

Palabras del Excelentísimo Señor D. Jesús González Pérez

Me incorporé a la Cátedra de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración de la recién creada Facultad de Ciencias Políticas y Económicas al hacerse cargo de ella Segismundo Royo-Villanova. Poco antes, lo habían hecho Fernando Garrido Falla y Enrique Serrano Guirado, por este orden. Garrido y Serrano ya habían pasado por esa oposición que entonces todos nos creíamos obligados a hacer, aunque nuestra vocación fuera la de la cátedra, y terminado las prácticas de Alféreces de complemento. A mí me faltaba lo uno y lo otro. Pero no quise demorar el comienzo de mi docencia universitaria, por el escalón último de Ayudante de clases práctica, como entonces se llamaba.

La razón que nos movió a los tres para optar por esta cátedra no fue otra que Royo-Villanova había comenzado a emplear el método jurídico al estudiar el Derecho administrativo, único idóneo para sistematizar el Ordenamiento jurídico de la Administración pública, como había puesto de manifiesto en su libro *Problemas del régimen jurídico municipal*, que acababa de ser galardonado con el Premio Calvo Sotelo. Los que fuimos sus tres primeros discípulos estábamos convencidos de que, aunque la disciplina era *Derecho administrativo y Ciencia de la Administración*, cuando se tratara del Derecho administrativo se iba a hacer Ciencia del Derecho. Fernando Garrido lo recordaba en la semblanza que hizo de Royo en el libro dedicado a juristas de la colección *Académicos vistos por Académicos* que edita esta Academia, con estas palabras: «Es en los años de la postguerra cuando se inicia una etapa nueva de nuestro *Derecho administrativo* que se va a caracterizar por el

empleo, con el máximo rigor técnico y a partir del Derecho positivo, del método jurídico. Y la primera obra donde se dan estos caracteres es seguramente la ya aludida *Problemas de Régimen jurídico municipal* (1944) de S. Royo-Villanova. Él es el iniciador de una casi obsesionante preocupación por construir el Derecho Administrativo sobre la base de la jurisprudencia y en esta línea debe citarse asimismo su trabajo, *Los términos municipales y sus alteraciones*, 1945. Quienes formábamos «su equipo» podemos dar testimonio de sus repetitivos consejos sobre la consulta de la jurisprudencia y por mi parte he de añadir que tales consejos no cayeron en saco roto, especialmente en la obra escrita de mis compañeros E. Serrano Guirado y J. González Pérez».

El curso 1945-1946 comenzó la actividad de aquella cátedra, en la que Fernando Garrido Falla, ya Letrado de las Cortes sería Profesor adjunto y Enrique Serrano y yo Ayudantes de clases prácticas. Entonces comenzaron unas relaciones con el maestro y entre nosotros que excedían con mucho de las estrictamente universitarias. A lo que contribuyó no poco el hecho de que en aquella época en que tan difícil resultaba encontrar una casa asequible a las posibilidades económicas de los que comenzábamos nuestra vida matrimonial, un pariente de Enrique que se dedicaba a construir viviendas de protección oficial, nos facilitó a los tres sendos pisos a medida en que nos fuimos casando. Todos en la calle de Fernán González: Enrique dos manzanas más arriba; Fernando y yo en la misma manzana. Circunstancia que le permitió decir a Carlos Ollero, que vivía en el barrio, que la calle había dejado de ser de Fernán González, para convertirse en la *Verwaltungstrasse*. Así lo recordó Fernando al intervenir en la presentación que en el Colegio de Abogados en 1998, se hizo de la 3.^a edición de mi libro *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*.

Nuestros hijos jugaban juntos en el próximo parque del Retiro, nuestras mujeres se ayudaban a resolver esas pequeñas incidencias diarias y cuando surgía alguna mayor allí estábamos todos para apresurarnos a acudir en ayuda del que lo necesitaba. Enrique —que era el mayor de edad— se sentía en el deber de ejercer funciones cuasi-paternales. En su casa pasó Eli varios días cuando, antes de casarse, amueblaba la casa en que pasaría los primeros años de matrimonio. Y como a mi cuarto hijo se le ocurrió nacer con diez días de adelanto, mientras yo viajaba en tren a Sevilla donde tenía una vista en la Audiencia a la mañana siguiente, fue Enrique el que acompañó a mi mujer al Sanatorio a las 4 de la madrugada y el que me dio la noticia del feliz nacimiento cuando yo llegaba al hotel en Sevilla.

Menos en el matrimonio —en que se le adelantó Enrique— Fernando fue el primero en todo. El primero que leyó su tesis doctoral, el primero que obtuvo

en propiedad la plaza de Profesor adjunto, el primero que fue Catedrático y el primero que alcanzó la categoría de Miembro en el Instituto de Estudios Políticos.

Compartimos el trabajo en la Universidad y en el Instituto de Estudios Políticos, al que tanto debemos todos los que nos dedicábamos a la Ciencias Morales y Políticas. De él dijo Guasp, al prologar un libro de José Antonio García-Treviño, que constituía, en el ámbito del pensamiento jurídico la creación intelectual más fecunda posterior a 1936, que había hecho posible que el esfuerzo científico en España no se agotase en su carrera inicial y se prolongara de eslabón en eslabón, dando realidad al relevo de la carrera de antorchas «que en nuestra vida científica jamás había podido realizarse». Cuando en 1949 se planteó la oportunidad de publicar una Revista exclusiva sobre Administración pública, ante las dudas de Javier Conde sobre su viabilidad, Jordana de Pozas le propuso —y accedió— hacer una prueba, dedicando a ella un número de la Revista de Estudios Políticos, que haríamos nosotros.

La tarea no era fácil. Ya que, como recordaréis, aquella Revista constaba de muchas Secciones, que había que cubrir. Pues a la de «Estudios» había que añadir las de Crónica española y extranjera, mundo hispánico, recensiones y noticias de libros. Pero el número salió. Fue el 48. En él, aparecían tres estudios de Gascón y Marín, Jordana de Pozas y Segismundo Royo-Villanova. Pero el resto de las Secciones las cubrimos nosotros. La experiencia satisfizo a Javier Conde, pese a lo exigente que era en ésta como en tantas otras cosas. Y en 1950 apareció el núm. 1 de la *Revista de Administración pública*, con lo que el Derecho administrativo español alcanzó un nivel que nunca había tenido, empezando a ser considerado por nuestros colegas europeos.

Al celebrarse el 50 aniversario de la *Revista*, en el núm. 150 extraordinario, Eduardo García de Enterría hizo una sentida historia de ella. Recuerda su precedente, el núm. 48 de la *Revista de Estudios Políticos*, así (pág. 613):

«Los artículos principales y doctrinales, son obra de Gascón y Marín, Luis Jordana de Pozas y Segismundo Royo-Villanova, los tres catedráticos ilustres desde antes de la guerra y representantes del modo tradicional de tratar el Derecho Administrativo. En cambio, en las «Notas» aparece por vez primera el trío Fernando Garrido, Enrique Serrano y Jesús González, y es característico que los tres aportan algo que sus mayores yo creo que no habían hecho nunca, una explicación del Derecho positivo, minuciosamente diseñado y estudiado en las leyes y disposiciones generales, y de manera especial, en la jurisprudencia. Baste leer las obras anteriores de los tres autores mayores citados (con la excepción parcial de Segismundo Royo, que sí utiliza ya normas y sentencias) para comprobar inmediatamente la novedad casi completa de esa manera de acercarse al Derecho Administrativo.»

Y, habiéndole confiado Javier Conde la Secretaría de la nueva Revista, nos dice Enterría como reclutó las personas idóneas para ponerla en marcha, en dos campos: «entre sus compañeros Letrados del Consejo de Estado, y más en particular los de su promoción con inquietud universitaria (Villar Palasí, Jesús Fueyo, Manuel Alonso Olea), y el grupo joven que se había formado en la cátedra de Segismundo Royo-Villanova, en la recién creada Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, grupo que componían Fernando Garrido Falla, Jesús González Pérez y Enrique Serrano Guirado».

«Es de justicia notar —añade después— que los elementos más activos, como testimonian sin equívoco las páginas de la REVISTA, fuimos el trío adscrito a la cátedra de Segismundo Royo y los cuatro Letrados del Consejo de Estado. Fuimos nosotros quienes, en reuniones colectivas repetidas, trazamos la estructura de la REVISTA; quienes pusimos en común, en un ejemplo de generosidad los medios de que cada uno de nosotros disponía; quienes buscamos material bibliográfico para poder alimentar nuestro entusiasmo y nuestro propósito de establecer un punto de partida nuevo en el estudio de Derecho Administrativo; quienes asumimos personalmente la tarea de redactar casi en exclusiva los primeros números de la publicación. No éramos un grupo distinguido que pudiésemos, por una supuesta autoridad personal, invitar a trabajar a nadie, éramos unos jóvenes absolutamente desconocidos, de la más baja infantería, que tuvimos que ponernos al tajo personalmente, sin escrúpulo alguno; antes bien llenos de ilusión».

* * *

En junio de 1951, una tarde de domingo, cuando estábamos tranquilamente en nuestras casas de la «Verwaltungstrasse», nos sorprendió una llamada telefónica de Royo. Dijo que quería vernos a ser posible ese mismo día. Extrañados por la urgencia, nos pusimos de acuerdo y acudimos a la calle Españolito, donde entonces tenía el despacho de abogado.

Al llegar, se disiparon nuestras dudas. La razón de la llamada era comunicarnos que en el nuevo gobierno consecuencia de la crisis ministerial que se había anunciado, Joaquín Ruiz Jiménez sería Ministro de Educación y le había propuesto —y él aceptado— ser Subsecretario. En consecuencia, nos dijo, quiero que uno venga conmigo al Ministerio como Jefe de mi gabinete, otro se encargue de la Cátedra y otro del despacho, sin perjuicio de que éstos últimos formen parte también del Gabinete.

Aunque yo era el último y, por tanto, me quedaría lo que los otros no eligieran, sabía —y sabíamos todos, como decía Fernando en la semblanza que hizo

de Royo en el tomo de Académicos vistos por Académicos— que me iba a tocar lo que hubiese elegido si hubiese sido el primero. Porque Garrido no tardaría en opositar a la cátedra y le venía muy bien para el primer ejercicio de entonces, alegar como mérito el encargo. Y Enrique tenía el veneno de la política y estaba radiante con este primer contacto con el poder, aunque fuera como simple Jefe de Gabinete de un Subsecretario. Por lo que a mi me quedó el despacho. Por cierto, sigo conservando uno de los clientes, de cuya defensa me encargué, después de 52 años: a pesar de los importantes cambios políticos experimentados en tan largo período de tiempo, sigo siendo el Abogado del Ayuntamiento de Bilbao en Madrid.

En el Gabinete de la Subsecretaría de Educación se iniciaba una etapa —recuerda Fernando en la semblanza que hizo de Royo— en la que íbamos a vivir intensamente el «día a día» con nuestro maestro. Colaboramos hasta que, como consecuencia de los desdichados disturbios estudiantiles de 1956, que estuvieron a punto de costar la vía a un estudiante falangista, se produjo el cese de Ruiz Jiménez y, consiguientemente, el de Royo, aunque éste pasó a ser Rector de la Universidad.

En el Gabinete de la Subsecretaria, informamos todos los proyecto de Decreto y de Ley que durante aquellos años se sometieron al Consejo de Ministros. Recuerdo muy especialmente el día que nos llegó el anteproyecto de la que sería la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, promulgada en la que Javier Delgado Barrio llama «década prodigiosa del Derecho administrativo».

Fernando y yo tuvimos posiciones muy distintas sobre algunos temas básicos del Derecho Administrativo, que fueron objeto de polémicas frecuentes a lo largo de nuestra vida. Y todos vosotros habéis tenido ocasión de comprobar que era un gran polemista. Uno de estos temas era el del contencioso-administrativo: mientras yo creía —y hoy creen casi todos— que es un proceso que debe tratarse como tal, con la técnica y el método del Derecho procesal, él se aferraba a la tesis tradicional, defendiendo siempre que era un «recurso» que debía estudiarse desde la perspectiva del Derecho administrativo, posición que compartía Royo.

Cuando Ballbé y yo redactamos el anteproyecto de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa pusimos especial cuidado en que se ajustara al sistema y terminología propias del Derecho procesal. Al llegar el texto al Gabinete de la Subsecretaria de Educación, naturalmente, estuve muy vigilante para que no se desvirtuara la concepción a que respondía. El anteproyecto fue bien recibido, como fue bien recibido en los demás Ministerios, por lo que prácticamente fue remitido

a las Cortes tal y como había salido del Ministerio de Justicia. Hubo, sin embargo, un punto en que tanto Royo como Garrido se mostraban contrarios a la terminología que se utilizaba: se llamaba «defensas previas» —que era lo correcto según los procesalistas— a las alegaciones que pueden hacer los demandados en trámite previo al de contestación a la demanda, sobre inadmisibilidad del «recurso», por incumplir un requisito procesal. Royo y Garrido se obstinaban en que aquello era una terminología absurda, impropia de la lengua española, por lo que debía mantenerse la que siempre se había utilizado y seguía utilizando la Ley de Enjuiciamiento civil, «excepciones dilatorias». A mi se me abrían las carnes pensando que en una Ley tan cuidada iba a mantenerse una terminología tan impropia llamando excepciones dilatorias a lo que, según todos los procesalistas, no eran «excepciones» ni «dilatorias». Después de mucho discutir, encontré una terminología, que siendo correcta, no les sonaba mal y fue aceptada, la de «alegaciones previas», que es como quedó en la Ley. Tiempo después, para mi satisfacción, la terminología «defensas previas» es la que figura en la Ley de Costa Rica de 12 de marzo de 1966, de la que allí me llaman su abuelo, porque su texto fueron las conclusiones de una tesis doctoral que dirigí, de Gonzalo Retana, profesor y Magistrado costarricense, texto que obtuvo la aprobación sin apenas modificaciones por la Asamblea legislativa. Se mantiene asimismo en un proyecto de nuevo Código procesal contencioso-administrativo, que actualmente se discute en la Asamblea. Y pasó a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativo de Honduras de 1989.

* * *

Fernando fue, como dije, el primero de nosotros que llegó a la Cátedra. No solo de nosotros los discípulos de Royo-Villanova, sino del grupo que, a raíz de la *Revista de Administración Pública*, empezó a llamarse —sobre todo en Hispanoamérica— Escuela de Madrid.

Obtuvo la Cátedra de Derecho administrativo en la Universidad de Zaragoza, a la que iba todas las semanas tres días, compatibilizando la función docente con la de Letrado de las Cortes, Gabinete de la Subsecretaría de Educación y Sección de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos. Una anécdota de aquella época: en uno de los viajes de vuelta a Madrid en coche-cama, en una noche de calor en que había dejado abierta en parte la ventanilla, le robaron la ropa por el procedimiento —que entonces dijeron que era muy frecuente— de tirar de la percha desde el exterior; afortunadamente llevaba la gabardina en otra percha colgada algo más alejada de la ventanilla, lo que le evitó bajar del tren en pijama.

De la Facultad de Derecho de Zaragoza pasó a la de Ciencias Políticas y Económicas de la de Madrid en 1961. Y como la nueva cátedra era también de

Ciencia de la Administración, aunque él era jurista, consciente de su deber, hizo lo mismo que, según el nos dijo, había hecho nuestro maestro en trance análogo. Decía Garrido en la semblanza citada:

•al crearse la Cátedra de “Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración” en la nueva Facultad, Royo-Villanova había sido encargado de su desempeño y en 1946 la obtuvo por oposición. Tenía, pues, que predicar con el ejemplo; primero, con una presentación teórica sobre su contenido (sobre lo cual habría de volver en su discurso de ingreso en la Academia) al redactar la voz “Ciencia de la Administración” en la *Nueva Enciclopedia Jurídica SEIX*; más tarde al pronunciar su interesante Discurso de apertura del curso académico 1946-1947 en la Universidad de Madrid (que paradójicamente, y según el sistema rotatorio establecido, correspondía protagonizar al Catedrático *más antiguo* de la recién creada Facultad) sobre *La idoneidad de los funcionarios públicos*, que, entre otros aciertos, contiene un delicioso capítulo, con referencias de los autores de la época, sobre la “institución” de la *cesantía* en nuestro siglo XIX.

También Fernando, consciente de su responsabilidad se ocupó de la Administración pública desde una perspectiva no jurídica, empezando por delimitar los métodos, con el rigor que siempre ponía en sus trabajos, en el libro que con el título *Dos métodos en el estudio del Derecho administrativo*, publicó en 1961.

Más tarde pasó a la Facultad de Derecho donde siguió impartiendo docencia hasta que fue nombrado Magistrado del Tribunal Constitucional.

* * *

En la vida de Garrido hubo una perfecta armonía entre su vocación por el servicio público y la del ejercicio privado de la profesión. No hubo prevalencia de ninguna de ellas.

En 1946 ingresó en el Cuerpo de Letrado de las Cortes, llegando a ser Letrado Mayor y participando como tal en la ponencia redactora de la Constitución de 1978, reflejando el profundo conocimiento que le permitió tener esta intervención en los *Comentarios* que dirigió. En 1949 en oposiciones directas obtuvo plaza de Jefe de Administración en el Ministerio de Educación. En 1979, fue nombrado Secretario General de la Comisión Superior de Personal. Y en 1998, Magistrado del Tribunal Constitucional.

Pero, también, se dedicó a la Abogacía siempre que el ejercicio era compatible con el cargo público que en cada momento ocupaba. Fue un gran Abogado. Lamentablemente, la crisis del principio de oralidad del proceso no le permitió

lucir sus extraordinarias dotes polemistas, como hubiera podido hacerlo en un sistema procesal como el anglo-sajón. Pero en sus escritos forenses, informes y dictámenes, se reveló su rigor lógico, claridad sistemática y correcto castellano.

Aunque no tanto como otros, fue un mal perdedor. A pesar de los años de ejercicio no llegó a acostumbrarse jamás a aceptar algo —por desgracia nada infrecuente— como perder un pleito cuando tenía razón. O creía que la tenía.

Llevaba los asuntos muy personalmente. Por eso cuando se movía para llegar al Tribunal Constitucional y le decía que por qué ese interés si iba a trabajar mucho, me contestaba: es que también trabajo —y mucho— ahora. La verdad es que, en el fondo, lo que le gustaba era culminar su vida de hombre de Derecho, no como abogado, sino sirviendo a la Justicia, aunque fuera en un Tribunal en el que hay más política que Justicia.

* * *

Ingresó en la Academia de Jurisprudencia el 28 de octubre de 1974 y en ésta el 19 de febrero de 1985. En ambas fue un fiel cumplidor de los deberes académicos. El discurso de recepción en la primera versó sobre la *Problemática jurídica de los planes de desarrollo económico*. En el de contestación, D. Luis Jordana destacó la convicción de Garrido de que es en el Ordenamiento jurídico-administrativo donde pueden lograrse las más eficaces garantías de la libertad y de los derechos de los ciudadanos. «Es así —dice Jordana— como, en el prólogo a la primera edición del tomo I de su Tratado, afirma que “el Derecho administrativo agrupa sus instituciones en torno a dos ideas, a la par antagónicas y complementarias: prerrogativa administrativa y garantía del particular”, por lo que “toda alteración en la concepción estatal que suponga fortalecimiento o incremento de los privilegios administrativos debe comportar correlativamente un reajuste en el sistema de garantía que venga a compensar el obligado equilibrio que lo jurídico requiere”. Toda la construcción de la doctrina jurídico-administrativa en la obra de Garrido —concluía Jordana— se encuentra saturada de ese afán de equilibrio entre el Poder y el Hombre».

El ingreso en esta Academia lo dedicó a las *Reformas de la Administración pública*. Al contestarle Laureano López Rodó se refirió a la extraordinaria labor de investigación de Garrido, que ya entonces, 1985, se había reflejado en más de un centenar de libros y monografías, aparte de los infinitos artículos de revista, prólogos, colaboraciones y libros de homenaje. Labor continuada con igual intensidad que siempre, hasta sus últimos días, en que ya gravemente enfermo estaba seleccionando, entre esta multitud de trabajos dispersos, los que estimaba más signifi-

cativos para su publicación en un libro que pensaba llamar «Miscelánea jurídico-administrativa». Justamente unos días antes de su muerte le llamé para comunicarle que el Consejo editorial de Civitas había aceptado la propuesta que yo hice en su nombre de publicarles en ella, por considerarlo todos los miembros del Consejo un honor para la Editorial.

* * *

En la impresionante obra que nos ha dejado, destaca su *Tratado de Derecho administrativo* cuyo tomo I apareció en 1958 y el II dos años después, que en el año 2002, habían alcanzado respectivamente, las 13 y 11 ediciones. No culminó la obra hasta el 2001, en que publicó el Tomo III, dedicado a la *Justicia administrativa*. Recuerdo el día en que, feliz, hacia entrega del ejemplar para la Academia.

El Tratado de Garrido fue, sin duda, la primera de las obras generales construidas siguiendo el método jurídico, que tanto contribuimos a implantar y a difundir. Y durante muchos años, la única que sirvió de libro de texto en casi todas las Universidades españolas y la base de la preparación de los programas de todas las oposiciones en los que dominaba el Derecho administrativo.

* * *

Garrido fue, también, de los que ha cuidado las relaciones con Hispanoamérica, donde era admirado y querido, como pude apreciar personalmente en más de una ocasión al compartir con él la representación española en Congresos y Seminarios celebrados en San José de Costa Rica, Caracas, Santiago de Chile y Valparaíso, y, en Argentina, en San Miguel de Tucumán y en Buenos Aires. De Buenos Aires acaban de comunicarme que en unas Jornadas Nacionales de Derecho administrativo celebradas en la Universidad Austral los pasados días 2 a 9 de mayo, se le rindió un sentido homenaje por nuestro compañero el Académico correspondiente Juan Carlos Cassagne.

No hace mucho, al dedicarle la última edición de uno de mis libros le ponía éstas o parecidas palabras: «en recuerdo de los tiempos de la calle de Fernán González, en que tantas ilusiones compartíamos, ilusiones que creo hemos visto realizadas». Como creo también (mejor dicho, estoy seguro) cumplió la tarea justa que en este mundo le asignó el Creador.