brillantes méritos del académico electo para concluir con unas breves palabras en las que remarca algunas de las afirmaciones expresadas en el discurso de ingreso como la necesidad del estudio de las relaciones entre Administración y administrado o el estudio de las relaciones humanas, para concluir dándole la bienvenida a la Corporación científica que por unanimidad le había llamado⁸⁷.

El discurso de Royo-Villanova, además de ser de actualidad y abordar temas por él bien conocidos como la Administración pública que se asienta, en su opinión, sobre dos pilares: la legalidad y la eficacia, lo que le lleva a estudiar con detenimiento las leyes más importantes de la reforma administrativa que se estaba produciendo en España y, en particular, la de Procedimiento Administrativo, es un ejemplo de rigurosidad científica. Royo-Villanova conoce con precisión el Derecho patrio que se estaba elaborando (él participó,

⁸⁶ *Ibidem*, p.119.

⁸⁷ *Ibidem*, pp.123-135.

como conocemos, en algunas de las más importantes leyes) y, también, es buen conocedor de la doctrina extranjera (su conocimiento del francés, el inglés y el alemán se lo permitían), pero no sólo de la jurídica, sino también de la sociología y, en general, de las ciencias sociales. Con este discurso da la talla de maestro del Derecho administrativo y se muestra como precursor de esa generación de administrativistas que va apareciendo en los años cincuenta y que se ha denominado como la edad de oro del Derecho administrativo español, amén de rubricar su talla intelectual.

5.- Otras aportaciones en la Academia

Como hemos señalado al principio de estas páginas, los años que Royo-Villanova ocupó plaza en la Academia fueron pocos, pero muy productivos, en nuestra opinión. Casi a intervención por año y su presencia activa en más de un centenar de sesiones públicas así lo demuestran.

Los *Anales de la Academia* recogen otros dos importantes trabajos de los que queremos dar cuenta. Ninguno tiene por objeto la especialidad del académico. El primero, que lleva por título “El trabajo en la doctrina pontificia” es un estudio de la Encíclica *Mater et Magistra*; el segundo, bajo el título “La Universidad Europea”, que le es más próximo por su condición de docente y gestor de la educación, es un estudio del proyecto de universidad europea previsto en los Tratados comunitarios y que nunca llegó a ponerse en marcha.

El trabajo en la doctrina pontificia

El curso 1960-1961 se inauguró con el discurso pronunciado por Royo-Villanova, que aprovechó la reciente publicación de la Encíclica del Papa Juan XXIII *Mater et Magistra*, promulgada el 15 de mayo de 1961, para que un comentario a este documento de palpante actualidad (el propio título del documento pontificio así lo

revela: “El reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina de la iglesia”) sirviera para la reflexión de los académicos⁸⁸.

La tesis que sostiene es que esta Encíclica es una continuación de las que le han precedido y que han abordado la cuestión social. Así, la *Rerum Novarum* de León XIII (15 de mayo de 1891) y la *Quadragesimo Anno* de Pío XII (15 de mayo de 1931) ya se pronunciaron, como hace ésta, por el derecho y el deber de intervención de la Iglesia en la cuestión social, pues, aunque “la Iglesia tiene como principal misión el santificar las almas y hacerlas partícipes de los bienes del orden sobrenatural también se preocupa del vivir diario de los hombres, no sólo en cuanto al sustento y a las condiciones de vida, sino también en cuanto a la prosperidad y a la cultura en sus múltiples aspectos y al ritmo de las diversas épocas”; y la doctrina es la misma, ya que “propugna como solución no sólo una reforma de las Instituciones, sino además y sobre todo, una reforma de las costumbres. Una recristianización del mundo”. Las Encíclicas lo único que hacen es adaptarla a las circunstancias, exigencias y ritmo del tiempo. En todas ellas la preocupación es la misma, a saber: las perturbaciones del orden social, el resolver los arduos problemas de la convivencia humana comprendidos bajo el nombre de la cuestión social.

La nueva Encíclica lo que hace es enriquecer con nuevos aspectos la cuestión social: “La evolución de las situaciones históricas –se puede leer en el documento papal-, pone cada vez más de relieve que las exigencias de la justicia y la equidad no atañen solamente a las relaciones entre obreros y empresarios; sino que afectan también a las relaciones entre los diferentes sectores económicos, y entre zonas económicamente más desarrolladas y zonas económicamente menos desarrolladas en el interior de las comunidades políticas particulares; y, en el plano mundial, las relaciones entre países con diverso grado de desarrollo económico-social.”.

⁸⁸ El trabajo puede verse en el sitio web <http://www.racmyp.es/docs/anales/A37/A37-6.pdf> (visitado el 9 de septiembre de 2014)

El principio fundamental de la convivencia –asegura el Papa– es que cada uno de los seres humanos es y debe ser el fundamento, el fin y el sujeto de todas las instituciones en que se expresa y realiza la vida social.

Royo-Villanova en su discurso se ocupa de un problema al que la doctrina social católica sigue concediendo preferente atención, ya que había sido abordado, como demostrará, por León XIII y Pío XII: el relativo al trabajo y a los trabajadores.

La Iglesia –señala Royo-Villanova– ha ennoblecido el trabajo elevándolo a la altura de la dignidad y la libertad humanas. La dignidad del trabajo es efecto y reflejo de la dignidad personal de lo humano. Y, a este respecto y siguiendo la tesis principal del trabajo, el autor cita las anteriores Encíclicas que expresaban esta idea fundamental. Así, Pío XX insiste siempre en el respeto debido a la íntima dignidad del hombre, si pide para el trabajador un justo salario en el contrato de trabajo, si para él exige una asistencia eficaz en sus necesidades materiales y espirituales, ¿por qué lo hará sino porque el trabajador es una persona humana porque su capacidad de trabajo no debe ser considerada y tratada como una mercancía y ¿porque su actividad representa siempre una actividad personal? Y León XIII años antes habría escrito algo tan rotundo como que el trabajo no es vil mercancía, sino que ha de reconocerse en él la dignidad humana del trabajador. Juan XXIII también realizará afirmaciones de fuerte calado siguiendo esta idea principal y, de esta manera, pueden leerse frases como las siguientes: “El trabajo viene además a ser una continuación de la obra divina”; “el trabajo tiene, además, un gran valor social y es causa y efecto de la civilización”; “el trabajo no sólo tiene un valor personal, sino también social”; “el trabajo del hombre no sólo es útil a él mismo, sino a los demás, a la Comunidad”; “el trabajo, pues, no sólo desarrolla la personalidad, sino que fomenta la solidaridad”.

La Encíclica *Mater et Magistra*, al decir de Royo-Villanova resume admirablemente todos los valores del trabajo humano según la doctrina social de la Iglesia: En el trabajo encuentra la persona humana mil incentivos para su afirmación, para su desarrollo, para su enriquecimiento, para su expansión, incluso en el campo de los valores del espíritu. Es, por tanto, un trabajo que ha de concebirse y

vivirse como una vocación y una misión, es decir, como una respuesta a la invitación de Dios de contribuir al cumplimiento de su plan providencial en la historia; como un empeño de obrar el bien para la elevación de sí mismos y de los demás y como una aportación a la civilización humana.

Para la doctrina social de la Iglesia, el trabajo del hombre no es sólo un modo de satisfacer sus necesidades vitales, sino un medio de desarrollar y perfeccionar su personalidad. La concepción cristiana del trabajo nos previene contra el peligro de ver en él un fin en sí mismo, aunque este fuera el perfeccionamiento personal y el ser útil a la sociedad. La preeminencia humana del trabajo es subrayada por Juan XXIII cuando, al reafirmar el derecho natural de propiedad, observa que en nuestros días se aspira, más que a convertirse en propietario de bienes, a adquirir aptitudes profesionales.

Sobre estos principios se funda la doctrina de la Iglesia – recogerá el dicente- al configurar los derechos de los trabajadores no sólo en orden a la retribución del trabajo, sino a la participación de los mismos en el régimen de las empresas y en la organización económico-social. Con relación a la retribución de los trabajadores, la Encíclica *Mater et Magistra* se pronuncia en el sentido de que ésta no se puede abandonar enteramente a la ley del mercado ni tampoco fijarse arbitrariamente; sino que ha de determinarse conforme a la justicia y a la equidad. Esto exige que a los trabajadores les corresponda una retribución tal que les permita un nivel de vida verdaderamente humano y hacer frente con dignidad a sus responsabilidades familiares; pero exige, además, que al fijar la retribución se mire a su efectiva aportación a la producción y a las condiciones económicas de la empresa; a las exigencias del bien común de las respectivas comunidades políticas: así como también a las exigencias del bien común universal. Y, respecto a la participación de los trabajadores, a juicio argumentado de Royo-Villanova, el Santo Padre aconseja la participación del personal de la empresa en todos los aspectos de la vida de la misma, incluso en la gestión económica, pero no de manera que esta última pase a manos de los trabajadores no con iguales derechos que el capital.

Por último, el orador concluye su disertación señalando lo que era el objetivo de su disertación: “reiterar una vez más como católico y como hombre de mi tiempo, mi gran amor y fervorosa adhesión a la doctrina social de la Iglesia”.

Sin duda, podemos afirmar que ese “liberal-conservador” que era Royo-Villanova, como lo calificó su discípulo Garrido Falla, está teñido también de “social-cristianismo”, según demuestra su adhesión a la doctrina social de la Iglesia que él tan bien conoce.

La Universidad Europea

El segundo tema sobre el que disertará en una de sus intervenciones en la Academia versa sobre algo que para él, por su condición de docente y buen conocedor del mundo que vive, le resultará muy grato, pues, es, ni más ni menos, que *el Alma Mater* europea. Algo tan alejado a la realidad española de ese tiempo es abordado por Royo-Villanova mostrando el conocimiento que tiene de las entonces Comunidades Europeas. En las Juntas del 3 y 10 de abril de 1962, Royo-Villanova abordará este tema⁸⁹.

El académico inicia su relato afirmando que la integración europea, al lustro de su creación, no había avanzado en todos los campos de igual manera. “Las bases espirituales comunes que forman el acervo cultural europeo no han alcanzado ni con mucho los resultados conseguidos en el terreno económico, político o militar”, aunque también advierte que “son cada vez más numerosas las personas, organismos e instituciones consagradas a poner de relieve y a intensificar el fondo espiritual común de la cultura europea”, insistiendo en la necesidad de que sirva de base e inspiración a los demás esfuerzos integradores.

Royo-Villanova expone de manera detallada y precisa todo el proceso previo a la inclusión del mandato en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA o Euratom) de creación de una “Institución de nivel universitario” en sus artículos

⁸⁹ <http://www.racmyp.es/docs/anales/A38/A38-3.pdf> (visitado el día 12 de septiembre de 2014)

9.6 y 216, así como todos los problemas y avatares que llevaron a la declaración de Bonn, adaptada en el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de 27 de abril de 1960, que llevó al abandono de este proyecto y, en definitiva, del incumplimiento del mandato contenido en el tratado y su sustitución por "la creación por Italia de una Universidad Europea en Florencia, a cuya vida intelectual y financiación contribuirán los seis Gobiernos", es decir, el establecimiento de una Universidad, obra sólo de las autoridades europeas, creada, administrada y dirigida sin ningún lazo orgánico con las Comunidades Europeas. Esta Universidad contemplada en la citada declaración de Bonn tendrá su sede provisional, como acordaron los seis en los Consejos de Ministros del Euratom y de la Comunidad Económica Europea, en 1960, en la ciudad italiana de Florencia.

A partir de ahí, el discurso se centrará en analizar, a la luz de los documentos comunitarios, la misión de esta Universidad, que "consistirá en dar a conocer a la juventud europea las bases espirituales y culturales de una vida europea común"; la naturaleza de su labor y enseñanzas, organización, autonomía universitaria, el profesorado, los estudiantes, duración de los estudios, títulos y diplomas, así como su relación con otros institutos europeos de enseñanza superior como es el Colegio de Brujas.

En principio, pudiera sorprendernos el conocimiento que tiene el académico de las Comunidades Europeas cuando aún España ni siquiera había solicitado por primera formalmente su ingreso en esta organización. A nuestro juicio, Royo-Villanova muestra un conocimiento profundo del entramado institucional comunitario y de las decisiones adoptadas por estos órganos en la materia objeto de su discurso. Esa sorpresa se hace menor cuando recordamos sus conocimientos internacionalistas y, sobre todo, lo que fue su vida y pasión: la enseñanza universitaria. Por ello, no es extrañar el manejo de las fuentes y el profundo conocimiento sobre la materia que, a buen seguro, transmitió a todos los que lo escucharon en las juntas públicas.

A nuestro parecer, en este discurso su autor se muestra como un importante humanista, así como un europeísta convencido.

La última intervención

Los Anales de la Academia de 1965 recogen la que sería la última aportación de Segismundo Royo-Villanova en la institución. Su muerte prematura truncó sus, a nuestro juicio, importantes contribuciones al desarrollo de la ciencia jurídica en España.

Con motivo de la celebración de los “XXV Años de Paz”, el académico retomó un tema que ya había desarrollado, como hemos puesto de manifestó en páginas anteriores, en varias ocasiones. Las tres leyes administrativas más importantes del franquismo fueron de nuevo punto de atención del administrativista bajo el título de “las garantías jurídicas del administrado”⁹⁰.

El Estado de Derecho era, otra vez, objeto del análisis del jurista. Los recursos jurisdiccionales son, a juicio del autor, el medio mejor para que la Administración sea ejercida conforme a Derecho como garantía del eficaz cumplimiento de los fines públicos y, al mismo tiempo, como garantía de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. “Con razón ha podido decirse –afirmará– que no se colocó la última piedra del Estado de Derecho hasta que se implantaron los recursos jurisdiccionales contra la Administración”. Desde luego, que no son el único medio para asegurar el sometimiento de la Administración a la legalidad –afirmará–, pero sí el único que persigue la tutela de los derechos e intereses de los particulares.

Y, junto a los recursos jurisdiccionales, añade también la responsabilidad de la Administración, sin la cual las garantías jurídicas de los particulares quedarían incompletas y sin la cual, también, impropriamente, puede llamarse un Estado, Estado de Derecho.

⁹⁰ *Anales*, Año XVII,...

A partir de estos pilares del Estado de Derecho, como los calificara en alguna ocasión, continuará su discurso examinando las leyes administrativas antes citadas y, de manera más detallada las de Procedimiento Administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa donde se encuentran las garantías jurisdiccionales de los administrados.

El procedimiento administrativo, al que define como “la serie de actuaciones que ha de realizar, en el conjunto de formalidades y trámites que debe observar la Administración pública para dictar sus acuerdos o resoluciones”, es, de un lado, garantía del acierto de la Administración; más, de otro, garantía de los particulares interesados en la resolución administrativa que haya de dictarse. Desde este punto de vista, las garantías que los particulares se pueden encontrar en la LPA son las siguientes: en primer término, la intervención de los administrados en el mismo; en segundo lugar, la obligación de resolver de la Administración; una tercera garantía es la obligación, asimismo, de motivar en ciertos casos las resoluciones administrativas; en cuarto lugar, la abstención y recusación de las autoridades y funcionarios; en quinto lugar, los recursos administrativos; y, finalmente, la limitación de la potestad de la Administración pública para anular de oficio sus actos declaratorios de derechos.

Ahora bien, aun reconociendo la importancia del procedimiento administrativo, hay que confesar que por sí sólo no es una garantía completa de la legalidad de la administración y del respeto a los derechos de los particulares, hace falta una jurisdicción independiente e imparcial a la que pueda recurrir el agraviado.

La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa constituye, para Royo-Villanova, un notabilísimo progreso en nuestra ordenación jurídica.

Las principales innovaciones que destaca de esta Ley son las siguientes: En cuanto a la organización de los tribunales, acentúa el carácter judicial en su composición y sustituye los tribunales provinciales por las salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales. Unifica los regímenes jurídicos para la Administración Central del Estado y la Local evitando importantes

diferencias que carecían de sentido. Y, amplía el ámbito del recurso contencioso-administrativo, tanto desde el punto de vista subjetivo como objetivo. Subjetivamente, amplía el concepto de Administración Pública, y objetivamente amplía las clases de actos de la Administración susceptibles de recurso.

Royo-Villanova se muestra, en fin, un buen conocedor de su profesión de abogado que ejerció con sus colaboradores a lo largo de muchos años y, por supuesto, de su magisterio como catedrático de Derecho administrativo, pues su discurso es claro y didáctico, dirigido a un público culto, pero no necesariamente especialista, como eran los académicos. No hay que olvidar, como ya hemos hecho notar, que Royo-Villanova fue uno de los ponentes de esta Ley en su paso por las Cortes Españolas.