

I. - ESPAÑA

IN MEMORIAM:

DON ANTONIO ROYO-VILLANOVA

La dilatada existencia de don Antonio ROYO-VILLANOVA, que nos ha dejado próximo a sus noventa años, se halla entretrejida con la Política y la Administración españolas de más de medio siglo y ofrece rasgos y cualidades dignos de admiración y recuerdo.

Aunque nacido en Zaragoza, su familia procedía del Pirineo aragonés, y, en los momentos más duros de sus luchas políticas, cuando excitaba con su ejemplo, su pluma y su palabra a combatir el separatismo "a sangre y fuego", se autocalificó de almogávar. Siendo Director general de Primera Enseñanza, se complacía en referir con su peculiar gracejo que, con ocasión del censo de población efectuado en 1960, el alcalde de Sallent, de donde su padre era oriundo, había hecho comparecer ante el Ayuntamiento a un vecino sexagenario que era el único analfabeto del municipio, para conminarle a que aprendiera inmediatamente a leer y escribir o se marchara inmediatamente. Y a lo largo de su vida, don Antonio permaneció fiel al afán de cultura y a la incapacidad de compromiso propios de sus paisanos.

Su padre, don Mariano ROYO URIETA, prestigioso ingeniero, fué el más significado de los iniciadores de la que Costa denominó "política hidráulica", a la que sirvió con su técnica en el Canal Imperial, el Pantano de Mezalocha y otras importantes obras, y con su pluma en el sugestivo volumen «Cartas sobre riegos», que mi padre reeditó por su permanente interés. Todos los hijos descollaron de manera extraordinaria en sus respectivas profesiones: Luis, en la Literatura; Ricardo, en la Medicina; Mariano, en la Ingeniería, y Antonio en la Universidad, simultaneando sus trabajos con el periodismo y la política, para los que se hallaban singularmente dotados. La misma vena ha seguido alumbrando en la tercera generación valores humanos de la calidad de los profesores Segismundo y Ricardo ROYO-VILLANOVA.

Don Antonio ROYO-VILLANOVA estudia y se licencia en la Universidad de Zaragoza, en la que —inmediatamente después de doctorarse en la de Madrid— ingresa como profesor auxiliar encargado de la cátedra de Derecho civil. A esta época pertenece su tesis doctoral («Los contratos aleatorios en el Código civil español y en los extranjeros») y su «Programa de Derecho civil» (Zaragoza, 1893).

Poco después, sobre el sólido cimiento de su formación civilista, se especializó en las ciencias políticas y obtuvo en reñidas oposiciones, el año 1895, la Cátedra de Derecho político y administrativo de la Universidad de Valladolid. Al separarse ambas disciplinas en 1900, estaba ya definida su vocación hacia el Derecho administrativo, cátedra de la que fué titular hasta su jubilación por edad. En efecto, aunque dedicó varias de sus publicaciones a temas de Ciencia política y de Derecho internacional, la mayor y mejor parte de su abundante y valiosa producción escrita y orales de carácter administrativo.

Con un interesantísimo prólogo, fechado en Zaragoza el primero de septiembre de 1900, aparece la primera edición de sus «Principios de Derecho administrativo», que luego denomina «Elementos» y que alcanzan un éxito proclamado por sus reiteradas ediciones hasta la vigésimocuarta, publicada en 1956, puesta al día por el actual rector de la Universidad de Madrid.

Sería pueril exponer el carácter y contenido de una obra que ha logrado, durante más de medio siglo, el máximo favor y difusión entre los universitarios y letrados. En cambio, es oportuno recordar el propósito del autor y su significación en nuestra literatura administrativa.

Ya en su ocaso el tratado de SANTAMARÍA DE PAREDES, ocupaba el primer lugar el Derecho administrativo debido al profesor POSADA, contra el cual reacciona ROYO-VILLANOVA por entender que su concepto del Derecho administrativo "no responde a la realidad histórica" y que "el estilo de ese libro le hace poco accesible para los que principian a estudiar". En las frases transcritas del prólogo a la primera edición de los «Principios» deja traslucir el autor sus dos principales preocupaciones: realismo y claridad.

ROYO-VILLANOVA conocía y puso a contribución adecuadamente las principales obras y tratados de Derecho administrativo de Francia e Italia y, a través de traducciones, la literatura fundamental sobre la materia en Alemania y Estados Unidos. Es indiscutible que ORLANDO (que había publicado sus «Principii» pocos años antes) influyó de varios modos sobre su

juvenil colega español. No obstante, el método del profesor de Valladolid consistió en exponer la realidad jurídico-administrativa española y en adaptar o construir las teorías científicas de modo que conviniesen a esa realidad. Esa actitud le lleva, por ejemplo, a afirmar la pluralidad de Administraciones públicas en la misma definición de la disciplina; y a rechazar que la provincia y el municipio deban considerarse como órganos del Estado (1). Y con extraordinaria clarividencia, la observación de la realidad administrativa española le conduce a formular una interpretación original y temprana del fenómeno de la aparición y multiplicación de entes administrativos autónomos sin carácter territorial en su famoso discurso de apertura del año académico 1914-15 "La nueva descentralización". Podríamos señalar otros muchos ejemplos del realismo que inspiran las páginas de la obra que comentamos.

La preocupación didáctica inspira toda la producción de nuestro autor. "A los principiantes me dirijo yo", proclama en las primeras páginas de su manual. En consonancia, su estilo es sencillo y claro, cualidad muy estimada por el público, particularmente en una ciencia que era tildada de farragosa y enrevesada.

Aunque sus campañas y cargos políticos impidieron a don Antonio ROYO-VILLANOVA la docencia efectiva durante largos años, continuó siendo uno de los maestros más considerados por las generaciones posteriores de administrativistas, que le éramos deudores de muchas enseñanzas recibidas a través de sus publicaciones.

Fué también un gran periodista, de pluma ágil e intencionada. Escribió varios centenares de artículos en los periódicos diarios de Zaragoza, Valladolid y de Madrid, la colección de los cuales es una sucesión de

(1) En las páginas 204 y siguientes de la primera edición de sus «Principios», en un sentido análogo a la posterior descripción del Estado moderno como un syncrismo, dada por HAURIQU, ROYO-VILLANOVA expone su concepción orgánica de la Sociedad, de raíz claramente escolástica: «El individuo vive dentro de la familia, sin que al formar parte de ésta, pierda aquél su personalidad; como no debe perderla la familia dentro del municipio, ni éste ni la región en el Estado...» «Esto quiere decir que la provincia y el municipio no deben considerarse como órganos del Estado que viven por él y para su servicio, sino como entidades naturales que no pierden su personalidad por el hecho de vivir dentro de la sociedad política, ya que la subordinación es cosa distinta del aniquilamiento. Es verdad que el territorio en que esas entidades existen es parte del suelo nacional, pero si la impenetrabilidad es ley ineludible de los cuerpos físicos, no están sujetas a ella las personas morales que pueden, así, coexistir: unidas sin confundirse y distintas sin separarse.»

ingeniosas crónicas sobre los temas políticos y administrativos más actuales durante los años transcurridos desde la pérdida de las colonias hasta el Alzamiento nacional, y dirigió durante largo tiempo el "Diario de Avisos" de Zaragoza y "El Norte de Castilla".

La preparación y el temperamento de ROYO-VILLANOVA habían de empujarle a la acción política. En plena juventud fué ganado por el movimiento de regeneración nacional suscitado por el desastre de la guerra de Cuba y el desprestigio del régimen político imperante. Coetáneo de la generación literaria del noventa y ocho, este movimiento era en realidad otra manifestación del mismo espíritu, si bien ha sido menos estudiado por su carácter efímero y relativamente ineficaz. Contó, sin embargo, con figuras como COSTA, MACÍAS PICAVEA y PARAÍSO, y alumbró la vocación política de ROYO-VILLANOVA, de GASCÓN Y MARÍN y de otros muchos universitarios. Desde aquellos primeros días, ROYO-VILLANOVA mantuvo una tenaz fidelidad al mismo ideario político. Fué siempre liberal, descentralizador, creyente en la eficacia de la enseñanza en todos sus grados y partidario de las obras públicas y del fomento de la agricultura. Por encima de todo colocó siempre la unidad nacional como algo sagrado e intangible. En aras de estos ideales sacrificó su hacienda, expuso su vida y sufrió terribles penas y ataques sobremanera injustos. Concejal, diputado a Cortes, senador, pasó a serlo con carácter vitalicio poco antes de la reforma que suprimió esta clase de representantes. Fué director general de Primera Enseñanza, consejero de Instrucción pública y, finalmente, ministro de Marina. Como diputado de las Cortes Constituyentes de 1931, participó con extraordinario ímpetu y preparación en los debates sobre la Constitución Republicana, el Estatuto de Cataluña y la Ley municipal.

La REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se une al duelo general por la muerte del profesor ROYO-VILLANOVA y anuncia su propósito de rendirle el homenaje que merece publicando un volumen de estudios dedicados a su obra y a los temas que preferentemente cultivó.

L. J. DE P.

NOTA BIBLIOGRAFICA

Los contratos aleatorios en el Código civil español y en los extranjeros (tesis doctoral); *Programa de Derecho civil*, Zaragoza, 1893; *El problema de la soberanía en la Constitución española*, Madrid, 1896; *La regeneración y el problema político*, Madrid, 1899; *Las relaciones internacionales y los principios del catolicismo*, discurso en el Congreso Católico de Burgos, 1899; *La descentralización y el regionalismo*, prólogo de Joaquín COSTA, Zaragoza, 1900; *Principios de Derecho administrativo*, primera edición, 1900, y sucesivas, con el título de *Elementos de Derecho administrativo*, hasta la 24.ª (Valladolid, 1956, en colaboración con Segismundo ROYO-VILLANOVA); *Ciencia Política*, Barcelona, 1902; *Discurso en la IV Fiesta de los Juegos Florales*, Zaragoza, 1903; *Cervantes y el Derecho de Gentes. La guerra en el Quijote*, Zaragoza, 1905; *La supresión de los consumos. El impuesto y la reforma social*, Zaragoza, 1906; *El problema catalán*, Madrid, 1908; *Cuestiones obreras*, Valladolid, 1910; *La nueva descentralización*, discurso de apertura de curso en la Universidad de Valladolid, 1914; *Las haciendas locales*, Zaragoza, 1915; *La Pedagogía como ciencia social*, Gijón, 1915; *Los derechos de la Escuela*, Madrid, 1916; *Las bases doctrinales del nacionalismo*, Madrid, 1917; *La nacionalidad catalana*, de PRAT DE LA RIBA, traducción y prólogo de Antonio ROYO-VILLANOVA; *El nacionalismo regionalista y la política internacional de España*, Madrid, 1918; *La autonomía y la nacionalización*, Madrid, 1919; *La misión educadora del Ejército*, Madrid, 1919; *Bolchevismo y sindicalismo*, Madrid, 1920; *El terrorismo, la libertad y la policía*, discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; contestación de don Niceto ALCALÁ ZAMORA, Madrid, 1921; *El problema de Marruecos y la política liberal*, Madrid, 1922; *Programa de Derecho administrativo*, Madrid, 1926; *El Estatuto municipal y la libertad de los Ayuntamientos*, Madrid, 1927; *Las ideas jurídicas de don Antonio CÁNOVAS*, Zaragoza, 1928; *La Regencia de doña María Cristina y el Derecho público español*, Madrid, 1929; MORET, *Presidente de la Academia de Jurisprudencia*, Madrid, 1930; *Por la Nación única. Un grito contra el Estatuto*, Madrid, 1932; VÁZQUEZ DE MENCHACA y *el Derecho de Gentes*, Madrid, 1933; *La Constitución de la República, glosas y apostillas*, Madrid, 1934; *Treinta años de política anti-española*, Valladolid, 1940.

