

## NICETO ALCALÁ-ZAMORA, HOMBRE DE DERECHO

Excmo. Sr. D. Jesús González Pérez

### INTRODUCCIÓN

«Las leyes se redactan por hombres y para los hombres; y hombres son los que han de convertirlas en realidad jurídica eficaz. Es preciso en la sociedad organizada, que existan unos hombres encargados de la misión de preparar la redacción de las leyes y, sobre todo, de colaborar con el legislador en la tarea de defender a la Justicia y a la Ley de los ataques continuados que sufre. Estos son los juristas; de los que se puede decir: el que lo es, es custodio de la Justicia; el que no es esto no es nada.»

Cuando empezábamos a estudiar Derecho civil<sup>1</sup>, esto es lo que nos enseñaba D. Federico de Castro, esto es lo que decía debíamos ser los que íbamos a hacer del estudio y aplicación del Derecho nuestra profesión. Y esto es lo que fue Niceto Alcalá-Zamora y Torres. Como dije en la semblanza que de él hice en el libro editado por la Academia de Ciencias Morales y Políticas *Seis políticos españoles*<sup>2</sup>, prescindo de la palabra «jurista», degradada por el impresionante número de «juristas de prestigio» que han surgido para ocupar puestos en que se exige tal condición, para designar este rasgo de la personalidad de D. Niceto, en cuya vida estuvo siempre presente el Derecho, desde que muy joven optara, sin vocación, por el estudio de la Jurisprudencia. Porque, como nos dice en sus Memorias, la predilección manifestada en el bachillerato por el álgebra, la geografía y la botánica, le llevó a elegir para sus estudios la Facultad de Ciencias; pero una grave enfermedad de su hermano mayor dio lugar a sacrificios económicos, que no permitían costear los estudios fuera de casa, como exigían los científicos. Lo que le obligó a optar por el estudio

---

<sup>1</sup> *Derecho civil de España*, Ed. Civitas, 1984, pág. 485. La primera edición de 1942, es la que yo utilicé.

<sup>2</sup> Primero de la serie *Académicos vistos por Académicos*, 1996, pág. 184. Este trabajo, ampliado, fue editado después por la Fundación Niceto Alcalá-Zamora Torres con el título *Niceto Alcalá-Zamora. Perfil humano*, Priego, 1996.

de una carrera, como la de Derecho, que podía hacerse sin abandonar Priego. Y se licenció en Granada el 10 de octubre de 1894, tres meses después de haber cumplido los 17 años.

Como a tantos otros, el contacto con el Derecho le fascinó de tal modo, que llegó a informar las más diversas facetas en que se manifestó su vigorosa personalidad. Su espíritu jurídico no le abandonó jamás en los largos años en que se dedicó a la política. Y cuando en el exilio se vio obligado a actividades tan alejadas del mundo jurídico como conferencias, charlas y colaboraciones, en muy diversos ambientes culturales y sociales, se siente el sentido jurídico que está latente en muchas de ellas.

Porque Alcalá-Zamora fue ante todo y sobre todo un hombre de Derecho. De hombre de Derecho le calificó la Ministra de Justicia en el homenaje que se le rindió el 4 de marzo en la ciudad de Priego, al que asistió —como asiste hoy aquí— ostentando la representación del Presidente del Gobierno de la Nación. Como dijo Margarita Mariscal de Gante en su brillante, justa y sentida intervención «El talante político de Alcalá-Zamora, estuvo marcado profundamente por su vocación jurídica. Del trato con la legislación y los tribunales, junto a su ambiente familiar constitucionalista, surgió una actitud que se mantuvo incólume a lo largo de su vida, en la que defendió que el respeto a la legalidad era el camino para la paz y la justicia. Letrado del Consejo de Estado, Académico de las Reales de Ciencias Morales y Políticas, y de Jurisprudencia y Legislación, no es extraño que sea el mundo jurídico el que con más entusiasmo se ha sumado a nuestra conmemoración de hoy».

También en el acto conmemorativo del cincuentenario de su muerte que el pasado 8 de abril le dedicó la Academia nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires se destacó lo que significó en la Ciencia del Derecho: «Precoz abogado, estudioso amante del derecho —dijo nuestro colega argentino el Dr. Augusto M. Morello—, Alcalá Zamora fue también un destacado jurista con obras de valía, muchas de las cuales —me atrevo a decir de las mejores— las produjo en Argentina entre 1943 y el año de su partida en 1949, gracias a una extraordinaria capacidad de trabajo y férrea disciplina, tarea de investigación y entrega en la soledad de su estrecha familia y en la pobreza de hombre de trabajo.»

Si la dificultad de Juan Velarde al preparar su intervención de hoy ha radicado en encontrar entre las vastas actividades de Alcalá-Zamora algo que le permitiera ofrecer una visión de él como economista, la mía se ha concretado en todo lo contrario. Porque es tanto y tan importante lo que hizo D. Niceto en el mundo del Derecho que resulta prácticamente imposible en el tiempo que nos hemos impuesto, ofrecer un resumen de las más importantes de sus aportaciones.

La agudeza y minuciosidad de Juan Velarde le ha permitido el milagro de hasta casi convencernos de que Alcalá-Zamora fue un genio de la Economía. Mucho me temo que, por mis limitadas facultades de selección y de síntesis, sólo pueda ofrecer una pálida visión de D. Niceto en aquello en que fue una personalidad excepcional.

Vivió el Derecho en planos muy distintos. No dejó sin realizar ninguna de las tareas que corresponden hoy a los hombres de Derecho: la aplicación práctica, la creación legislativa y la investigación y la enseñanza.

## **APLICACIÓN PRÁCTICA DEL DERECHO**

### **Realización del Derecho**

Niceto Alcalá-Zamora vivió la aplicación práctica del Derecho en ámbitos distintos. No sólo como Abogado, sino también, como Fiscal de lo contencioso-administrativo, y en el Consejo de Estado.

En 1899, el mismo año en que leyó su tesis doctoral obteniendo Premio extraordinario, ingresó en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado con el número 1. Su entrada en el Consejo le enfrentó con el recuerdo de otros hombres eminentes —Posada Herrera, Silvela, entre ellos— que habían salido de allí para ocupar puestos destacados en el medio político<sup>3</sup>. Estuvo adscrito primero a la Sección de Hacienda, y más tarde a las de Instrucción pública y Fomento, y Guerra y Marina. En todas ellas quedó el ejemplo de su buen hacer jurídico en luminosos dictámenes. Para conmemorar el cincuentenario de su muerte, Íñigo Cavero ha ordenado se lleve a cabo una selección de sus mejores dictámenes, con objeto de que sean publicados, publicación que constituirá un testimonio de su paso por el Alto Cuerpo Consultivo. Al que, por cierto, Primo de Rivera pretendió incorporarle como Consejero, en calidad de *ex* Ministro, ofrecimiento que declinó por telegrama dirigido el 8 de enero de 1928 al Presidente del Gobierno, entre otras razones, que en el telegrama expresaba, para evitar prestar el juramento que, para tomar posesión, exigía el artículo 9.º de la Ley Orgánica del consejo, que comenzando por la fidelidad al Rey, acababa con el compromiso de consultar con arreglo a la Constitución y a las leyes.

---

<sup>3</sup> Así relatan el hecho, DEL PORTILLO Y PRIMELLES, en *Niceto Alcalá-Zamora. Vida íntima y política de un jefe de Estado*, Madrid, 1932, pág. 22.

Pero en el plano de la aplicación práctica del Derecho destacó ante todo y sobre todo como Abogado. En los Tribunales y en el despacho, litigando y asesorando, en brillantes intervenciones y en ponderados y bien contruidos dictámenes, llegando a ser uno de los más grandes Abogados de España.

### **Trayectoria profesional**

La Abogacía ya le atraía poderosamente en los años siguientes a la obtención de la Licenciatura en Derecho. Al no poder ejercer la profesión por falta de la edad entonces exigida, durante tres años se dedicó a asesorar a sus paisanos, respondiendo a las consultas que le hicieran, por supuesto gratuitas. Recuerda en sus Memorias que durante esta época sólo obtuvo como pago de honorarios una moneda de medio duro que le entregó un consultante forastero y que se conservó como una alhaja durante cuarenta años en su casa de Madrid, hasta que en los días siguientes al 18 de julio de 1936 desapareció en los saqueos de que fue objeto.

Ya en Madrid, Azcárate le aconsejó que ejerciera la abogacía, presentándole a Luis Díaz Cobeña, del que fue pasante. Cuando estaba a punto de finalizar su colaboración en aquel prestigioso despacho, empezó a hacerlo Manuel Azaña. El hecho ha sido destacado por cuantos se han ocupado de estos dos personajes de la II República<sup>4</sup>. La forma en que, uno y otro, recuerdan aquel momento en sus respectivas «Memorias», no puede ser más expresiva.

Alcalá-Zamora, en estos términos: «En los últimos tiempos de mi frecuentación, que eran por el año 1900 y algo de 1901, empezó a concurrir otro pasante, que hablaba muy poco, sonriendo de cuando en cuando tras sus cristales recios de miope, con una expresión que intentaba ser amable y no era grata. Le había olvidado al encontrarle cerca de treinta años más tarde; luego no le olvidaría aunque pudieran pasar otros treinta. Era de Alcalá de Henares y se llamaba Manuel Azaña»<sup>5</sup>.

Y Azaña, recuerda el hecho al referirse a una invitación que le hizo Ossorio para asistir a la ceremonia de inauguración de un busto de Cobeña en el Colegio de Abogados de Madrid. Lo que recuerda así: «Yo le dije que iría. Es mañana, pero no iré. Me aparté del bufete de Cobeña sin decir adiós a nadie. Me aburría mucho, y no sacaba ningún partido de aquello. Sería que me faltase preparación. Yo era el más joven de todos, y bastante tímido. No me hacían caso ninguno.

---

<sup>4</sup> JIMÉNEZ LOSANTOS, *La última salida de Azaña*, Planeta, Barcelona, 1994, pág. 162; E. AGUADO, *Don Manuel Azaña*, Edición Nauta, Barcelona, 1972, pág. 82.

<sup>5</sup> *Memorias*, Planeta, 1977, pág. 48.

Recuerdo que sentía por todos un gran desdén, y que me creía tratado con poca justicia. ¡Pero quién se iba a figurar que don Niceto y yo...!»<sup>6</sup>.

En 1901 iniciaba la actividad en su propio despacho, instalado: primero, en la calle Alberto Aguilera, n.º 21; desde otoño de 1902 hasta el verano de 1908, en la calle de la Princesa, esquina a Ventura Rodríguez; después en el n.º 28 de la calle Almagro.

Fue pasante de aquel despacho Pérez Serrano. pero no por mucho tiempo. Porque, según me contó D. Nicolás en una de las charlas que solíamos tener cuando el día de Nochebuena iba a felicitarle las Pascuas, durante la primera gran guerra era tal el apasionamiento de D. Niceto por los alemanes, que para no soportar su intransigencia en este aspecto, tuvo que dejar el despacho.

Alcalá-Zamora se dedicó al ejercicio de la profesión, simultaneándola con la actividad política y la de Letrado del Consejo de Estado, en cuanto eran compatibles. Y cuando no lo eran, «cerraba su despacho en vez de entornarlo», como nos dice en sus Memorias, al referirse a la interrupción del ejercicio de la Abogacía con motivo de su destino en la Fiscalía de lo contencioso-administrativo. Frase, como comenté al hacer su «Perfil humano», que ponía de manifiesto que no era de ahora la costumbre de solapar las incompatibilidades confiando el despacho a la mujer, hijo o correligionario, haciendo posible el tráfico de influencias<sup>7</sup>.

Como en tantas otras actividades a las que se dedicó, muy pronto alcanzó la cima. Recuerda, con gran satisfacción, que ya en 1912 había saltado en la clasificación que entonces se hacía a efectos fiscales a la primera cuota.

Y muchos años después, al final de los años cuarenta, cuando yo empezaba mis actuaciones en el Tribunal Supremo, todavía recordaban la brillantez y el estilo barroco de sus informes forenses, los colegas que entonces acababan su vida profesional, que siendo estudiantes habían asistido a las vistas en las que informaban Abogados famosos. Estilo barroco, al que, como destacó Melchor Fernández Almagro al sucederle en la Academia Española «no faltaba el contrapeso de la disciplina propia de la dialéctica forense, que en el paso del estrado al escaño, mantenía una típica preocupación por el detalle, la salvedad y el distinguo<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> *Memorias políticas y de guerra. Volumen I: año 1931*, Madrid, 1970, pág. 495.

<sup>7</sup> *Perfil humano*, cit., pág. 29. Y así lo recordé también en mi trabajo *La ética en la Administración pública*, Cívitas, 1996, págs. 79 y sigs.

<sup>8</sup> M. FERNÁNDEZ ALMAGRO, *Granada en la literatura romántica española*, Real Academia Española, Madrid, 1951, pág. 11.

## Experiencia profesional

La experiencia de los años de ejercicio de la abogacía y sus dotes de observación, le permitieron conocer perfectamente la Administración de Justicia, la vida del foro, la actividad procesal, con sus miserias y su grandeza. Llegó a los más íntimos sentimientos de sus personajes, a los más ínfimos detalles del complicado engranaje de la máquina de la Justicia, a los graves defectos de que adolecía. Lo que le fue utilísimo en el cumplimiento de las otras tareas de jurista, como la colaboración en la obra legislativa y la elaboración científica. Y que proyectó fuera del mundo del Derecho. Quizá, el ejemplo más expresivo sea el de su discurso de ingreso en la Academia Española, que llevó por título *Los problemas del Derecho como materia teatral*, al que se acercó –nos dice– atraído por el «espectáculo presente, que se da cuando en el asunto mismo, en la incidencia o en la fase del drama, el Derecho, personaje habitual o actor veterano y de nombradía, pisa el escenario y ofrece al jurista, espectador no indiferente, sino apasionado, que desde el patio y con extrañeza inicial le ve mezclado en la farsa, atrayente y justiciera». Sólo quien conoció como él conocía el drama diario del proceso, podía acercarse como él se acercó al drama teatral.

Aunque después, al referirme a su colaboración a las tareas legislativas y a su producción científica, haga alusión a cómo se refleja en ellas su experiencia profesional, quiero dejar aquí constancia de algunos de sus pensamientos y reflexiones sobre la Justicia y sus personajes.

Como éste que dedica a los jueces: «Creerse o llamarse juez supremo es magna responsabilidad y enorme desencanto. Cuando acaba de fallar un gran proceso, descubre con desilusión y temor que empiezan a actuar otros cuatro jueces: la opinión que comenta, la historia que revisa, la conciencia que inquieta y Dios que sanciona»<sup>9</sup>.

Y cuando dice «la gran culpa del legislador es hacer la iniquidad legal; la del juez, convertir la legalidad en inicua» (pensamiento 303, pág. 91). Pues –dice en otro pensamiento– «la técnica del Derecho sin el sentimiento de la Justicia, es la máquina de la iniquidad» (n.º 501, pág. 95).

O que «es tan humana la defensa, que sólo se renuncia a ella cuando se sabe que no hay justicia» (pensamiento 572, pág. 97). Aunque él no renunció en momentos en que llegó a dudar de que la hubiera, como cuando durante la Dic-

---

<sup>9</sup> *Pensamientos y reflexiones*, México, 1950, pensamiento número 45, pág. 88.

tadura en una vista en el Supremo pudo decir que «la dictadura por su marcha y su anatomía, no puede poner mano sobre el Parlamento, sin colocar el pie sobre los Tribunales, y que ya éstos lo habían sentido». Quizá, como el mismo reconoció, el Supremo flaqueó menos que los Tribunales inferiores y «resistió en general mejor a sus actitudes absolutas y sistemáticas, que más gallardas hubieran sido menos eficaces». «En lo civil –dice en las Memorias– la presión consiguió muy poco, casi nada. En lo penal, lo mismo, salvo la formal aceptación del Código gubernativo. En lo contencioso –concluye– la batalla hubo de ser más dura y constante.»

«El autojuicio que cada cual forma a sus culpas –dice en pensamiento 333, pág. 92– se parece al tipo de proceso externo: reo inconfeso, testigo falaz, fiscal severo, defensor hábil, juez influido y soberano clemente.»

## **LA OBRA LEGISLATIVA**

### **Contribución de Alcalá-Zamora a la elaboración del Derecho positivo**

En la confección de las leyes han de concurrir –nos dice Federico de Castro– la visión del hombre de Estado y la labor del jurista; la redacción de las leyes requiere, junto a la intuición que les dé impulso, una técnica o saber hacer. En Alcalá-Zamora se daban ambas condiciones, la visión del estadista y la técnica del hombre de Derecho; la prudencia y sentido de la Justicia del hombre de Estado, y el saber hacer del jurista. Político y «home sabidor» del Derecho, en expresión de las Partidas, ejerció una influencia decisiva en la legislación de su tiempo, sobre todo después del 28 de junio de 1912, fecha en que pronunciaría en las Cortes uno de sus más famosos discursos: aquel en que combatió el proyecto de ley sobre Mancomunidades provinciales.

Sus intervenciones en el Congreso de los Diputados impidieron que llegaran a ser ley proyectos que pugnaban con principios de Justicia o con el interés público, con la tradición o el sentido nacional; hicieron posible depurar el lenguaje, llenar lagunas y evitar antinomias en tantos otros proyectos que obtuvieron la sanción legislativa. Y no pocas veces, al no haber logrado vencer las intransigencias y los sectarismos, en las actas de las Cortes quedó constancia de sus acertadas previsiones sobre las repercusiones funestas que las leyes cuya aprobación no pudo evitar iban a tener en la realidad social, lesionando intereses dignos de protección, hiriendo sentimientos muy íntimos de amplios sectores sociales o avivando pasiones que condujeron al caos y al desorden.

Voy a referirme a su colaboración en las tareas legislativas en tres etapas: Cortes monárquicas, Cortes constituyentes y Presidencia de la República.

### **En las Cortes monárquicas**

Desde enero de 1906, en que fue elegido Diputado por La Carolina, hasta que el día 26 de mayo de 1923, en que tuvo su última intervención en unas Cortes monárquicas, no dejó de participar en ninguna de las sesiones en que se discutían los proyectos de leyes de importancia. Y hasta sin importancia.

Pero, sin duda, fue la intervención que tuvo lugar el 28 de junio de 1912, al oponerse al proyecto de ley sobre Mancomunidades provinciales, la que merece ser destacada. Como lo ha sido en todos los esbozos biográficos que se han hecho hasta la fecha.

No ya porque fuera decisiva para impedir que obtuviera la sanción legislativa aquel proyecto. Porque la oposición al mismo era general y hasta estaban en contra Ministros muy significados del Gobierno que presidía Canalejas. Si se ha destacado ha sido por su perfección oratoria, por ser manifestación de su independencia parlamentaria, por lo que significó en su carrera política y por constituir una de las más vibrantes expresiones de lo que fue una de las preocupaciones fundamentales de su actividad política: la unidad de la Patria frente al regionalismo. Sin duda alguna, el mayor elogio del discurso es el que hizo Menéndez Pidal, al contestar el 8 de mayo de 1932 al discurso de ingreso de Alcalá-Zamora en la Academia Española. Estas fueron sus palabras<sup>10</sup>:

•Alcalá-Zamora, llevado de generoso impulso romántico, afrontó el riesgo de romper las filas de la mayoría liberal para combatir el proyecto apadrinado por su partido. pero el que se adelantaba al peligro de la soledad y del fracaso se encontró con un éxito. Al comenzar a hablar se ganó la expectación; luego se sucedieron los aplausos generales, incluso de gran parte de la mayoría, y al terminar se produjo el revuelo consiguiente a los inesperados acontecimientos parlamentarios. Aquella calurosa tarde de junio de 1912 no quedó en la Cámara atención para los demás oradores que se sucedieron; casi todos los Diputados que llenaban el salón salieron a los pasillos a prolongar sus aplausos, mientras el orador rehuía la ovación desliziéndose hacia la calle; se habló de crisis inminente, y el jefe del Gobierno disponía su viaje a La Granja para tratar del sesgo que había tomado el debate. En

---

<sup>10</sup> *Discurso leído ante la Academia Española en la recepción pública de D. Niceto Alcalá-Zamora y Torres el día 8 de mayo de 1932. Contestación de D. Ramón Menéndez Pidal*, Madrid, 1932, págs. 58 y sigs.

fin, Alcalá-Zamora, a sus treinta y cinco años, quedaba elevado a la categoría de personalidad sobresaliente.»

El proyecto se había fraguado en los despachos de Cambó y Roig Bergadà. Y, aun cuando Antonio Maura había dicho que la reforma fragmentaria en él contenida era perturbadora, como acicate de exageración regionalista, sin la base compensadora y previa de las autonomías municipales, lo hizo suyo Canalejas, amigo de Roig Bergadà. A pesar de la vivísima oposición de la mayoría parlamentaria, ninguno asumía hacerse intérprete de ella, hasta que se decidió Alcalá-Zamora. «Fui —dice en sus Memorias— el intérprete más audaz y romántico.» «Las consecuencias del discurso fueron en cuanto al proyecto mostrar su escasa viabilidad», y «con apuros y dilaciones saldría del Congreso, a sabiendas que moriría en el Senado». Al referirse a los aspectos tributarios, hizo estas manifestaciones, que tienen hoy plena actualidad:

«Con este sistema de mancomunidades nacerá un privilegio y a este privilegio conducirán fatalmente tres causas. La primera, que en un país unitario, cuyo poder central por la constitución interna es débil, todo régimen tributario de excepción significa un privilegio, y es tan claro el sentido de las excepciones tributarias que hay en España, que la significación de las presentes me releva de toda demostración en cuanto al alcance de las futuras.

Es la segunda de esas causas, que aún cuando sea posible tener el fiel de la balanza para establecer la compensación en el momento en que los servicios y los impuestos se desglosen del Estado, no cabe tener en cuenta la ley de progresión en cuanto al rendimiento de los tributos y a la cuantía de los gastos.

Y es la tercera, que la mancomunidad, comprometida por su prestigio y por su conveniencia a procurar éxitos aparatosos en sus comienzos, a halagar y acallar todos los intereses para que ninguno proteste, se entregarán al desorden de los gastos, al exceso de la producción, al desenfreno del empréstito, y vendrá inevitablemente al cabo un desastre que ha de repercutir sobre las arcas del Tesoro.»

Es más que probable que este aplastante triunfo de Alcalá-Zamora respecto de un proyecto de ley en el que tanto interés había puesto Cambó, dejase en éste un resentimiento que le llevaría a escribir las durísimas y agrias palabras que dedicó a D. Niceto en sus Memorias <sup>11</sup>.

### **En las Cortes constituyentes**

La intuición del hombre de Estado y el sentido del Derecho del jurista, imprescindibles en toda tarea legislativa bien hecha, resplandecen en las interven-

---

<sup>11</sup> *Memorias*, Edición Alpha, Barcelona, 1981, págs. 477 y sigs.

ciones de Alcalá-Zamora en los debates de las Cortes constituyentes. Si en el primer aspecto tropezó con la resistencia de una mayoría radicalizada sin encontrar, salvo excepciones, la asistencia de unas minorías obligadas a ella, en el segundo, la tenacidad de sus esfuerzos se vio recompensada con la consagración en el texto aprobado de algunas aportaciones que, de haber logrado el debido desarrollo en la legislación ordinaria, hubieran supuesto una importante conquista en las garantías jurisdiccionales del ciudadano frente a las Administraciones públicas, conquistas que, aunque resulte paradójico, no se incorporaron a nuestro Ordenamiento jurídico hasta la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956.

### *La estructura del Estado*

El espectáculo de Alcalá-Zamora en las Constituyentes fue el de una tragedia griega. Luchando cada día contra lo imposible, consciente de la esterilidad de su esfuerzo, intentó denodadamente que de ellas saliera una Constitución justa y viable.

No fue posible. Lo explicó después en un libro aparecido poco antes de que saliera de España, *Los defectos de la Constitución de 1931*, cuyas dos primeras ediciones se vendieron en una semana, y que años más tarde, en 1981, reeditó la Editorial Civitas<sup>12</sup>. Porque la dirección de la mayoría —dice— la tuvo el partido radical-socialista, que «organizador de un doble campeonato hacia el extremismo, lo ganó en el conjunto de la mayoría, llevando tras de sí a los otros grupos». Y, por otro, la inacción de las derechas, en virtud de su retraimiento parlamentario en el período electoral, contribuyendo al desnivelado desacuerdo en que aparecían Cámara y país, y después, en los debates parlamentarios, por la ausencia de los diputados, con cuya presencia se hubieran ganado muchas y trascendentales votaciones<sup>13</sup>.

Consecuencia, que en la Constitución quedaron reflejadas las que califica «orientaciones envejecidas o inexpertas», como el federalismo, el anticlericalismo rabioso y el lacicismo intransigente; la tendencia colectivista y socializante; el parlamentarismo desenfrenado, sin otro freno a la omnipotencia del Parlamento que un Tribunal de Garantías establecido por los Constituyentes «como vigilante de su obra, para perpetuar el influjo de ocasionales victorias, por sí, episódicamente,

---

<sup>12</sup> Cfr. el prólogo de N. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO a esta edición, págs. 21-25.

<sup>13</sup> *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, Civitas, 1981, págs. 47 y sigs.

aquellas Cortes, que quisieron ser eternas, se veían disueltas, y a la mayoría, de tendencia izquierdista, la reemplazaba otra de distinto carácter»<sup>14</sup>.

«La Constitución –dice después– se dictó, efectivamente, o se planeó sin mirar a esa realidad nacional, que era la que imponía, y logra que prevalezca siempre la norma reflejo de su honda, esencial e íntima estructura. Se procuró legislar obedeciendo a teorías, sentimientos o intereses de partido, sin pensar en esa realidad de convivencia patria, sin cuidarse apenas de que se legislaba para España, como si ésta surgiese de nuevo, o la Constitución fuese a regir en otro país, o sea indiferente la condición de aquel que se la dé o vaya a practicarla. Pero casi, y sin casi, habría sido mejor, o menos malo, permanecer siempre de espaldas hacia la realidad nacional, porque a ratos se miraba hacia ella, volviendo los ojos a hurtadillas, y eso se hacía para contrariar lo que se observaba, no para tenerlo en cuenta.»

Si a lo largo de las Constituyentes su actitud fue siempre congruente con sus principios, esta actitud alcanzó su punto culminante cuando se discutió la cuestión religiosa, el que iba a ser famoso artículo 26. La redacción desbordada por el sectarismo de la Comisión, olvidando las negociaciones del Gobierno con la Santa Sede, le llevaron a presentar la dimisión, lo que permitió se mejorara algo el texto aprobado definitivamente, cuya votación en la madrugada del 14 de octubre de 1931 la recuerda así: «Todo estaba perdido para la conciliación, para la paz, es decir, casi todo, porque la fórmula que prevaleció era menos sectaria, que las otras presentadas como fases preliminares que condujeron a aquélla. Al terminar la votación atronaban la Cámara los vivos a la República, que parecía acababa de proclamarse o, por lo menos, de afianzarse. Salían de rostros congestionados por el entusiasmo o por el encono; eran las voces ensordecedoras y agrias. Acentuábanlas más todavía miradas rencorosas, amenazadoras. Se agruparon los más enardecidos hacia el rincón en que yo permanecía, obstruyendo la puerta por donde debía salir yo, del salón y del Gobierno, aquella noche. Me lanzaban los vivos a la República como si yo no hubiese contribuido a traerla; las voces tenían aire de reto; las actitudes lo eran casi de agresión. Algunos, más comprensivos, o más generosos, o más serenos, abrieron calle con muestra de respeto y aún de preocupación...»<sup>15</sup>.

### *La preocupación por el Derecho*

Si en la estructura del nuevo Estado la intervención de Alcalá-Zamora en las Constituyentes no logró evitar una Constitución alejada de la realidad social, sí

---

<sup>14</sup> *Los defectos de la Constitución*, cit., págs. 54 y sigs.

<sup>15</sup> *Los defectos de la Constitución*, cit., págs. 108 y sigs.

logró que en ésta se consagraran algunas conquistas elementales en orden a la tutela judicial de los derechos de los administrados. Tal es el caso del artículo 101. Aunque la Constitución fue, como en general las de la postguerra, extensa, detallada e invasora con frecuencia de problemas más propios de leyes orgánicas, en este artículo declaraba que las leyes establecerían recursos contra la ilegalidad de los preceptos reglamentarios dictados por la Administración y contra los actos de la potestad discrecional en que hubiera exceso o desviación de poder<sup>16</sup>. Pero a las Cortes que siguieron después no les interesaban tanto las garantías jurisdiccionales de los administrados como otras cuestiones y la norma constitucional quedó sin desarrollo legislativo.

### *Desde la Presidencia de la República*

Fuera de las Cortes, siguió participando en la elaboración del Ordenamiento jurídico de la II República. No sólo por la competencia que como Jefe del Estado tenía en la potestad reglamentaria, sino porque generalmente le enviaba el Gobierno, antes de someterlos a la autorización oficial para presentarlos a las Cortes, los proyectos de ley, que examinaba cuidadosamente, muchas veces a instancia de los propios Ministros que, con menos experiencia, acudían a su experiencia y técnica legislativa.

Precisamente en ejercicio de su competencia evitó que llegara a aprobarse un reglamento dictado en ejecución de la ley de cementerios, más sectario que la ley, en cuanto, partiendo de que en España nadie es católico mientras no se probara documentalmente lo contrario en cada caso, prohibía la inhumación en sagrado al menor descuido de testamento. No pudo pensar en oponer el veto a la ley, porque los radicales, sumándose a la exageración, le dejaban sin apoyo parlamentario. Pero sí oponerse al reglamento obra de Albornoz, al que tuvo en suspenso la aprobación, cerca de diez meses hasta que cedió a sus argumentos.

Su preocupación por la pureza de la lengua, le llevó a ser escrupuloso en la revisión de los textos que tuvo que firmar, aunque se tratara de Decretos, lo que tanto exasperaba y trató de ridiculizar Azaña.

También desde la Presidencia de la República en alguna ocasión se enfrentó con el sectarismo. Y perdió. Así ocurrió con motivo de la Ley de cultos. Era ésta una de las leyes complementarias que la Constitución requería cuyo estudio se demoraba a fin de prolongar la vida de las Constituyentes, resistencia que

---

<sup>16</sup> ALCALÁ-ZAMORA, *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, págs. 41 y sigs.

Alcalá-Zamora trató de superar, aunque alguna ley, como ésta de cultos, repugnaban a su criterio<sup>17</sup>. Dada la importancia del proyecto se le dedicó un Consejo de Ministros especial, en el que Alcalá-Zamora hizo once observaciones, que tendían unas veces a amparar legítimos derechos de la Iglesia y otros a reforzar potestades necesarias del Estado, presentándose a las Cortes el proyecto con las modificaciones propuestas. Pero al llegar al legislativo, la mayoría hizo que prevalecieran las intransigencias y desatinos. Tan sólo pudo evitar uno de estos desatinos, al manifestar al Gobierno su decisión de oponer el veto de la ley por incurrir en inconstitucionalidad. El desatino que logró desapareciera del texto no era otro que el establecimiento de la incapacidad de los sacerdotes de ser catedráticos. En una primera redacción del dictamen, se les expulsaba de sus cátedras; en otra, se trató de superar la posible inconstitucionalidad por atentar contra el principio de igualdad, convirtiendo la incapacidad en incompatibilidad, «como si el orden sacerdotal no imprimiera carácter y fuese lícita constitucionalmente la exigencia coactiva de la apostasía eclesiástica», y en una tercera, convirtiendo la expulsión de la cátedra en la «excedencia con dos tercios de haber, como si se tratara de una parte de sueldo y no de una titularidad de civilización y de justicia». Ante la actitud firme de D. Niceto basada en estos argumentos, la enormidad quedó abandonada. Así lo dice en sus Memorias<sup>18</sup>.

## ACTIVIDAD CIENTÍFICA

### Contribución de Alcalá-Zamora a la Ciencia del Derecho

En octubre de 1897, poco después del asesinato de Cánovas del Castillo, llegó Alcalá-Zamora a Madrid para doctorarse en Derecho, título indispensable para opositar a una cátedra universitaria. Pues ésta era su vocación.

Los estudios del doctorado le pusieron en contacto con Gumersindo de Azcárate y Rafael Ureña que, como reconoce en sus Memorias, ejercieron en él una gran influencia. En enero de 1899 le fue otorgado el Premio extraordinario del Doctorado. Y de paso, aquel mismo año ingresó con el n.º 1 en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado. Por consejo de Azcárate, no abandonó la investigación y el estudio del Derecho, siendo nombrado Profesor auxiliar en 1903, encargándose en el curso 1903-1904 durante varios meses de la cátedra de Literatura jurídica y en el curso siguiente de la de Derecho administrativo.

---

<sup>17</sup> *Memorias*, cit., págs. 211 y sigs.

<sup>18</sup> *Memorias*, cit., págs. 197 y sigs.

Por eso años después, el 20 de febrero de 1920, al contestar Rafael Ureña su discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, pudo decir:

«Tránsfuga de la Ciencia a la Política ha puesto al servicio de una clarísima y superior inteligencia, una cultura jurídico-administrativa poco común y una bella y luminosa palabra generadora de una elocuencia fina, diáfana y tan abundante como precisa que le ha colocado, sin contradicción alguna, entre los primeros oradores de nuestras Cámaras. Y hoy, en la plenitud de su vida, constituye una de las grandes y efectivas esperanzas de la patria.»

Reconociendo poco después que «aquel tránsfuga de la Ciencia a la Política» nunca abandonó sus preocupaciones científicas, y «no contento con sus éxitos parlamentarios y forenses, sintiendo la nostalgia del bien perdido vuelve la vista a sus antiguos trabajos científicos». «Comprende al fin —concluía Ureña—, que para una actividad tan poderosa y una inteligencia tan viva como las suyas, existe una compatibilidad fundamental entre la vida política y parlamentaria, el ejercicio de la abogacía y el ferviente cultivo de la Ciencia jurídica; más aún, que ésta, penetrando en aquellas, las engrandece y vivifica.»

Si jamás le abandonaron las preocupaciones científicas y literarias, no pudo satisfacerlas con igual intensidad en todas las fases de su vida. Hubo dos en las que el destino le empujó a ellas: la que siguió al golpe de Estado de Primo de Rivera y la del exilio. A la primera se refirió Menéndez Pidal al contestar su discurso de ingreso en la Academia Española en los siguientes términos: «Comenzó la tercera fase de la actividad de Alcalá-Zamora: silencio obligado; trabajos doctrinales, que aminoran inquietudes y sufrimientos, y que llenan el vacío dejado por la supresión del Parlamento en España»<sup>19</sup>. La última fase, la del exilio, fue más dura. Porque la razón de dedicarse sin descanso a sus trabajos doctrinales y literarios no fue para «aminorar inquietudes y sufrimientos». Fue para subsistir.

Sus inquietudes le llevaron a trabajar en todos los campos del Derecho. Aunque su vinculación al Consejo de Estado y sus actividades profesionales le llevaban hacia el Derecho administrativo, no abandonó ninguno otro de los sectores del Ordenamiento jurídico, llegando hasta la Historia y la Filosofía del Derecho. Importante aportación a la Historia del Derecho fue su tesis doctoral sobre *El poder en los Estados de la Reconquista* y sus trabajos sobre las leyes de Indias, uno publicado en Madrid, en 1935, y otro en Buenos Aires en 1944. Y a la Filosofía del Derecho, su *Esbozo del Derecho tomista*, que apareció después de su muerte en Méjico, en 1951, más tarde traducido al italiano.

---

<sup>19</sup> *Discurso*, cit., pág. 60.

Pero indudablemente fue en el campo del Derecho administrativo, y especialmente en el del contencioso-administrativo, donde nos dejó sus más importantes aportaciones a la Ciencia del Derecho. Por ello, y por ser el sector del Ordenamiento jurídico en el que he centrado mi actividad durante muchos años, voy a dedicar la última parte de este trabajo a las aportaciones de Alcalá-Zamora a la estructura del proceso administrativo.

Ya en 1920 había publicado un trabajo sobre *El recurso contra los abusos del poder*. En 1930, en colaboración con su hijo Niceto, publicó un completo estudio de *La condena en costas*, en el que se abordan con carácter general los efectos económicos del proceso y del proceso administrativo. Y en 1943, en Buenos Aires, publicó su obra *Lo contencioso-administrativo*, que constituye el mejor compendio del Derecho regulador del contencioso-administrativo, en el que se abordan todos, absolutamente todos, los problemas que planteaba la vieja regulación de 1894 –y sus intentos de reforma– por quien, con una sólida formación jurídica, los había vivido prácticamente como Abogado y como Fiscal de lo contencioso-administrativo.

Su rica experiencia le permitió dejarnos una obra que todavía conserva plena actualidad y es útil su lectura. Porque muchos de los problemas con que entonces se enfrentaba son los mismos con los que se enfrenta el legislador de hoy, y el juez y el abogado de hoy.

Siempre he llamado la atención sobre la importancia de la práctica procesal para la construcción científica del Derecho procesal y para legislar sobre el proceso. Ni lo uno ni lo otro es posible sin haber vivido, sufrido y soportado lo que es un proceso. Sin haberlo vivido, no como juez, sino como parte, mejor dicho, como defensor de las partes.

D. Niceto lo vivió. Y lo vivió como defensor del ciudadano y como defensor del Estado. Estuvo en una y otra posición. Por eso sus aportaciones llegan al fondo de los problemas y son útiles.

Con una humildad –cualidad que le niegan sus contradictores– comienza su obra *Lo contencioso-administrativo*, lamentando «no aportar autoridad científica consagrada, ya que contra vocación y deseo el rumbo de la vida le empujó, más que a la investigación a la práctica del Derecho», y aunque –nos dice– fue enemigo de la especialización exagerada, a la especialidad del tema le llevaron requerimientos de clientela y la carrera iniciada en el Consejo de Estado, habiendo sido muchas veces recurrente contra las resoluciones de la Administración, o coadyuvante, además de defensor de la Administración, por lo que las reflexiones y recuer-

dos que evoca su formación alegando por escrito en todas las fases del procedimiento y de palabra desde los distintos asientos de la Sala, «por lo que encontrará el lector, ante todo, experiencia de realidades, aunque no servil ni limitada a la exposición interpretativa de textos y sí indicadora de críticas, modificaciones y aún reformas, que pueden ser útiles para la adaptación y el progreso de la institución»<sup>20</sup>.

Al referirme a sus intervenciones en las Cortes constituyentes ya destaque cómo su preocupación por las garantías jurisdiccionales del ciudadano frente a la Administración le habían llevado a introducir en la Constitución algún precepto.

Las «críticas, modificaciones y reformas» que creía podían «ser útiles para el progreso de la institución» no habían podido reflejarse en normas durante la República, salvo en mínima medida, en la Ley Municipal de 1935 que, análogamente a otras leyes de régimen local posteriores, trataron de remediar los problemas del contencioso-administrativo, incluyendo normas aisladas donde no debían estar. Fue mucho después, ya en 1956, cuando muchas de aquellas ideas llegaron a ser normas jurídicas. No en balde los autores del anteproyecto habían tenido presente en sus trabajos aquel precioso libro de Alcalá-Zamora. Y por eso su hijo Niceto, al comentar desde su exilio en Méjico la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, pudo afirmar: «Sería erróneo en absoluto tildar de totalitario el texto, a causa de las circunstancias en que se ha promulgado, y entrañaría grave error que el día de mañana fuera víctima de uno de esos bandazos derogatorios a que tanto propende el temperamento político español, salvo las disposiciones de neto signo discriminatorio»<sup>21</sup>.

Veamos algunas de las ideas de D. Niceto sobre el proceso administrativo.

### **Organización de la Jurisdicción contencioso-administrativa**

En orden a la organización de la Jurisdicción, éstas fueron sus ideas centrales:

#### *Simplicidad*

Simplicidad en la estructuración y simplicidad en la delimitación de competencias.

---

<sup>20</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 3 y sigs.

<sup>21</sup> ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa en España*, «Boletín del Instituto de Derecho comparado de México», núm. 31 (1958), págs. 86 y sigs.

Ya entonces era un problema la «frecuente abundancia de litigios». «La simplificación y baratura del procedimiento hace de los pleitos contencioso-administrativos el campo más frondoso, el de cultivo forense más extenso y más intenso», y «de tal abundancia surge el peligro de estancamiento y retardo».

Y se preocupaba de señalar el peligro que supone intentar encontrar remedio en la multiplicación de los órganos jurisdiccionales. Y como la rapidez resulta exigencia prácticamente fundamental, la mejor solución está en dividir el Tribunal en cámaras, secciones o Salas, con una clara delimitación de las competencias<sup>22</sup>.

### *Independencia y especialización*

Estos son –decía– los dos aspectos fundamentales de la organización. «Todo lo demás –añadía– son accidentes circunstanciales sin trascendencia.»

Especialización que consideraba podía lograrse con la presencia de Magistrados procedentes de las carreras administrativas, sacando del ambiente de éstas «tan propensos a la precipitación y a la arbitrariedad, a los espíritus mejores, que los hayan conocido a fondo, para elevarlos a la serenidad de un Tribunal». «Hombres de tal preparación –concluye– y con las atribuciones judiciales necesarias, han de gozar de independencia, y para ello, de inamovilidad, protegidos por la ley contra cesantías arbitrarias o jubilaciones anticipadas»<sup>23</sup>. No imaginó que años después, restablecido el régimen parlamentario, se iba a acudir a las jubilaciones anticipadas por ley.

### *Defensores de la Administración*

Subrayó la diferencia entre el Ministerio Fiscal y los defensores de la Administración. Mientras que aquél es el representante de la ley, éstos son del interés administrativo, «cuyo posible y frecuente desacuerdo con los preceptos de aquella es el supuesto básico de la jurisdicción»<sup>24</sup>. Ideas que se reflejan casi literalmente en la Exposición de Motivos de la Ley de 1956.

---

<sup>22</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 111.

<sup>23</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 94.

<sup>24</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 100.

## Extensión del ámbito del proceso administrativo

Eliminar los obstáculos del acceso a la Jurisdicción contencioso-administrativa y extender el ámbito de ésta fueron preocupaciones constantes, defendiendo reformas en la legislación reguladora, que tuvieron acogida en la ley de 1956.

### *Legitimación*

Frente a la legislación entonces vigente que vinculaba la legitimación activa a la preexistencia de un derecho subjetivo, defendía la ampliación a los intereses y, en el ámbito local, la acción vecinal, ya que, «en reemplazo de la tutela administrativa ejercida antes por el poder ejecutivo, debe existir la protección judicial, estimulada y requerida por la reclamación ciudadana de cualquier vecino o elector de la respectiva localidad»<sup>25</sup>.

### *Actos impugnables*

Cuando todavía el contencioso-administrativo sólo se concebía como un proceso al acto, Alcalá-Zamora sentó las bases para que éste no constituyera un obstáculo del acceso a la Jurisdicción administrativa, y para que el control jurisdiccional fuera pleno. Consecuentemente estimó que no podían faltar en una ley del proceso administrativo:

a) Una regulación general del silencio administrativo, en la que se estableciera que transcurrido el plazo fijado, se entenderá desestimada la petición o recurso que se hubiera formulado ante un órgano administrativo, quedando expedito el recurso administrativo o contencioso-administrativo<sup>26</sup>.

b) La extensión del control jurisdiccional a aquellos aspectos del ejercicio de facultades discrecionales, sujetas a normas, como la competencia y el procedimiento, ya que en cuanto al fondo, decía, frente al abuso de su ejercicio «los medios más eficaces son la crítica, la fiscalización parlamentaria, y en casos extremos, la responsabilidad penal». Si bien, tales facultades «llevan aneja una obligación de indemnizar que siendo a su vez indiscutible, absoluta y reglada, deja expedita la vía contenciosa sobre tales consecuencias o repercusiones»<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 34.

<sup>26</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 72 y sigs.

<sup>27</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 16 y sigs.

c) El recurso directo contra las disposiciones generales, ya que el indirecto no es garantía suficiente «cuando la jurisdicción mantiene sistemática la condenación del reglamento ilegal, y la Administración terca se obstina en seguir aplicándolo, originándose una perturbación que lleva a semilleros de pleitos ya inútiles por prejuizados». Y, aunque se admitió en la Constitución de 1931 no llegó a tener desarrollo, pese a sus «empeños y preocupaciones constantes, que se estrellaron contra la resistencia, pasiva y aún abierta, de Gobierno y Cámaras, invencibles sobre todo en régimen ultraparlamentario»<sup>28</sup>.

d) Eliminación del previo pago, privilegio de la Administración que puede conducir a hacer imposible la defensa contra resoluciones injustas, que «precisamente por serlo reclaman cantidades, multas o recargos tales, que suponen la ruina del recurrente y a veces superan el importe total de su patrimonio», sin que sea suficiente ni adecuado el paliativo buscado en el beneficio de pobreza para litigar, «porque puede haber y hay personas cuyo relativo o modesto bienestar le impide a la vez gozar esas ventajas y cumplir en plazo angustioso el requisito del pago total y previo»<sup>29</sup>.

## **El procedimiento**

«Sea la Administración recurrida o recurrente –nos dice– aparecerá siempre con privilegios, aisladamente cercenables o suprimibles, en su conjunto inevitables, ya que el Poder público es un gigante que mientras no esté derribado, por mucho que acepte encorvarse, siempre queda más alto que sus súbditos; y por eso es muy relativa la igualdad procesal de partes y litigios que los enfrentan.»

Estos privilegios, en cuanto pueden atentar a un correcto enjuiciamiento de los litigios administrativos, son objeto de especial preocupación y examinados con detalle.

### *La iniciación del proceso*

Los privilegios empiezan en el mismo momento de la iniciación del proceso, al fijarse el plazo para que una Administración pública demande la anulación de uno de sus actos. Porque aunque el plazo concreto para la presentación del

---

<sup>28</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 49 y sigs.

<sup>29</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 57.

escrito inicial es el mismo, mientras que para el particular empieza a correr desde que le es notificado el acto, la Administración tiene un plazo de cuatro años para declararle lesivo, siendo la declaración de lesividad la que determina la iniciación del plazo.

Mas estima justificado este privilegio, en cuanto puede permitir a los gobiernos, asambleas o corporaciones enmendar los yerros de sus antecesores. Por lo que el plazo de cuatro años es admisible siempre y cuando sea el legal de renovación de los respectivos órganos. «La amplitud del plazo –dice– no perturbará, por ser nada frecuentes los recursos interpuestos por la propia Administración, y en cambio servirá de forma eficaz para no exponerse a ser desenmascarados y flagelados por adversarios políticos»<sup>30</sup>.

### *Ejecución del acto objeto de impugnación*

No tan justificado encontraba el privilegio que en la práctica tiene la Administración, ya que, tanto sea demandada o demandante, en definitiva depende de ella que durante la sustanciación del proceso se ejecuten o no las resoluciones en él impugnadas, ya que si el principio general es que siguen siendo ejecutivos, «como la ejecución es más facultad que imperioso deber de la Administración, el problema queda de hecho y casi siempre sometido a su criterio». Y, aun cuando la jurisdicción está facultada para apreciar si procede o no la medida cautelar, aparte de la excepcionalidad con que los Tribunales la adoptaban, una vez adoptada quedaba la reserva de la Administración para oponer el interés público<sup>31</sup>.

### *La lentitud de la Justicia*

«Muy mermada quedaría una justicia lenta»; para que sea pronta –dice– «necesita sea en unos procedimientos sencillos». Y procedimientos sencillos son los que regula la legislación tradicional del contencioso-administrativo. Sencillos y baratos, siendo esta «simplicidad y baratura» una de las causas de la abundancia de litigios, con la secuela de «estancamiento y retardo»<sup>32</sup>, unida al incumplimiento por parte de los defensores de la Administración de los plazos, con la tolerancia de los Tribunales.

---

<sup>30</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 75.

<sup>31</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 58 y sigs.

<sup>32</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 101 y sigs.

## *Oralidad*

Alcalá-Zamora se muestra decididamente partidario del informe oral. La experiencia, corroborando la eficacia de los informes, enseña que a veces «un prejuicio se vence, una propuesta de ponente se cambia, y una justa causa se goza, no ya mediante la holgura del informe o discurso propiamente dicho, sino en el argumento, cohibido por la campanilla presidencial, de la rectificación estrecha, concisa, quizá por lo mismo relampagueante, que ilumina la entraña del pleito, antes perdida en un ambiente de oscuridad»: informe al que no le suple ni iguala «la lectura de un discurso escrito», pues «no es lo mismo por la distinta y menor atención que va mermando la monotonía sin sorpresas de la lectura». Si bien reconoce que «practicar sistemáticamente el informe oral, retarda y encarece la administración de justicia, con superfluos honorarios, si informa un letrado», por lo que «la mejor solución parece la que excluya de informe oral los pleitos de menor cuantía»<sup>33</sup>.

## *Terminación del proceso*

En cuanto a los modos anormales de terminación del proceso propuso alguna fórmula para llenar lagunas de la legislación, que más tarde fueron tenidas en cuenta por los legisladores. Como al referirse al problema que planteaba el desistimiento motivado por la estimación total o parcial de las pretensiones por la Administración en vía administrativa. Si posteriormente la Administración deja sin efecto el acto estimatorio, la solución propuesta que había reflejado la jurisprudencia es «estimar que el desestimiento no era absoluto, sino condicional, como sometido al mantenimiento sin nuevas rectificaciones de la segunda resolución favorable», y que por consiguiente al dictarse más tarde la tercera adversa, renace el derecho del que con oportunidad fue recurrente, para impugnar la resolución primera, reinstando el pleito que había quedado fenecido y que de nuevo se pone en marcha»<sup>34</sup>.

## **Ejecución de la sentencia**

No podía faltar entre los problemas que plantea la justicia administrativa el gravísimo de la ejecución de las sentencias. Porque «en lo contencioso-administrativo la complicación no suele estar en las sentencias y sí con frecuencia en la eje-

---

<sup>33</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 148 y sigs.

<sup>34</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 179.

cución de éstas, problema el más delicado y difícil»<sup>35</sup>. Y es que —dice— «desde el momento en que la ejecución corre a cargo de una de las partes litigantes se entra de lleno en la enorme dificultad que ello implica, moderada tan sólo por la idea de deber y la exigencia de responsabilidad. Algo parecido en lo civil sería el caos, y en lo penal bastará recordar la humorada del reo que prefería como pena la de muerte, con sólo confiarle a él fijar la fecha de ejecución»<sup>36</sup>. Propugnando ante las actuaciones administrativas contrarias a la ejecutoria «poner inmediato remedio a la osada rebeldía y manifiesta temeridad, mediante rápidas decisiones en el incidente de ejecución, abierto y no concluso mientras aquélla no tenga lugar»<sup>37</sup>.

### **Efectos económicos del proceso**

Especial atención dedica al problema de las costas, «uno de los peor enfocados en la jurisdicción contencioso-administrativa»<sup>38</sup>. No en balde, como vimos, atribuye a la simplificación y baratura del procedimiento la causa principal de la abundancia de los litigios y, por ello, el estancamiento y retardo de la tramitación.

Ya en el libro *La condena en costas* había propugnado ampliar el arbitrio judicial en los supuestos de solicitud del beneficio de pobreza para impedir que acudan al proceso personas que no reúnan las condiciones exigidas o, aunque las tengan, para actuar pretensiones infundadas, ya que es «intolerable, a pobres, a insolventes y a ricos, entorpecer indefinidamente un litigio, agotando y deduciendo desde cada providencia, con encadenamiento sin fin, todos los recursos»<sup>39</sup>.

Y al tratar del contencioso-administrativo, la benignidad de los Tribunales a la hora de decidir sobre la condena en costas, tanto respecto de los particulares como respecto de la Administración, sea demandante o demandada, ya que los motivos esenciales de la condena son motivos de tanta monta como «la paralización o estorbo de actividades administrativas, la inseguridad de situaciones jurídicas, y el daño que a la justicia, al gobierno y a los litigantes de buena fe se ocasiona con pleitos insostenibles, pero que retardan el fallo de los demás»<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 154.

<sup>36</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 165.

<sup>37</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 172.

<sup>38</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 180.

<sup>39</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 106 y sigs.

<sup>40</sup> *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 180.

## **FINAL**

El 22 de febrero de 1920, en este mismo lugar, leía Alcalá-Zamora su discurso en el acto de recepción como Académico. Versó sobre *La jurisprudencia y la vida del Derecho*. En él se presentaba como quien, habiendo vivido entre realidades del mundo, más que entre silencios y bibliotecas, por un momento volvía a las esperanzas, los planes, los ensueños del tiempo en que la Universidad envolvía su espíritu y estimulaba su actividad aún no entregada a la lucha política. Y al buscar la explicación a los votos que le habían traído aquí, sólo la encontró en que se había querido honrar en él a los que ejercen intensamente la profesión, sin olvidar en sus afanes la noble enseñanza y elevada aplicación a la ciencia jurídica.

Hoy, al conmemorar el 50.º Aniversario de su muerte, he pretendido destacar ante Vds. cuánto supuso en la elaboración, aplicación y estudio del Derecho, de ese Derecho vivo del que nos habló aquí hace casi 80 años.