

IV

La Justicia municipal

La acción del Directorio Militar trascendió pronto a la Justicia municipal y aún se puede añadir que trascendió a tiempo, ya que, cuando se tradujo por primera vez en preceptos legales, se preparaba la renovación de una parte de los funcionarios de la Justicia municipal. No han sido las reformas tan radicales como algunos esperaban, pero han sido lo suficientemente importantes para que el cambio efectuado se traduzca en resultados beneficiosos; y la razón de que no se haya llegado a un radicalismo que, bruscamente aplicado, podía ser peligroso, se expresa claramente en el preámbulo del Real decreto de 30 de Octubre de 1923; es que la reforma se reduce a los puntos esenciales que requerían modificación inmediata, aplazando la más amplia para cuando se lleve a efecto la reorganización completa de la Administración de justicia, proceder prudente que permitirá coordinar entre sí, en su día, con precisión, todos los organismos del Poder Judicial.

Con acierto, pues, obró el Directorio Militar al reducir a los puntos de modificación urgente la reforma de la ley de Justicia municipal; pero permítaseme exponer respetuosamente —y así constará que sinceros y no lisonjeros son mis juicios— que acaso hubo en el Go-

bierno exceso de prudencia al no ampliar la renovación de los funcionarios de Justicia municipal a todos los Jueces y Fiscales municipales. Prescindiendo de los Secretarios que son funcionarios permanentes y de los Adjuntos que han sido acertadamente suprimidos, los funcionarios activos de la Justicia municipal, o sea Jueces y Fiscales, se renuevan anualmente por cuartas partes. Las ventajas del nuevo procedimiento legal para la designación de Jueces y Fiscales, no pudieron ser, por tanto, aplicadas más que a una mitad de los Jueces, que era la correspondiente a la renovación última, ya que no se acudió en este orden a la renovación total como se hizo con Ayuntamientos y Diputaciones provinciales. Hay así, aún, la mitad de los Jueces y la totalidad de los Fiscales municipales nombrados con todos los vicios que es forzoso reconocer en el antiguo régimen de designación; y si a esto se agrega que gran número de los Jueces proclamados con arreglo a las nuevas normas tuvieron que renunciar pronto a sus cargos porque al ir conociendo los Delegados gubernativos las personas salientes de sus respectivos distritos los eligieron o propusieron para Alcaldes o Concejales, por lo cual han abundado en el año judicial largos períodos en que han tenido que actuar Jueces de cuatrienios anteriores, se explica que no haya podido producir la reforma todos los efectos deseados, y que hayan sido frecuentes las quejas y reclamaciones contra la actuación de los Jueces municipales que en muchos pueblos han constituido y aún constituyen los últimos baluartes en que el caciquismo organizado se defiende. Verdad es que a corregir este mal acudió pronto el Directorio Militar creando las Juntas depuradoras de la Justicia municipal, de las que luego hablaré.



Tres han sido las reformas esenciales introducidas en la organización y funcionamiento de la Justicia municipal. Dos de ellas, verdaderamente de carácter orgánico, fueron impuestas por el Real decreto de 30 de Octubre de 1923, y son: una, la supresión de los Adjuntos y con ellos de los Tribunales municipales, reintegrando a los Jueces municipales en sus antiguas funciones, y otra, el cambio de procedimiento para nombrar Jueces y Fiscales municipales. La tercera reforma, más bien de carácter procesal, pero de gran importancia para el funcionamiento de la Justicia municipal, es la elevación hasta 1.000 pesetas de la cuantía de las demandas, cuyo conocimiento ha de ser competencia de tal jurisdicción, ordenada por Real decreto de 12 de Febrero de 1924.

La supresión de los Adjuntos con la consiguiente transformación de los Tribunales colegiados municipales en Tribunales unipersonales, fué unánimemente aplaudida. Su institución, exótica en nuestro país, en el que ha funcionado diez y seis años, no había llegado a arraigar en la opinión y, apenas nacida, quedó desacreditada. Respondía a un buen deseo, pero con medios ilógicos para lograrlo; algo así como si a donde no alcanza un cañonazo se pretendiera llegar con otros de menor radio en sus disparos; porque evidente es que, si en términos rurales y pueblos de escaso o disperso vecindario hay que buscar con la linterna de Diógenes un ciudadano apto para ejercer la Justicia municipal, la cuestión adquiere caracteres de insoluble cuando se trata de buscar siete; y, en las grandes poblaciones, no había derecho a sorprenderse de que, si las personas de cultura y garantías de independencia venían burlando por todos los medios otra ley para no actuar

como Jurados, se negasen a intervenir como Adjuntos y llegase pronto el nuevo cargo a ser una ficción o monopolio de desdichados que sólo veían en él el medio de llevar a sus hogares mal provistos algunas pesetas arancelarias o extra-arancelarias y no la investidura de una función de justicia. La actuación de los Adjuntos, en la historia de nuestras instituciones jurídicas, aparecerá como un dato más para atestiguar la repugnancia general de los españoles a intervenir obligadamente en las funciones judiciales.

La reforma en el procedimiento para la elección de Jueces y Fiscales fué también bien acogida. Se amplió la entidad electora extendiéndola de las Salas de Gobierno de las Audiencias Territoriales a los Tribunales Plenos de dichas Audiencias, coincidiendo tal disposición con otras en anterior capítulo indicadas que aseguran mayor estabilidad y, por tanto, mayor independencia en los Magistrados; y la conservación de los Decanos de Colegios de Abogados y Notarios como Vocales de la entidad electora merece aplauso porque se trata de personas doctas que, por la índole de sus funciones, pueden asesorar con acierto al Pleno sobre las cualidades de los candidatos. Garantizan los Decanos, por el hecho de haber llegado a tan honrosos puestos, rectitud de intenciones e imparcialidad en sus votos; pero si alguno —desgraciadamente hay que admitir la posibilidad de vicio en todos los organismos— se mostrase influido por compromisos políticos o por motivos de otra índole, difícil será que su voto pueda contrarrestar el de la mayoría desinteresada en una colectividad tan numerosa como el Pleno de una Audiencia Territorial.

La reforma en el procedimiento para la designación

de Jueces y Fiscales municipales, no se limitó a transferir al Pleno del Tribunal las facultades que antes eran peculiares de la Sala de Gobierno del mismo, sino que redujo el número de categorías con derecho preferente a la designación; autorizó la inclusión en las propuestas en terna de personas recomendables por su prestigio y arraigo que no hubieran solicitado los cargos vacantes, aunque haya número suficiente de peticionarios; y otorgó a los Jueces de primera instancia el derecho de concurrir a la deliberación de la Audiencia respectiva para apoyar sus propuestas, que han de ser siempre razonadas, y a las Audiencias el de requerir a los Jueces de primera instancia a comparecer para explicar aquéllas. Son medidas todas éstas que tienden a asegurar el mayor acierto en la elección y que, por ello, han de ser bien acogidas; pero acaso conviniera completarlas con otras como la publicación de los acuerdos reservados del Tribunal Supremo al resolver los recursos sobre la materia, para que sea conocida la doctrina que se aplica, con lo cual creo que se evitaría en el porvenir la interposición de muchos recursos, y la fijación de términos obligatorios para la ejecución de los acuerdos definitivos, con lo cual se evitarían desigualdades que ahora se advierten sin que haya motivos para imputarlas a persona o entidad determinadas.

La tercera reforma de las principales que antes anuncié, o sea la introducida por el Real decreto de 12 de Febrero de 1924, aumenta el prestigio de los Juzgados municipales al hacer extensiva su competencia a los juicios cuya cuantía no pasa de 1.000 pesetas, cuando antes estaba reducida a la cuantía de 500 pesetas como máximo. Beneficiará esto, en general, a los litigantes que podrán ventilar sus reclamaciones de

cuantía entre 500 y 1.000 pesetas mediante procedimiento más rápido y económico que el señalado para los juicios de menor cuantía; pero, hasta hoy, no pueden ser analizados los frutos de la reforma que conveniría fueran estudiados en zonas diversas: en las ciudades populosas, teniendo en cuenta lo que recargue la labor que pesaba sobre los Juzgados municipales y lo que aumente los rendimientos de sus funcionarios; y, en las poblaciones pequeñas, atendiendo al acierto mayor o menor que se observe en la resolución por Jueces no letrados de reclamaciones cuya cuantía alcanza ya gran importancia en localidades de tráfico y negocios limitados.

Bueno es llamar la atención del público que oye cuando me dirijo a V. E., sobre la circunstancia de que uno de los motivos en que esta reforma se inspira es, según se explica en el preámbulo del Real decreto de 12 de Febrero, que «del juicio verbal al declarativo de menor cuantía hay la distancia enorme que separa la discusión judicial sencilla de un pleito formal y complicado con trámites solemnes, escritos altisonantes, plazos largos e incidentes interminables»; y conviene que de ello tomen nota no sólo los litigantes interesados, sino los Jueces municipales, y aún los de primera instancia, para que no se consientan los abusos, cuya introducción viene tolerándose en muchos Juzgados municipales, de discusiones que no son *verbales*, sino *dictadas*, que consumen tantas sesiones como conviene para consignar por escrito cuanto las partes quieren dictar, de admisión de recursos de reposición que ningún precepto legal autoriza en los procedimientos ante los Jueces municipales, y hasta de apelación, de notoria improcedencia antes de llegar a la resolución final, y de sustanciación

de incidentes, contra cuya admisión y hasta contra cuyo mero planteamiento claman los preceptos que regulan el juicio verbal. Precisa que los Jueces municipales, apartándose de sugerencias ajenas, que explican lo provechosa que para quienes cobran por arancel resulta toda complicación en los procedimientos, corten por lo sano en esa clase de abusos; y que si ellos no lo hacen, apliquen los correctivos debidos los Jueces de primera instancia, llegando hasta donde haya que llegar, para lo cual contarán, siempre que sea necesaria, con la acción decidida del Ministerio Fiscal.

No han sido sólo los Decretos citados los promulgados en la época del Directorio Militar relativos a la Justicia municipal, y merece también un recuerdo en esta Memoria el de 31 de Marzo de 1924, que restablece en toda su integridad lo que el art. 15 de la ley de Justicia municipal estatuyó, obligando a proveer por oposición, en la forma dispuesta por el Reglamento de 7 de Diciembre de 1908, todas las vacantes de Secretarios de Juzgados municipales en las capitales de provincia y poblaciones mayores de 30.000 almas. Este precepto categórico de la ley había sido destruído por el Real decreto de 29 de Noviembre de 1920, que admitió la provisión mediante concurso de dichas plazas en Secretarios de categoría igual o inferior, reservando a la oposición sólo las resultas; y oportuno es hacer notar cómo mediante Reales decretos y hasta Reales órdenes fueron modificadas las leyes en épocas en que estas disposiciones no tenían autoridad para ello, para que no extrañen las modificaciones de ahora mediante Decretos del Directorio Militar, que tienen la eficacia que a aquellos otros faltaba, a virtud de lo establecido al instituirlo. El Real decreto de 31 de Marzo de 1924 es, pues, plausi-

ble, porque restablece en toda su pureza preceptos legales dictados para garantir el máximo de competencia posible en los Secretarios de Juzgados municipales de las poblaciones populosas, poniendo coto a corruptelas que los habían ido transformando.

Pero lo más importante decretado por el Directorio Militar en orden a la Justicia municipal, es el Real decreto de 5 de Abril último, complementado por la Real orden de 11 del mismo mes, organizando con carácter transitorio Juntas depuradoras de la Justicia municipal en todas las Audiencias territoriales. Investidas tales Juntas por modo análogo a como lo fué la Junta inspectora del Personal Judicial, de facultades extraordinarias, están llevando a cabo una labor digna de su nombre, cuya intensidad aún no puede ser apreciada exactamente porque corre todavía el período de su mandato. Sin embargo, las columnas de la *Gaceta*, utilizadas ya para la publicación de los fallos más graves, acreditan una poda que ha de vigorizar mucho la Justicia municipal; y eso que—puedo afirmarlo de ciencia propia porque me cupo el honor de presidir el principio de los trabajos de una de esas juntas—las dificultades con que tropieza su actuación para un éxito definitivo son muchas. Nunca con más propiedad que ante los expedientes sometidos al estudio de una de esas Juntas, puede decirse que «ni están todos los que son, ni son todos los que están». Ha habido y viven muchos Jueces y Fiscales municipales que, por haberlo sido, tienen aptitud legal y hasta cierta preferencia para volver a serlo, contra los cuales no se instruyó expediente alguno que tenga que ser revisado porque ninguno de sus convecinos se atrevió a denunciarlos, pero cuya actuación se recuerda en los pueblos, no como la de Jueces suce-

sores de los que se llamaron de *Paz*, distribuidores de lo que a cada uno corresponde, sino como la de señores feudales, resucitados repartidores de favores y de agravios a capricho o con sujeción a lo que determinado interés demandase. Entre los expedientes que ahora se revisan los hay que, por no ejercitar ya funciones judiciales las personas a quienes afectan, son abandonados con indiferencia por quienes podían probar los hechos imputados, impidiendo así sanciones de inhabilitación muy convenientes para el porvenir. Y no faltan expedientes que son ejecutorias de martirio para quienes contra ley y contra razón quisieron separar de sus cargos judiciales mangoneadores locales acostumbrados a disponer de aquéllos a su antojo. De todas las dificultades que surgen van triunfando las Juntas depuradoras regionales; y de esperar es que la actuación de éstas ha de resultar tan eficaz como el Directorio Militar se propuso que lo fuera.

No ha descuidado, pues, el Directorio Militar la Justicia municipal, y lo hecho es prenda que permite confiar en mayor perfección cuando venza el compromiso contraído de la organización total del Poder judicial. De desear es que entonces se atienda a la Justicia municipal, no regulándola por un único patrón, sino adaptándola a las circunstancias de las localidades donde ha de ser ejercida, muy diversas según la respectiva índole de éstas. Acaso uno de los más grandes errores de la época constitucional en España, determinante de muchas ruinas locales, ha sido la obstinación en regir todos los Municipios por una misma ley, sin distinguir siquiera entre los rurales y los urbanos, y admitiendo apenas alguna diferencia, más bien con carácter de privilegio, entre las urbes de gran vecindario y las poblaciones

pequeñas. El Estatuto Municipal, recientemente puesto en vigor, pero que aún no ha sido posible desarrollar, atiende por primera vez en nuestra legislación administrativa moderna a la diferenciación más necesaria, y esa circunstancia deberá ser muy tenida en cuenta cuando se reorganice la Justicia municipal; que ni siquiera en la cuantía de los asuntos sometidos a su conocimiento conviene aplicar una misma regla a todas las localidades, ya que no tiene la misma importancia la cantidad de 1.000 pesetas en aldeas donde representa una verdadera fortuna, con la cual pueden adquirirse inmuebles codiciados, que en la Villa y Corte de Madrid o en la populosa Barcelona, donde con frecuencia no llega a representar el alquiler mensual de un piso.

Puntos de gran importancia en la reforma anunciada han de ser, y serán seguramente objeto de gran atención, el de la remuneración de los funcionarios de la Justicia municipal y el de la organización del Secretariado. En cuanto al primero, convendrá poner término a desigualdades enormes que hoy existen, no ya entre diversos Juzgados, sino entre funcionarios de un mismo Juzgado, en las que corresponde a los Fiscales la peor parte; y, relacionada la cuestión con ésta, quizá convenga estudiar si sería oportuno prescindir de doctrinarismos, que no siempre dan buen resultado cuando se pretende realizarlos en la práctica y caminar hacia una permanencia indeterminada en su cargo de los Jueces y Fiscales mientras no haya motivo que aconseje separarlos de ellos. En cuanto al segundo, ha de tenerse presente siempre que los Jueces y Fiscales pasan, pero los Secretarios quedan; se hace indispensable organizar carreras que, más bien separadas que en relación con las demás manifestaciones de la fe pública judicial, sean

garantía de orden en el procedimiento para cuantos tienen que acudir a ventilar cuestiones en los Juzgados municipales; y he dicho carreras y no carrera porque, por las diferencias antes indicadas, está justificado que en las poblaciones importantes se exijan a los Secretarios títulos y conocimientos que ni son necesarios ni es posible exigir en las pequeñas localidades. Y en lo que, desde luego, conviene pensar, es en que no es un dogma que en cada Juzgado no haya más que un Secretario, sino que es muy conveniente en los Juzgados importantes que haya más de uno, pues aunque los interesados no protestan ante aumentos de trabajo, como el que significa la elevación de la cuantía de los asuntos de 500 a 1.000 pesetas, porque en la proporción correspondiente ha aumentado su remuneración, es notorio que solamente mediante ficciones, ya que en milagros no es de creer cuando son abundantes, puedan los Secretarios de los Juzgados municipales de muchas capitales dar fe a conciencia de todo lo que atestiguan y refrendan.