

La competencia de la Generalitat Valenciana sobre los tribunales consuetudinarios y tradicionales. Propuestas para un mejor desarrollo estatutario

Reyes Marzal Raga

Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universitat de València-Estudi General (España)

The powers of the Generalitat Valenciana over customary and traditional courts: Proposals for a better statutory development

ABSTRACT This article analyses the position of the customary and traditional courts within the framework of the Statute of Autonomy of the Valencian Community, arguing their position as institutions of the Generalitat over which different statutory powers can be deployed. The work begins by contextualising the Valencian statutory text in the wording given by the reform introduced in 2006, followed by a comparative analysis with other statutes of autonomy, which allows us to conclude the relevance that the customary and traditional courts based in the Valencian Community have for the Generalitat and the margins for articulating mechanisms to guarantee their wider recognition and development. It then goes on to analyse the material spheres in which the political action of the Generalitat has been projected, identifying the jurisdictional titles most closely related to the function exercised by these courts, and shows the possibilities that still remain to be explored, formulating specific proposals for a more ambitious Valencian statutory development. The study concludes by formulating a proposal for statutory reform, with the aim of placing all the customary and traditional courts, three of the four of which are in the Valencian Community, on an equal footing, as well as the different possibilities for statutory development offered by the different jurisdictional titles involved.

KEYWORDS statutory development; powers; political action; customary and traditional courts; autonomous law

RESUMEN El artículo analiza la posición de los tribunales consuetudinarios y tradicionales en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, sosteniendo su reconocimiento como instituciones de la Generalitat sobre las que pueden desplegarse distintas compe-

Artículo recibido el 14/04/2023; aceptado el 9/05/2023.

tencias estatutarias. El trabajo se inicia contextualizando el texto estatutario valenciano en la redacción dada por la reforma introducida en el año 2006, seguido de un análisis comparado con otros estatutos de autonomía, que permite concluir la relevancia que los tribunales consuetudinarios y tradicionales radicados en la Comunitat Valenciana tienen para la Generalitat y los márgenes para articular mecanismos que garanticen su más amplio reconocimiento y desarrollo. Seguidamente se analizan los ámbitos materiales sobre los que se ha proyectado la acción política de la Generalitat, identificando cuáles son los títulos competenciales más afines a la función que ejercen estos tribunales, y se muestran las posibilidades que todavía quedan por explorar, formulando propuestas concretas para un desarrollo estatutario valenciano más ambicioso. El estudio finaliza formulando una propuesta de reforma estatutaria, al objeto de posicionar en igualdad de condiciones a todos los tribunales consuetudinarios y tradicionales, tres de los cuatro se encuentran en la Comunitat Valenciana, así como las distintas posibilidades de desarrollo estatutario que ofrecen los distintos títulos competenciales implicados.

PALABRAS CLAVE desarrollo estatutario; competencias; acción política; tribunales consuetudinarios y tradicionales; derecho autonómico

1. Los tribunales consuetudinarios y tradicionales en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana

1.1. El reconocimiento de los tribunales consuetudinarios y tradicionales como institución de la Generalitat y sus consecuencias

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV) contiene una explícita referencia a los Tribunales consuetudinarios y tradicionales, y muy concretamente al Tribunal de las Aguas de la Vega de València, en el marco del reconocimiento constitucional de este tipo de tribunales como excepción al principio de unidad jurisdiccional (artículos 117 y 125 CE) y de su reenvío a un expreso reconocimiento de dicha consideración en el artículo 19 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ).¹ En efecto, el Título

1. Téngase en cuenta que hasta la fecha solo tienen la consideración de tribunales consuetudinarios y tradicionales los tribunales de riego, en la medida en que mantienen el reconocimiento de su función jurisdiccional, de acuerdo con los artículos 117 y 125 CE en relación con el artículo 19 LOPJ. Sobre esta función, véase la posición de Bensusán, “Nuevas perspectivas de la costumbre en el Derecho administrativo”, 100, quien apuesta por el carácter de órgano administrativo del Tribunal de las Aguas de la Vega de València, pese al reconocimiento de la LOPJ como órgano jurisdiccional.

III del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, tras la reforma aprobada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, lleva por rúbrica “La Generalitat”, definida como “conjunto de las instituciones de autogobierno” de la Comunitat Valenciana (artículo 20.1 EACV). Dentro de este Título estatutario se encuentra un Capítulo V referido a “La Administración de Justicia”, cuyo artículo 36.1.3^a EACV establece que en este ámbito corresponde a la Generalitat: “3.^a Coadyuvar en la organización de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales, en especial en la del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia”. La literalidad del precepto merece especial atención en la medida en que se aprecia un cambio en la ubicación sistemática respecto de la redacción originaria del EACV aprobada por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, cuyo artículo 39 EACV, con una redacción idéntica al actual artículo 36.1.3^a EACV en lo que aquí interesa,² recogía dicha disposición en su Título III, relativo a “Las competencias”; y no en el Título II dedicado a “La Generalidad Valenciana”, donde se encontraba el Capítulo V consagrado a “La Administración de Justicia”. Este cambio en la ordenación sistemática del precepto, ahora recogido dentro del Título referido a “La Generalitat”, no puede considerarse una cuestión baladí y nos permite extraer consecuencias de calado jurídico a los efectos de nuestro estudio. Si bien en la redacción estatutaria inicial los tribunales consuetudinarios y tradicionales aparecían únicamente vinculados a la asunción de competencias por parte de la Generalitat en relación con la Administración de Justicia, esa función competencial encomendada a los Estatutos de Autonomía por mor del principio dispositivo se ve reforzada en el vigente texto estatutario con la inclusión de los tribunales consuetudinarios y tradicionales en el Título III, relativo a “La Generalitat”, que se define en el propio texto como el conjunto de las instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana (artículo 20 EACV).

A nuestro juicio, la voluntad del legislador estatuyente en la reforma introducida en 2006, que reubica en el texto normativo la referencia a los Tribunales consuetudinarios y tradicionales, no puede ser otra que reconocer la posición institucional que estos Tribunales tienen dentro de la Generalitat,

2. El artículo 39.3 del EACV, en la redacción inicial dada por la Ley Orgánica 5/1982, establecía que: “En relación a la Administración de Justicia, exceptuada la militar, corresponde a la Generalidad Valenciana: (...) tercera. Coadyuvar en la organización de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales, y en especial en el Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana, y en la instalación de los Juzgados, con sujeción, en todo caso, a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

sin perjuicio de mantener en otro apartado del EACV la concreción de las competencias que sobre estas instituciones, como también sobre otras, pueden desplegarse. Bien es cierto que el Tribunal de las Aguas de la Vega de València (único Tribunal reconocido como consuetudinario y tradicional en la fecha de la última reforma del EACV) no aparece en la enumeración tasada de instituciones de la Generalitat que recogen los apartados 2 y 3 del artículo 20 EACV.³ Pero esto solo nos lleva a admitir la existencia de instituciones de la Generalitat explícitamente reconocidas en el artículo 20 EACV, y otras que sin aparecer en dicha enumeración participan de igual consideración a tenor de una interpretación integral del texto estatutario.⁴ Esta posición encuentra encaje en la doctrina constitucional utilizada para reconocer el carácter jurisdiccional de los tribunales consuetudinarios y tradicionales pese a encontrarse en el artículo 125 CE y no el artículo 117 CE. Dicha ubicación, a juicio del Alto Tribunal, es “meramente adjetiva”, pues la Constitución ha de considerarse “como un todo sistemático exento de contradicciones lógicas (...) en el que cada precepto encuentra su pleno valor y sentido en función del conjunto” (STC 113/2004).⁵ A ello se añade que el reconocimiento genérico de estos tribunales en el texto constitucional y su concreción a lo que disponga la LOPJ no priva a ninguna de estas instituciones de la posición institucional que gozan en su condición de órganos jurisdiccionales. Esta misma doctrina

3. El apartado 2 del artículo 20 EACV establece que: “Forman parte de la Generalitat les Corts Valencianes o les Corts, el President y el Consell”. Y en apartado 3 se dice que “3. Son también instituciones de la Generalitat la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social”.

4. Desde la perspectiva del poder judicial, para Ortells, “La Administración de Justicia”, 324, esta sistemática en que se incluyen un conjunto de disposiciones bajo el epígrafe de la administración de justicia dentro del Capítulo V, referido a las instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana constitutivas de la Generalitat, crea una falsa apariencia de que todas estas instituciones conforman la Generalitat.

5. En relación con la ubicación de estos tribunales en el artículo 125 CE, frente a su reconocimiento en el artículo 117 CE y las consecuencias que dicha sistemática comporta en orden a su reconocimiento como órganos jurisdiccionales, véase la STC 113/2004, en que el Tribunal Constitucional reconoce sin ambages el carácter jurisdiccional del Consejo de Hombres Buenos de Murcia, condición que puede extrapolarse a los tribunales que aquí analizamos. Un análisis de las posturas doctrinales sobre si estos tribunales son órganos jurisdiccionales o administrativos, poniendo en cuestión la posición del Tribunal Constitucional al sostener que son órganos jurisdiccionales, en Carpi, “La motivación de las sentencias de los Tribunales Consuetudinarios de aguas”, 215-252. De especial interés es la bibliografía mencionada en relación con el carácter administrativo o jurisdiccional de estos tribunales. También Bensusán, “Nuevas perspectivas de la costumbre en el derecho administrativo”, 100.

constitucional ha de extenderse a la interpretación del EACV, de modo que la no inclusión de estos tribunales en la enumeración de instituciones de la Generalitat contenida en el artículo 20 EACV no impide una posterior concreción, aunque en este caso debería hacerse por norma con rango de ley orgánica si se quiere mantener la fuerza estatutaria.

Por otra parte, aunque se hace expresa mención al Tribunal de las Aguas de la Vega de València, el artículo 36.1.3 EACV utiliza el plural como indicativo de la posible existencia de más de un tribunal consuetudinario y tradicional, como así ha ocurrido tras el más reciente reconocimiento del carácter consuetudinario y tradicional en favor de otros dos Tribunales radicados en la Comunitat Valenciana y de la posibilidad de otros reconocimientos en un futuro.⁶ En todo caso, la omisión de los concretos tribunales consuetudinarios en el EACV se ajusta a los principios de buena regulación y calidad normativa, lo que evita una petrificación al identificar cuáles son esas instituciones. El hecho de que el EACV contenga una expresa mención al Tribunal de las Aguas encuentra su razón de ser en el momento en que se aprueba el EACV por tratarse del único tribunal que ostentaba la consideración de consuetudinario y tradicional. Pero, tras la más reciente reforma del artículo 19 LOPJ para el reconocimiento de dicha consideración en favor del Juzgado Privativo de Aguas de Orihuela y Pueblos de su Marco, y del Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de l’Horta d’Aldaia,⁷ no podemos más que proponer una reforma estatutaria para introducir la expresa mención de estos tribunales en el texto estatutario para sostener una misma posición estatutaria para todos ellos.

El refuerzo del carácter institucional de los tribunales consuetudinarios y tradicionales como institución de la Generalitat que sostenemos también puede colegirse en la propia acción de autogobierno valenciano desarrollada a partir de la reforma de 2006. Aunque ya sabemos que el Derecho de la or-

6. A juicio de Mascarell, “El Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana”, 319, podría plantearse el carácter de tribunal consuetudinario y tradicional del Tribunal de la Comunidad de regantes de la Real acequia de Moncada.

7. Véase la Ley Orgánica 10/2021, de 14 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para reconocer el carácter de tribunal consuetudinario y tradicional al Juzgado Privativo de Aguas de Orihuela (Alicante/Alacant) y Pueblos de su Marco, y al Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de l’Horta d’Aldaia (BOE de 15 de diciembre).

ganización está en gran medida sujeto a la acción gubernamental y por tanto es cambiante en función de las decisiones políticas de autoorganización, lo cierto es que puede apreciarse un desplazamiento en la vinculación orgánica de estos tribunales a efectos competenciales desde la Conselleria con competencias en materia de justicia, a la que se adscribieron inicialmente, hasta la Conselleria con competencias en materia de fomento del autogobierno, en concreto a través de la Dirección General de Calidad Democrática, Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno, de la que actualmente dependen a efectos de desarrollo estatutario.⁸

De esta posición institucional que sostenemos respecto de los tribunales consuetudinarios y tradicionales hemos de extraer consecuencias en orden al desarrollo de las competencias que puede desplegar la Generalitat. Así, por ejemplo, la condición de institución de la Generalitat permitiría la aplicación de las disposiciones de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y cuanto de ello puede derivarse. Cabe recordar que los tribunales consuetudinarios y tradicionales de la Comunitat Valenciana no tienen letrados propios, cosa obvia dada su naturaleza consuetudinaria,⁹ pero es posible que a consecuencia de su función requieran de la asistencia o asesoramiento jurídico al más alto nivel.¹⁰ En estos casos, la intervención de la

8. Véase el Decreto 7/2015, de 29 de junio, del President de la Generalitat, por el que se determina las consellerias en que se organiza la Generalitat; y el Decreto 160/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación. En el mismo sentido, el artículo 12.2 i) del Decreto 179/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática (DOGV de 26 de noviembre), relativo a la competencia de la Dirección general de Calidad Democrática, Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno para dirigir y gestionar las políticas de la Generalitat destinadas al desarrollo, la promoción y la divulgación del autogobierno y sus instituciones. También puede consultarse el Decreto 31/2017, de 3 de marzo, del Consell, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Seguimiento y Coordinación del Desarrollo del Estatuto de Autonomía y de Impulso y Consolidación del Modelo Valenciano de Autogobierno (DOGV de 13 de marzo).

9. No obstante, el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia ha tenido letrado-asesor durante determinados períodos, por decisión de los Síndicos.

10. Los tribunales consuetudinarios y tradicionales pueden ser demandantes o demandados ante la jurisdicción ordinaria, y también pueden intervenir ante las Administraciones o en relación con otras personas físicas o jurídicas. De una situación conflictiva en orden a los límites de la jurisdicción del Tribunal de las Aguas de la Vega de València da cuenta Mascarell (“El Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana”, 322) al referirse a los litigios surgidos entre

Abogacía de La Generalitat encontraría plena justificación; por lo tanto, sería muy conveniente una reforma legislativa del apartado primero del artículo 1 de la mencionada Ley 10/2005 para que, de manera explícita, se recogiera su intervención, tanto de asistencia jurídica como consultiva y contenciosa, respecto de aquellos supuestos en que los tribunales consuetudinarios y tradicionales lo requiriesen en su condición de instituciones de La Generalitat.

También proponemos una reforma en la regulación autonómica del régimen de precedencias, actualmente contenido en el Decreto 235/1999, de 23 de diciembre,¹¹ para incluir a la Presidencia y Síndicos de los tribunales consuetudinarios y tradicionales en el lugar que institucionalmente les corresponda cuando se trata de actos oficiales que organicen las autoridades e instituciones en el ámbito propio de la Comunidad Valenciana. Así, por ejemplo, la Presidencia de los tribunales consuetudinarios y tradicionales podría ocupar el puesto 16 en la precedencia establecida en el artículo 3 del mencionado Decreto 235/1999, justo después de la Presidencia del Comité Económico i Social, que es la última institución de La Generalitat enumerada en el artículo 20 EACV. La propuesta que formulamos no atiende tanto al escalafón que se ocupe en el orden de precedencias como al explícito reconocimiento de la posición institucional que La Generalitat debe reconocer a estos tribunales. Por la misma razón debería instarse una modificación de la regulación estatal.¹²

este tribunal y la villa de Manises por razón de la competencia del alcalde de dicho municipio respecto de los excesos en las acequias durante la época del tandeo, que solo alcanza a los cometidos durante las siete horas de cada día en que el agua pertenece a dicho municipio, atribuyéndose el resto de las horas del día a la jurisdicción del Tribunal de las Aguas.

11. Decreto 235/1999, de 23 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se regula el régimen de precedencias en el ámbito de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la última reforma introducida por el Decreto 5/2019, de 16 de junio, del president de la Generalitat, por el que se determinan el número y la denominación de las consellerias, y sus atribuciones (DOGV de 17 de junio).

12. Por ejemplo, en el caso de los actos en el territorio propio de una Comunidad Autónoma a que se refiere el artículo 12 del Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, la presidencia de los tribunales consuetudinarios y tradicionales podría ocupar el puesto 33, después del que corresponde al presidente y fiscal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, reconociendo así la función jurisdiccional que ostentan dichos tribunales.

1.2. La escasa o nula atención a los tribunales consuetudinarios y tradicionales en otros textos estatutarios

La relevancia de los pronunciamientos estatutarios sobre los tribunales consuetudinarios y tradicionales de la Comunitat Valenciana también se muestra por comparación con otros textos estatutarios. Solo dos estatutos de autonomía, el catalán y el murciano, incluyen una mención explícita a dichos tribunales.

El inicial Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre (EAC), establecía en su artículo 18.3º que: “En relación con la administración de justicia, exceptuada la militar, corresponde a la Generalidad: 3.º Coadyuvar en la organización de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, y en la instalación de los juzgados, con sujeción en todo caso a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”. Como podrá apreciarse, se trata de una fórmula muy similar a la contenida en el EACV por lo que respecta a la posición de coadyuvante. No obstante, en ella no se incluye mención expresa a ningún tribunal consuetudinario y tradicional, como sí ocurre en el EACV por referencia al Tribunal de las Aguas, aunque ya se ha dicho que el plural resultaba indicativo de la posible existencia de más de un tribunal, al tiempo que se añade el reenvío a las disposiciones de la LOPJ, que no se contienen en el EACV. Con todo, el vigente texto estatutario catalán, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, ha eliminado toda referencia a los tribunales consuetudinarios y tradicionales en dicho territorio.

Mayor atención dedica a estos tribunales el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EARM), en que se encuentra el denominado Consejo de Hombres Buenos de Murcia. Se trata del único tribunal que, junto con el de las Aguas de València, obtuvo el inicial reconocimiento de su carácter consuetudinario y tradicional (artículo 19.4 LOPJ), aunque el texto estatutario inicial aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, no incluyó ninguna mención a este tribunal. No será hasta la reforma estatutaria introducida por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio,¹³ y con motivo de reconocer la

13. Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (BOE de 16 de junio).

costumbre como fuente del Derecho en el ordenamiento murciano, cuando se añade al inicio del artículo 8 EARM una expresa mención a estos tribunales en materia de aguas. Se trata, pues, de una mínima modificación estatutaria que adiciona una escueta referencia a los tribunales consuetudinarios y tradicionales en materia de aguas, sin expresa mención al Consejo de Hombres Buenos, como parte de la atención que debe prestarse al derecho consuetudinario de la región.¹⁴

En el año 2019 se presentó un proyecto de reforma del EARM, cuyo artículo 53 proponía una explícita mención al carácter de tribunal consuetudinario y tradicional del denominado Consejo de Hombres Buenos de Murcia, de acuerdo con lo que establece la legislación del Estado.¹⁵ No obstante, dicha propuesta de reforma estatutaria fue retirada de su tramitación en el Congreso de los Diputados, a instancia de la Asamblea Regional.¹⁶ La más reciente modificación aprobada por la Ley Orgánica

14. La redacción inicial del artículo 8 EARM, hasta la reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica 1/1998, establecía: “La Comunidad Autónoma prestará especial atención al derecho consuetudinario de la Región y protegerá y fomentará las peculiaridades culturales, así como el acervo de costumbres y tradiciones populares de la misma, respetando en todo caso las variantes locales y comarcales”. La reforma estatutaria ha dejado el precepto con el siguiente tenor: “(...) prestará especial atención al derecho consuetudinario de la Región, con particular referencia a los tribunales consuetudinarios y tradicionales en materia de aguas, y protegerá y fomentará las peculiaridades culturales (...)”

15. El Proyecto de Reforma de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia puede consultarse en el Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia n.º 188, de 2 de mayo de 2019. El artículo 53, ubicado dentro del Título III (Del Poder Judicial en la Región de Murcia) y bajo la rúbrica de “Ejercicio de la potestad jurisdiccional” contenía un apartado 4, con el siguiente tenor: “De acuerdo con lo que establece la legislación del Estado, se reconoce el carácter de Tribunal consuetudinario y tradicional al denominado Consejo de Hombres Buenos de Murcia”.

16. La Propuesta de adopción del acuerdo de retirada de la tramitación parlamentaria ante las Cortes Generales del Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (Expediente origen 9L/REEA-0005) fue objeto de debate y votación para aprobar la propuesta de retirada del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, formulada por los grupos parlamentarios Popular, Ciudadanos y Vox (10L/MOCP-1598) en la sesión del Pleno de la Asamblea Regional de 2 de diciembre de 2021 (Diario de sesiones del Pleno, Año 2021, X Legislatura, n.º. 87). La comunicación a las Cortes Generales de tener por retirado proyecto de reforma se formuló con fecha 20 de diciembre de 2021. No obstante, el Tribunal Constitucional ha admitido el recurso de UP contra el cambio del Reglamento de la Asamblea que facilitó la retirada de la reforma estatutaria.

1/2021, de 15 de febrero,¹⁷ ya no contempla ningún cambio en la redacción del artículo 8 EARM. Como se ha dicho, esta propuesta elude la mención expresa al Consejo de Hombres Buenos de Murcia, aunque sí reconoce como derecho consuetudinario a proteger el relativo a los tribunales consuetudinarios y tradicionales. Desconocemos los motivos por los cuales el EARM no dedica mayor atención al único tribunal reconocido como consuetudinario y tradicional en dicho territorio pero, sin duda, la comparación con el tratamiento que el EACV dispensa a estos tribunales, y en concreto al Tribunal de las Aguas de València, no hace sino reforzar la idea que hemos expuesto en los apartados anteriores en orden a su posicionamiento como instituciones de La Generalitat.

2. Los títulos competenciales de la Generalitat con directa incidencia sobre los tribunales consuetudinarios y tradicionales

En orden a los títulos competenciales que asume el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana con incidencia sobre los tribunales consuetudinarios y tradicionales, podemos identificar un conjunto de ámbitos o materias directamente vinculadas a la posición institucional que, como se ha dicho, ostentan estos tribunales en el ámbito de la Comunitat Valenciana. Nos referimos a la competencia en materia de organización de la Administración de Justicia (artículo 36.1.3^a EACV); sobre derecho civil foral valenciano y normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades del derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la Generalitat (artículo 49.1.2^a EACV); sobre patrimonio cultural valenciano (artículo 49.1.5^a EACV); sobre archivos (artículo 49.1.6^a EACV) o sobre agricultura, reforma y desarrollo agrario (artículo 49.3.3^a EACV). Junto con estos ámbitos materiales, el EACV contiene otras muchas disposiciones que también amparan la acción política de la Generalitat sobre estos tribunales. Es el caso de las previsiones del Título II del EACV, comprensivo de un grupo de preceptos residenciados bajo la denominación “De los derechos de los valencianos y valencianas”. En él se formulan un conjunto de máximas o postulados generales que conminan a la Generalitat a un de-

17. Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

sarrollo legislativo de las competencias que “procure la recuperación de los contenidos correspondientes de los fueros del histórico Reino de Valencia en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y económica valenciana” (artículo 7 EACV);¹⁸ a velar “por la protección y defensa de la identidad y los valores e intereses del Pueblo Valenciano” (artículo 12 EACV) o a la “especial protección y respeto a la recuperación del valenciano” (artículo 6.5 EACV). También se proclama como derecho de los valencianos y valencianas la garantía del acceso al abastecimiento suficiente de agua y el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad (artículo 17 EACV),¹⁹ y el reconocimiento social y cultural del sector agrario valenciano (artículo 18 EACV). Estos preceptos, que como nos ha dicho el Tribunal Constitucional no siempre reconocen derechos subjetivos (por todas, SSTC 247/2007 y 249/2007),²⁰ amparan la competencia de la Generalitat en orden a diversos aspectos vinculados con la actuación de los tribunales consuetudinarios y

18. Téngase en cuenta la repercusión del artículo 7 EACV sobre los tribunales consuetudinarios y tradicionales al disponer, además, que la reintegración de los fueros del histórico Reino de València, en plena armonía con la Constitución y con las exigencias de la realidad social y económica valenciana, se aplicará, en especial, al entramado institucional del histórico Reino de València y su propia onomástica en el marco de la Constitución Española y de este Estatuto de Autonomía.

19. El citado precepto estatutario fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, resuelto por las SSTC 247/2007 y 249/2007, en favor de la redacción propuesta en el EACV. Sobre esta controversia jurídica y el clima de tensión que la impugnación constitucional proyectó sobre la sociedad valenciana, véase Marzal, “El desarrollo estatutario de la Comunitat Valenciana en clave de conflictividad constitucional”, 85-178.

20. El Tribunal Constitucional admite normas estatutarias que proclaman derechos que obligan a los poderes autonómicos, siempre que con ello no se debiliten las competencias estatales. Sobre esta cuestión, Mestre, “Los derechos de los valencianos reconocidos en el Estatuto”, 95, apunta la posibilidad de que los estatutos de segunda generación incorporen declaraciones o formulaciones que afecten a la regulación de derechos y libertades, así como a las obligaciones o deberes que pesen sobre los ciudadanos. En relación con el EACV, sistematiza su contenido por referencia a derechos cuya titularidad atribuye y reconoce a los ciudadanos valencianos, principios de regulación y actuación de los poderes públicos, y mandatos de actuación (104-105). En orden a los mandatos dirigidos a los poderes públicos estatales o de otras CC. AA., o respecto de decisiones que corresponden a otras instituciones territoriales de poder o a otros poderes públicos, estas previsiones estatutarias son normas programáticas, declaraciones de voluntad o de deseo que carecen de eficacia vinculante alguna para el destinatario de los mandatos o encomiendas, que ajustará su actuación a las reglas de comportamiento que, jurídicamente, lo vinculan. La posición del Tribunal Constitucional, interpretando estos derechos como principios generales, puede verse en la STC 31/2010, sobre el estatuto catalán.

tradicionales radicados en su territorio, aún de manera colateral. Con todo, hay que recordar que estas disposiciones estatutarias no diluyen las reglas de distribución de competencias entre los distintos centros de poder que conviven en nuestro Estado descentralizado y que, por ejemplo, atribuyen al Estado la competencia sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.22ª CE, en relación con el artículo 49.1.16ª EACV), que es el caso de los ríos Turia y Segura, de los que se abastecen las acequias sujetas a los tribunales consuetudinarios y tradicionales que analizamos; la competencia sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23ª CE, en relación con el artículo 50 EACV); o la fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª CE, en relación con el artículo 52 EACV). Quiere decirse con lo expuesto que los concretos títulos competenciales recogidos en el EACV en que podemos identificar una clara vinculación con el funcionamiento y posición de los tribunales consuetudinarios y tradicionales de la Comunitat Valenciana no están desconectados de otros preceptos estatutarios y constitucionales que contribuyen a una interpretación acorde al espíritu y finalidad del actual marco normativo. Por ello, en los siguientes apartados solo nos detendremos en los ámbitos competenciales directamente vinculados a los tribunales que analizamos, sin perjuicio de las oportunas referencias a las materias conexas, señalando en qué medida la Generalitat ha desplegado su competencia, así como las propuestas para un mayor desarrollo estatutario.

2.1. Un título competencial abierto: La posición de la Generalitat para “coadyuvar en la organización de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, en especial en la del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia”

De acuerdo con el artículo 36.1.3ª EACV, en relación con la Administración de Justicia, exceptuada la militar, corresponde a la Generalitat “coadyuvar en la organización de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, en especial en la del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia”. Como se ha dicho, este precepto se ubica sistemáticamente en el Título III relativo a la Generalitat y sus instituciones, concretamente en el apartado relativo a “La Administración de Justicia” (Capítulo

V), y no en el Título IV del EACV, relativo a “Las competencias”.²¹ Es por ello que la intervención de la Generalitat para la efectividad de este precepto estatutario se justifica desde una vertiente institucional u orgánica. Según esta previsión estatutaria, se asume una posición de soporte (auxilio, cooperación, colaboración, asistencia) en que obviamente la Generalitat no interviene en la función jurisdiccional de estos tribunales –que es precisamente lo que justifica el reconocimiento de su carácter consuetudinario y tradicional, y, por tanto, la excepción a la unidad jurisdiccional constitucionalmente establecida–, sino que está comprometida con un deber de auxilio o ayuda en su organización, entendido como algo más que garantizar el desarrollo de las sesiones jurisdiccionales y gubernativas. Como ha puesto de relieve Ortells Ramos, la expresión “coadyuvar en la organización” tiene algunos significados seguros que expresan algo más que colaborar con medios materiales y económicos. Y ese “algo más” sería que la Generalitat tiene competencia sobre el personal al servicio del tribunal consuetudinario y tradicional, dado que las funciones de auxilio de la potestad de estos tribunales no están legalmente reservadas a funcionarios de cuerpos nacionales. Pero también, señala el mencionado autor, tiene limitaciones como por ejemplo la inicial atribución al Estado en exclusiva de la competencia para declarar cuáles son esos tribunales a los que se reconoce la consideración de tradicionales y consuetudinarios. A todo esto debe añadirse el valor de la expresión “coadyuvar”, que ha de interpretarse como una restricción a una regulación legal que afecte a la composición del tribunal, porque, de otro modo, dejaría de tener la legitimidad constitucional de la que le dota el artículo 125 CE.²² Pero, como apunta Ortells Ramos, nada impide una dotación de personal administrativo y de apoyo a estos tribunales en el más amplio sentido (por ejemplo, personal cualificado para el asesoramiento en la normalización del valenciano o en la archivística de los documentos que se generan), que supondría un novedoso ámbito de desarrollo competencial valenciano.

Así pues, dentro de estos límites de entendimiento del precepto constitucional, y dado que el EACV no ha precisado cuáles son las técnicas jurídicas de que la Generalitat puede hacer uso para para cumplir con esta obligación de auxilio a los tribunales consuetudinarios y tradicionales, hemos de convenir que queda en manos de la Administración autonómica concretar los mecanismos que, dentro del marco constitucional y estatutario, cumplan con la fun-

21. Téngase en cuenta la competencia en materia de justicia reconocida en el artículo 49.1.36.^a EACV como competencia de la Generalitat en materia de Administración de justicia, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de desarrollo del artículo 149.1.5.^a CE.

22. Ortells, “La Administración de Justicia”, 377-380.

ción de coadyuvancia en su organización. En esta dirección, la evolución del desarrollo estatutario de la Comunitat Valenciana nos permite identificar una amplia variedad de instrumentos jurídicos a través de los cuales la Generalitat ha venido ejerciendo de manera continuada esta competencia. De inicio, ha de ponerse en valor el impulso político en el explícito reconocimiento de cuáles son los distintos tribunales consuetudinarios y tradicionales, y que, como se ha dicho, corresponde al Estado a través de la LOPJ. Sin embargo, a nadie se le escapa que dicho pronunciamiento legislativo estatal está precedido de una firme apuesta por parte de otros poderes públicos, muy especialmente, de las instituciones gubernamentales correspondientes. En el caso de la Comunitat Valenciana no es una cuestión menor si atendemos a las reticencias que tuvo la expresa inclusión del Tribunal de las Aguas de la Vega de València en el texto constitucional, que finalmente condujo a un reconocimiento expreso de este a través del artículo 19 LOPJ en su redacción original y no en la CE. Y tampoco podemos obviar la apuesta por conseguir la declaración de tribunales consuetudinarios y tradicionales en favor del Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de l’Horta de Aldaia y del Jurado Privativo de Aguas de Orihuela y Pueblos de su Marco, finalmente reconocidos en la más reciente modificación del mencionado artículo 19 de la LOPJ. Sin duda, estamos ante una manifestación de la competencia en “coadyuvar” a la organización de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, que ha requerido de un impulso gubernamental por parte de la Generalitat de incalculables consecuencias si atendemos a que tres de los cuatro tribunales reconocidos como consuetudinarios y tradicionales se encuentran en la Comunitat Valenciana.²³

En orden a las concretas técnicas jurídico-administrativas de las que la Generalitat ha hecho uso para dar cumplimiento al mandato estatutario de coadyuvar en la organización de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, hemos de destacar una amplia acción de fomento, articulada a través de un Protocolo General de Actuación, al que seguirán distintos convenios o acuerdos específicos para concretar la colaboración entre la Generalitat y

23. Sin desmerecer la apuesta por parte de todas las fuerzas políticas de la Comunitat Valenciana y de otros poderes públicos en el reconocimiento de la consideración de tribunales consuetudinarios y tradicionales en favor del Juzgado Privativo de Aguas de Orihuela y Pueblos de su Marco, y del Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de l’Horta d’Aldaia, se ha de poner en valor el esfuerzo de otras muchas personas y colectivos. En concreto es muy de agradecer el impulso del profesor José Bonet Navarro, catedrático de Derecho Procesal de la Universitat de València, respecto del Tribunal del Comuner.

los tribunales consuetudinarios y tradicionales. En efecto, con fecha 11 de septiembre de 2003 se suscribió un Protocolo de Colaboración entre la Generalitat y el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia, en virtud del cual la Conselleria de Justicia y Bienestar Social “asumía la responsabilidad de actuar como protectorado de esta institución, tanto para coadyuvar a su funcionamiento como para su difusión y para garantizar su pervivencia y su permanencia en el tiempo”. Este protocolo general, que participa de los caracteres que lo definen como un instrumento jurídico que comporta meras declaraciones de intención de contenido general o que expresa la voluntad de las administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común en los términos del artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, reconoce la condición de “institución” en favor del Tribunal de las Aguas de la Vega de València (recordemos que único tribunal consuetudinario en dicha fecha), en sintonía con la posición institucional reforzada que a nuestro juicio reconoce el EACV en la redacción de 2006, y de la que podríamos avanzar algunas consecuencias.²⁴

Con todo, la función administrativa desarrollada a través de la acción de fomento de la Generalitat como mecanismo para “coadyuvar” con la Administración de Justicia se ha desplegado en todas sus manifestaciones. Junto con el fomento a través de medidas de carácter estrictamente económico, encontramos un amplio abanico de medidas honoríficas y un variado conjunto de medidas jurídicas de soporte institucional. La potestad subvencional ha sido una constante en la actividad de fomento de la Generalitat, inicialmente solo en favor del Tribunal de las Aguas de la Vega de València,²⁵ que se ha

24. La existencia de este Protocolo General de Actuación, que no está publicado en ningún boletín oficial de la Comunitat Valenciana, la encontramos en la literalidad de los convenios de colaboración suscritos entre la Generalitat y el Tribunal de las Aguas de la Vega de València. Véase, por ejemplo, el convenio de colaboración suscrito en fecha 14 de julio de 2016 entre la Generalitat, a través de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, y el Tribunal de las Aguas de la Vega de València para coadyuvar, durante el ejercicio 2016, al mantenimiento, funcionamiento, divulgación y promoción del mismo. Dicho convenio refiere el mencionado Protocolo General de Colaboración de 11 de septiembre de 2003, que considera al Tribunal de las Aguas de la Vega de València como “uno de los pilares básicos en los que se sustenta la justicia tradicional valenciana, puesto que ha sabido mantener durante los siglos el alto valor que la palabra tiene para nuestro pueblo, siendo la única institución íntegra y viva que nos queda de aquel primer marco constitucional de los valencianos”.

25. Pueden consultarse los últimos convenios suscritos entre el Tribunal de las Aguas de la Vega de València y la Conselleria que en cada momento ostenta competencias en materia

extendido después al Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia y al Juzgado Privativo de Aguas de Orihuela, tras su reconocimiento como tribunales consuetudinarios y tradicionales. Son también innumerables las medidas jurídicas de soporte institucional para el mantenimiento, funcionamiento, divulgación y promoción de estas instituciones, articuladas en gran medida a través de convenios de colaboración,²⁶ como también lo son las medidas honoríficas (distinciones, reconocimientos, premios o menciones) en favor de estos tribunales, y no solo por parte de la Generalitat.²⁷

La amplitud con la que se formula esta competencia estatutaria, tanto en términos sustantivos (“coadyuvar”) como funcionales (“en la organización”) convierte este título competencial en un cajón de sastre que permite a la Generalitat un amplio y variado desarrollo estatutario, no limitado a las técnicas de fomento escogidas hasta la fecha y, en todo caso, llama a una mejora de estas.

2.2. La fuerza de la costumbre como fuente del Derecho utilizada por los tribunales consuetudinarios y tradicionales justifica la competencia de la Generalitat sobre Derecho civil foral valenciano

El artículo 49.1 EACV atribuye competencia exclusiva a la Generalitat sobre las siguientes materias: “(..) 2.^a Conservación, desarrollo y modificación del Derecho civil foral valenciano”.²⁸ Como sabemos, el reconocimiento de este

de desarrollo estatutario, cuyo objeto es el mantenimiento, funcionamiento, divulgación y promoción del Tribunal de las Aguas. Los documentos están accesibles desde la dirección electrónica: <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias> (último acceso, abril de 2022).

26. Son recurrentes los convenios con la Generalitat, pero también con otras administraciones. Véase, por ejemplo, el convenio suscrito para la anualidad 2020 entre Turisme Comunitat Valenciana (entidad de la Generalitat con competencias en materia turística) y el Ayuntamiento de Valencia, con la finalidad de acondicionar la Casa Vestuario como Centro de Interpretación Turística del Tribunal de las Aguas (DOGV de 18 de noviembre).

27. Véase, por ejemplo, la distinción de la Generalitat respecto del papel del Juzgado Privativo de Aguas de Orihuela como institución fundamental para la gestión eficiente de un recurso esencial para la Comunitat Valenciana como es el agua, así como de su carácter como institución histórica representativa de las mejores tradiciones de la Comunitat Valenciana, adoptada previa deliberación del Consell, en la reunión del día 5 de octubre de 2018.

28. Bonet, *El Tribunal de las Aguas de Valencia*.

título competencial en favor de la Comunitat Valenciana tiene un alcance muy limitado tras la interpretación constitucional de la expresión “allí donde existan” contenida en el artículo 149.1.8 CE. Esto ha llevado a la declaración de inconstitucionalidad de prácticamente toda la legislación valenciana aprobada en materia de Derecho civil,²⁹ salvo la Ley 6/86, de 15 de diciembre, sobre Arrendamientos Históricos Valencianos, en la medida en que abordaba una materia que, al tiempo de la entrada en vigor de la CE estaba regulada por una costumbre probada y vigente en su ámbito territorial (STC 121/1992). El cercenamiento en el alcance de la competencia en materia de Derecho civil foral a consecuencia de una inadecuada doctrina constitucional no ha diluido los esfuerzos encaminados al desarrollo de este título competencial en su más amplia extensión.

La Generalitat ha mantenido una intensa actividad de análisis y estudio en el Derecho foral valenciano, para la cual se crean la Comisión Interdepartamental de Derecho Civil Valenciano³⁰ y la Comisión de Codificación Civil Valenciana,³¹ que cuenta con un Observatorio de Derecho Civil Valenciano como órgano asesor, en cuya composición se contempla la intervención del Tribunal de las Aguas de la Vega de València.³² Pero lo que en este apartado queremos poner en valor

29. Sobre la doctrina constitucional que niega la competencia de la Comunitat Valenciana en materia de Derecho civil foral y declara inconstitucionales las regulaciones dictadas en su desarrollo tras la reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica 1/2006, véanse la STC 82/2016, respecto de la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano; la STC 110/2016, respecto de la Ley 5/2012, de 15 de octubre, de uniones de hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana; y la STC 192/2016, respecto de la Ley 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven. De especial interés sobre esta cuestión es la obra colectiva *Estudios sobre el desarrollo estatutario de la Comunitat Valenciana* (Tirant lo Blanch, 2020); en concreto las aportaciones de los profesores Bonet Navarro, Ferrandis Navarro y Marzal Raga.

30. Por ejemplo, véase el Decreto 221/1997, de 12 de agosto, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Derecho Civil Valenciano (DOGV de 10 de septiembre). Véase también el Decreto 2/2000, de 11 de enero, por el que se modifica el Decreto 221/1997, de 12 de agosto, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Derecho Civil Valenciano. Y el Decreto 71/2018, de 1 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Asesora de Derecho Civil Valenciano (DOGV de 6 de junio).

31. Decreto 97/2004, de 11 de junio, del Consell de la Generalitat, por el que se crea la Comisión de Codificación Civil Valenciana (DOGV de 16 de junio).

32. Decreto 30/2002, de 26 de febrero, de creación del Observatorio de Derecho civil valenciano (DOGV de 4 de marzo). Véase también la Resolución de 18 de abril de 2016, del Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, por la que

es la fuerza de la costumbre utilizada por los tribunales consuetudinarios y tradicionales en su funcionamiento, y las posibilidades que el uso de esta fuente del Derecho puede ofrecer para el desarrollo estatutario de la competencia de la Generalitat en materia de Derecho civil foral valenciano (49.I.2.^a EACV). El componente consuetudinario que caracteriza el elemento institucional y orgánico de los Tribunales que analizamos y el empleo de la costumbre como fuente del Derecho en su funcionamiento,³³ a nuestro parecer, abre un ámbito competencial hasta el momento poco explorado por La Generalitat, que permitiría formular propuestas ambiciosas para el avance en el desarrollo estatutario valenciano.

Precisamente, la fuerza de la costumbre en la actuación del Tribunal de las Aguas de la Vega de València ha servido al Tribunal Constitucional como término de comparación para distinguirlo respecto de otras instituciones valencianas, a las que no se reconoce la condición de consuetudinarias. La naturaleza de “institución de Derecho foral” del Tribunal de las Aguas ha sido reconocida tangencialmente por el Tribunal Constitucional en su Auto 5/1986, de 8 de enero, por oposición al régimen que rige para el Consulado de la Lonja de València, sobre el que se pronunciaba la mencionada resolución constitucional, señalando el Alto Tribunal en este caso que “no es una institución consuetudinaria, sino regulada por normas escritas, y tampoco ejerce una función propiamente judicial, sino, lo que es distinto, una función arbitral”.³⁴ De este pronunciamiento constitucional, en que la referencia al

se determina la composición del Observatorio de Derecho Civil Valenciano por referencia a “un o una miembro del Tribunal de las Aguas de la Vega de València, a propuesta de su pleno”.

33. Sobre el alcance de la costumbre en el funcionamiento de las instituciones que no han sido creadas por la ley, sino que han surgido espontáneamente a lo largo de la historia, véase la posición de Garrido, “Las fuentes no escritas del Derecho en el Derecho administrativo”, 3. Y véase también Morell, “La costumbre y los principios jurídicos generales en el Derecho administrativo”, 22, y Bensusán, “Nuevas perspectivas de la costumbre en el Derecho administrativo”, 73-117. Respecto del valor de la costumbre dentro del sistema de fuentes en relación con la Ley valenciana 6/1986, de 15 de diciembre, sobre Arrendamientos Históricos Valencianos, véase la jurisprudencia del TSJCV que analiza Montés, “Derecho foral valenciano”, 287-290, identificando como *ius singulare* la regulación contenida en normas consuetudinarias en materia de arrendamientos históricos.

34. Auto del Tribunal Constitución 5/1986, de 8 de enero (ECLI:ES:TC:1986:5A). En relación con un arbitraje ante el Consulado de la Lonja de Valencia, el TC resuelve recurso de amparo contra la que denomina Sentencia del Tribunal de Apelación del Consulado de la Lonja de València, en procedimiento seguido ante el señor Prior del mencionado consulado, por violación del derecho a obtener la tutela efectiva. Señala que “el Consulado de la Lonja de València no es un órgano judicial, pues ni se integra en la estructura orgánica del Poder Judicial, ... , ni puede ser considerado siquiera, ... como un tribunal consuetudinario o tradicional de aquellos

Tribunal de las Aguas sirve como término de comparación para la resolución del recurso de amparo, interesa destacar el peso de la costumbre en el funcionamiento y pervivencia del Tribunal de las Aguas como elemento determinante para sostener la competencia de la Generalitat vinculada a su conservación, modificación y desarrollo (artículos 149.1.6 CE y 49.1.2 EA-CV),³⁵ al tiempo que enfatiza en lo que podemos acuñar como “rareza” o singularidad de este tipo de tribunales en el actual sistema jurídico-político.³⁶

También el Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de la Huerta de Aldaia³⁷ y el Jurado privativo de aguas de Orihuela y los Pueblos de su Marco³⁸ son instituciones de origen consuetudinario que siguen aplicando la costumbre como fuente del Derecho en ámbito de los usos del agua y las prácticas de riego, sin perjuicio de la adaptación de las ordenanzas que rigen en las correspondientes Comunidades de Regantes a la legislación sectorial en materia de aguas, de acuerdo con la cual, “los Jurados o tribunales de riego, cualquiera que sea su denominación peculiar, continuarán con su organización tradicional”.³⁹

a los que se refieren el art. 125 de la C.E., el art. 39.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana y el art. 19 de la meritada Ley Orgánica del Poder Judicial —que solo definen expresamente como tal al Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana—, pues aquel Consulado no es una institución consuetudinaria, sino regulada por normas escritas, ni, por último, ejerce una función propiamente judicial, sino —lo que es distinto— una función arbitral. ... el Consulado de la Lonja de València es un organismo público de carácter administrativo, que se incluye entre las Corporaciones públicas sometidas a la tutela del Estado a que hace referencia el art. 1.2 c), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

35. Véase la STC 88/1993 sobre el alcance de los conceptos “conservación, modificación y desarrollo” de los derechos civiles especiales o forales.

36. Fairén, *El tribunal de las Aguas de Valencia y su proceso*, 298-299, enfatiza en el “atipismo” del Tribunal por la superior jerarquía de sus fuentes, lo que le lleva a afirmar que no se trata de un verdadero jurado de riego sino “algo más”.

37. Con detalle sobre el uso de la costumbre en el ámbito de este Tribunal, Bonet, *El Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia*.

38. Sobre el origen y evolución de este Tribunal, Martínez, *Los juzgados de aguas, privados, privativos y privilegiados*, apunta que esta jurisdicción privativa y especial de base oral, transmisión consuetudinaria y fundamento en la casuística, a pesar de ver desvirtuada su idiosincrasia por la excesiva sujeción a la norma escrita, ha conseguido perpetuar el valor de un derecho ancestral, milenario y reconocido entre sus usuarios; en efecto, se trata de una jurisdicción garantista del derecho que todos tienen al agua para sus tierras y cultivos, conforme a la herencia recibida.

39. Así lo reconocía el artículo 77 de la derogada Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; y con la misma literalidad lo recoge el apartado segundo del vigente artículo 85 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, bajo la rúbrica “Pervivencia de organizaciones tradicionales”.

2.3. La competencia de la Generalitat sobre las “Normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades del Derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la Generalitat”

La competencia de la Generalitat para organizar sus propias instituciones también se ha proyectado sobre los tribunales consuetudinarios y tradicionales, y muy concretamente sobre el Tribunal de las Aguas de la Vega de València, en la medida en que ha sido durante muchos años el único constitucionalmente reconocido como tal en la Comunitat Valenciana. No obstante, hemos de reconocer que esta competencia de contenido organizativo se muestra acompañando a otras competencias sectoriales de carácter sustantivo como son las relativas a la ordenación del territorio, urbanismo o agricultura, por citar tres ejemplos muy claros, que justifican el ejercicio de la competencia conexas de la Generalitat en muchos otros ámbitos vinculados a la actuación de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, con el alcance que más adelante se explica.

Centrando ahora la atención en la vertiente estrictamente organizativa de la Generalitat, encontramos varias las regulaciones autonómicas en las que se prevé la integración del Tribunal de las Aguas de València en distintos órganos administrativos de esta, fundamentalmente de carácter consultivo. Una primera manifestación de esta competencia se encuentra en la derogada Ley 6/2015, de 2 de abril, de Reconocimiento, Protección y Promoción de las Señas de Identidad del Pueblo Valenciano, texto legislativo que incorporaba la Presidencia del Tribunal de las Aguas como vocal del creado Observatorio de Señas de identidad, señalando la posibilidad de delegar dicha posición en otra persona de dicha “institución” (artículo 28).

Más recientemente, la Ley 5/218, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia también incorpora al Tribunal de las Aguas de la Vega de València como vocal en el denominado Consejo de la Huerta de València (artículo 42), que es un consorcio con personalidad jurídica propia y con plena capacidad para obrar (artículo 39), al que se atribuyen un conjunto de funciones (artículo 41), sujetas a la propia Ley de la Huerta y a otras disposiciones especiales de Derecho público en cuanto ejerza potestades públicas, así como a las normas de Derecho civil, mercantil y laboral en cuanto a la actuación como empresa

mercantil (artículo 40).⁴⁰ En este caso, se ha dicho en los apartados anteriores, el título competencial utilizado por la Generalitat no es tanto el relativo a organización de las instituciones propias que aquí analizamos (artículo 49.1.9^a EACV) como la competencia conexa en materia de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 49.1.9^a EACV), según recoge el Preámbulo de la mencionada Ley 5/2018. La integración del Tribunal de las Aguas en el Consejo de la Huerta que contempla la Ley ha de valorarse muy positivamente, en la medida en la que la jurisdicción de este tribunal despliega todos sus efectos en el mencionado territorio. No obstante, tras el más reciente reconocimiento del carácter consuetudinario y tradicional en favor del Tribunal del Comuner, que también despliega su jurisdicción en el ámbito de la Huerta de València delimitado por la Ley 5/2018 (aunque en este caso solo respecto del municipio de Aldaia), hemos de proponer una ampliación en la composición del Consejo de la Huerta, incluyendo al objeto de reconocer la intervención de este tribunal en iguales términos que el Tribunal de las Aguas.

Con lo expuesto queremos poner de manifiesto que la competencia estatutaria en la autoorganización de las instituciones de la Generalitat abre la posibilidad a un mayor desarrollo autonómico que permitiría un mejor reconocimiento institucional de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, tanto en los órganos en los que ya se encuentran representados como en otras muchas estructuras orgánicas, como por ejemplo las vinculadas a la materia agricultura donde bien podría disponerse su participación en los consejos agrarios de ámbito autonómico o municipal. Precisamente, el Consell Agrari Municipal de la ciudad de València ya ha reconocido la integración del Tribunal de las Aguas en la Junta de Síndicos Agrarios que conforma dicho órgano municipal.⁴¹ Lo mismo podría decirse respecto de otros órganos vinculados

40. El Consejo de la Huerta de València, cuya naturaleza consorcial encuentra encaje en la definición del artículo 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público por referencia a toda entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creada por varias administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.

41. Por ejemplo, en el ámbito de la ciudad de València, el Tribunal de las Aguas forma parte del Consell Agrari Municipal, creado como Organismo Autónomo gestor de los Servicios de Interés General Agrario por acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 11 de marzo de 1992. Dicha competencia encuentra amparo en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comu-

a la sostenibilidad ambiental, pues también los tribunales consuetudinarios y tradicionales desarrollan una innegable función de tutela en lo que supone un uso racional y eficiente del agua para el riego.⁴²

2.4. La competencia de la Generalitat en materia de patrimonio cultural valenciano y su proyección sobre los tribunales consuetudinarios y tradicionales

Uno de los títulos competenciales con más posibilidades de intervención autonómica sobre los tribunales consuetudinarios y tradicionales de la Comunitat Valenciana es el relativo a patrimonio histórico (artículo 49.1.5^a EACV), sin perjuicio de la competencia estatal que dispone el artículo 149.1.28 CE. En este ámbito cultural y en el marco del renovado concepto de patrimonio cultural inmaterial establecido por la Convención de la UNESCO para salvaguardar el Patrimonio cultural inmaterial,⁴³ la Generalitat ha desplegado una extensa actividad de tutela cultural sobre estos tribunales.⁴⁴ Así, inicialmente se

nidad Valenciana y la Ley 5/1995, de 20 de marzo, de Consejos Agrarios Municipales, de la Generalitat Valenciana.

42. Ortiz, “La gestión de los bienes comunes el Tribunal de las Aguas como paradigma”, 249-279, apunta la importancia del Tribunal de las Aguas en la gestión del agua como bien comunal y su repercusión social.

43. El patrimonio cultural inmaterial, concebido inicialmente por la Convención UNESCO de 1972 como invariable y situado en un tiempo y un espacio, ha sufrido un importante cambio tras la Convención para la salvaguardia del Patrimonio cultural inmaterial de la UNESCO. Desde entonces, el patrimonio inmaterial se considera una “herencia viviente” (*living heritage*), metáfora que alude a prácticas de vida enraizadas en grupos sociales, pero “recreadas constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia”. Consecuencia del “carácter vivo” del patrimonio inmaterial también es la negación del “valor excepcional” y de la “autenticidad” como características propias de los bienes que integran este patrimonio. El carácter “dinámico”, reflejo constante de la identidad cultural de sus creadores y protectores, expresa la capacidad intrínseca de modificarse y amoldarse de acuerdo con la evaluación cultural de aquéllos. Y la comunidad portadora asume un papel principal en la salvaguardia del patrimonio inmaterial, no solo porque en ella reside la identificación del sentido de pertenencia o representatividad, sino también por su condición de titulares, mantenedores y legítimos usuarios del patrimonio cultural inmaterial.

44. A juicio de Aldeguer y Cañizares, “La atribución política de valores al Patrimonio Cultural Inmaterial”, 57, la primera tutela se encuentra en el reconocimiento de la condición de tribunales consuetudinarios y tradicionales establecida en la LOPJ, a partir de la cual surge la posibilidad de su reconocimiento como Bien de Interés Cultural o su inclusión en la Lista Representativa del PCI.

declara bien de interés cultural (BIC) inmaterial en favor del Tribunal de las Aguas de la Vega de València mediante el Decreto 73/2006, de 26 de mayo, del Consell,⁴⁵ único tribunal radicado en la Comunitat Valenciana que en aquel momento gozaba del reconocimiento de tradicional y consuetudinario. La categorización con BIC lo eleva a la máxima categoría de protección cultural en nuestro Derecho interno y facilita posteriores declaraciones en el ámbito internacional. En concreto, sirvió para su posterior inscripción, junto con el Consejo de Hombres Buenos de Murcia, en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad (4.COM-sept/oct de 2009), en el marco del reconocimiento a los tribunales de regantes del Mediterráneo español.⁴⁶ Más tarde, la competencia estatutaria sobre patrimonio histórico se ha desplegado sobre los otros tribunales de la Comunitat Valenciana a los que se ha reconocido su carácter consuetudinario y tradicional. En el caso del Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de la Huerta de Aldaia, que cuenta con la declaración de Bien de Relevancia Local (BRL) Inmaterial, acordada por Resolución de 15 de febrero de 2022;⁴⁷ y está en tramitación esta misma protección cultural en favor del Juzgado Privativo de Aguas de Orihuela y los Pueblos de su Marco, impulsada a instancia del Ayuntamiento de Orihuela.

Aunque excede de nuestro objeto el análisis detallado de la competencia en materia de patrimonio cultural respecto de cada uno de estos tribunales,⁴⁸ desde el enfoque competencial que aquí desarrollamos es de interés destacar la posición de “comunidad portadora” que asumen los propios tribunales consuetudinarios y tradicionales, y las obligaciones de salvaguardia que también competen a las administraciones públicas, y en concreto a la Generalitat, respecto de los valores culturales que las distintas resoluciones administrativas e internacionales recogen.⁴⁹

45. Decreto 73/2006, de 26 de mayo, del Consell, por el que se declara Bien de Interés Cultural Inmaterial el Tribunal de las Aguas de la Vega de València (DOGV de 30 de mayo).

46. Véase el Instrumento de ratificación de la Convención para la salvaguardia del Patrimonio cultural inmaterial, hecho en París el 3 de noviembre de 2003 (BOE de 5 de febrero de 2007).

47. Resolución de 15 de febrero de 2022, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, por la que se declara bien de relevancia local inmaterial el Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de la Huerta de Aldaia (DOGV de 23 de febrero).

48. Marzal, “El Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de Aldaia como patrimonio cultural inmaterial”, 65-94.

49. Sobre el concepto *comunidad portadora* y las dificultades que conlleva su identificación, Marzal, *El patrimonio cultural inmaterial*, 66-83. Sobre su relación con los poderes públicos, 88 y sigs.

Por otra parte, la tutela de la Generalitat respecto de los tres tribunales consuetudinarios y tradicionales de la Comunitat Valenciana como patrimonio cultural inmaterial ha venido acompañada de otras resoluciones administrativas que tratan de proteger el valor cultural de las infraestructuras que sustentan este patrimonio. Así, por ejemplo, las acequias y demás bienes del patrimonio hidráulico también han sido objeto de protección cultural a través del Decreto 133/2006, de 29 de septiembre, por el que se declara BIC con la categoría de monumento, el tramo histórico de la acequia de Mislata en Quart de Poblet. Y poco más tarde se publica el Decreto 148/2006, de 6 de octubre, por el que se declaran BIC, con la categoría de Monumento, los Azudes de las Acequias del Tribunal de las Aguas de València y de la Real Acequia de Moncada, situados en València, Paterna, Quart de Poblet y Manises, así como se declara el Conjunto Histórico que forman estos.⁵⁰ En ambos casos, esta intervención administrativa respecto de los bienes e infraestructuras ofrece una tutela indirecta o mediada sobre la función que realizan los tribunales consuetudinarios y tradicionales, que no podría desarrollarse sin que estos bienes estén en buen estado de funcionamiento. Por ello, llama la atención la impugnación del Decreto 148/2006 formulada a instancia de las Comunidades de Regantes de la Vega de València, que condujo a su anulación judicial por razones formales relativas a la caducidad del expediente administrativo seguido para adoptar dicha protección cultural, aunque los motivos de fondo que sustentaron la impugnación fueron otros. Dichos motivos se referían al entendimiento por parte de los recurrentes de que la protección cultural acordada comportaba una rémora para el desarrollo de la actividad propia de estas infraestructuras, fundamentalmente por la sujeción a autorización previa de cualquier tipo de obra o arreglo sobre las acequias.⁵¹ Este supuesto nos sirve para ejemplificar las fricciones de la tutela cultural con otros ámbi-

50. Corrección de errores del Decreto 148/2006, de 6 de octubre, del Consell, por el que se declaran bienes de interés cultural, con la categoría de Monumento, los Azudes de las Acequias del Tribunal de las Aguas de Valencia y de la Real Acequia de Moncada, situados en Valencia, Paterna, Quart de Poblet y Manises, así como se declara el Conjunto Histórico que forman estos.

51. Véase la Sentencia del TSJCV 137/2008, de 7 de enero (ECLI:ES:TSJCV:2008:476), por la que se acuerda la anulabilidad del mencionado Decreto 148/2006, al apreciarse la caducidad del procedimiento seguido para la declaración de BIC con la categoría de Monumento, los Azudes de las Acequias del Tribunal de las Aguas de València y de la Real Acequia de Moncada, situados en València, Paterna, Quart de Poblet y Manises, así como el Conjunto Histórico que forman los mismos. El transcurso del plazo máximo para la resolución del procedimiento comporta su caducidad y la prohibición de volver a iniciar el mismo procedimiento hasta pasados tres años.

tos de intervención administrativa y llama a los poderes públicos a la apuesta por unos mejores marcos normativos que, como en el caso que nos ocupa, pueden justificar un retroceso del Derecho positivo, en favor de prácticas o normas de Derecho blando igualmente adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos. Y es que la sujeción a controles previos que comportan ciertos tipos de intervención administrativa sobre los bienes culturales, y en concreto sobre los bienes declarados BIC, no siempre satisface la finalidad que la justifica y debería apostarse por otros mecanismos menos incisivos con los que igualmente se daría respuesta a la protección cultural. Y en el caso de las infraestructuras de riego vinculadas al ámbito de los tribunales consuetudinarios y tradicionales que analizamos, el propio sometimiento a la jurisdicción de estos tribunales y las potestades administrativas que sobre estos bienes e instalaciones hidráulicas ejercen las Comunidades de Regantes son también un mecanismo que garantiza igualmente el valor cultural de estos bienes, con un menor grado de intervención administrativa y mayor aceptación por parte de la comunidad. Nada mejor que el interés de los usuarios de estas infraestructuras hidráulicas (acequias, azudes...) y su sometimiento a los tribunales consuetudinarios y tradicionales para mantener y reparar estos bienes de acuerdo con las buenas prácticas y reglas de autorregulación que tradicionalmente se han venido desarrollando.

La tutela cultural de la Generalitat vinculada a los tribunales consuetudinarios y tradicionales también alcanza a otros instrumentos de protección complementaria y sectorial. Es el caso, por ejemplo, de las previsiones contenidas en la Ley 5/2018, de la Huerta de València y su desarrollo reglamentario contenido en el Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València.⁵² Dicha normativa, que recurre al espacio denominado *de los regadíos históricos de las acequias del Tribunal de las Aguas de la Vega de València* como elemento delimitador del ámbito territorial al que se extienden los distintos grados de protección jurídica establecidos en la Ley 5/2018,⁵³ despliega los

52. Decreto 219/2018, del Consell de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València (DOGV de 20 de diciembre).

53. Dicha delimitación, grafada en el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València, ha sido admitida jurisprudencialmente en distintas Sentencias del TSJCV. Por todas, véase la STSJCIV 444/2020, de 11 de septiembre (ECLI:ES:TSJCV:2020:4591) y las antecedentes que en esta se mencionan.

efectos atribuidos al Catálogo de protección de los bienes culturales, definido como instrumento que incluirá los bienes culturales de relevancia supralocal e identificará y determinará su régimen de conservación y recuperación, sin perjuicio de que los planes generales estructurales de los municipios completen este catálogo incluyendo los elementos del patrimonio cultural que posean rango local (artículo 17).

El procedimiento para elaborar el mencionado Catálogo de Protección se inició mediante la Resolución de 23 de enero de 2019, de la Conselleria de Vivien- da, Obras Públicas y Vertebración del Territorio,⁵⁴ y cuenta a día de hoy con la aprobación del Documento de Alcance, preceptivo para elaborar el Estudio Ambiental y Territorial Estratégico que ha de acompañar a la versión preli- minar del catálogo.⁵⁵ Lo que aquí interesa destacar desde el enfoque cultural es que dicho catálogo incorpora las distintas infraestructuras que sustentan la actividad del Tribunal de las Aguas de la Vega de València en su condición de bienes declarados de interés cultural (BIC) o de bienes de relevancia local (BRL), sin perjuicio de una protección cultural complementaria que pudieran adoptar los ayuntamientos a través de su Plan general de ordenación urbana, de acuerdo con la regulación territorial y urbanística de aplicación.

2.5. La competencia de la Generalitat en materia de archivos y su conexión con el patrimonio documental valenciano

Otro de los ámbitos en los que la Generalitat despliega su competencia estatu- taria es el relativo a los archivos. Como sabemos, entre los principios que rigen la función jurisdiccional de los tribunales consuetudinarios se encuentra el

54. Resolución de 23 de enero de 2019, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Ver- tebración del Territorio, por la que se inicia la elaboración y tramitación del Catálogo de protección de los bienes culturales del Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València (DOGV de 27 de febrero).

55. El contenido del Documento de Alcance del Catálogo de protección de bienes culturales del Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València, elabo- rado con fecha 20 de diciembre de 2019, puede consultarse en la dirección electrónica: [https:// politicaterritorial.gva.es/documents/20551069/167680272/02%20Documento%20de%20 alcance%20del%20Estudio%20Ambiental%20y%20Territorial%20%20Estrat%C3%A9gico. pdf/aid900do-753f-4f26-abbf-625a61f58329?t=1578494030914](https://politicaterritorial.gva.es/documents/20551069/167680272/02%20Documento%20de%20 alcance%20del%20Estudio%20Ambiental%20y%20Territorial%20%20Estrat%C3%A9gico. pdf/aid900do-753f-4f26-abbf-625a61f58329?t=1578494030914). El contenido informativo del Catálogo de Protección en: <https://politicaterritorial.gva.es/es/web/planificacion-terri- torial-e-infraestructura-verde/pat-horta-de-valencia> (último acceso, diciembre de 2022).

de oralidad, que impera desde la inicial formulación de la denuncia hasta el fallo o resolución de la controversia, si bien las decisiones de estos tribunales suelen documentarse en el Libro Registro de Sentencias, que formará parte de un archivo.⁵⁶ Los tribunales consuetudinarios y tradicionales de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de las singularidades que identifican la actividad de cada uno de ellos, también desarrollan una función gubernativa-administrativa de la que se deriva la correspondiente documentación escrita, con efectos tanto a nivel interno respecto de las Comunidades de Regantes que integran el tribunal (solo en el caso del Tribunal del Comuner existe una única comunidad de regantes) como en relación con terceras personas de naturaleza pública y privada con las que se relacionan por razón de las competencias atribuidas a estos tribunales o en defensa de sus intereses. Es por ello que la competencia de la Generalitat desarrollada en materia de archivos y de acceso a la documentación despliega todos sus efectos en el ámbito que ahora analizamos, con importantes consecuencias.

De inicio, el artículo 9 EACV establece una reserva de ley en favor de las Corts Valencianes para la regulación del derecho a una buena administración y al acceso a los documentos de las instituciones y administraciones públicas valencianas, sin perjuicio de la legislación básica del Estado. A su vez, reconoce la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito que no sean de titularidad estatal (artículo 49.1.6ª EACV). El ejercicio de esta competencia se ha materializado con la aprobación de la Ley valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos, cuya regulación es de aplicación a los archivos y documentación generada por los tribunales consuetudinarios y tradicionales de la Comunitat Valenciana, que ostentan la consideración de archivos públicos de acuerdo con el artículo 13 de la mencionada Ley 3/2005, en relación con las disposiciones de la Ley 4/1998, de patrimonio cultural valenciano relativas al régimen aplicable al patrimonio documental valenciano (artículo 76.1). En este punto, la proyección de la competencia estatutaria en materia de archivos se ve re-

56. En el caso del Tribunal de las Aguas de la Vega de València cuenta con un Secretario designado libremente por los Síndicos, cuya función es dejar constancia escrita de las sentencias emitidas *in vote* por el Tribunal. Señala Mascarell, “El Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana”, 328, que la asistencia del Secretario a los juicios no se considera preceptiva, y si bien en tiempos más recientes acostumbra a presenciar los juicios, en otros tiempos no era así y conocía el contenido de la sentencia que recogía por escrito a través del Guarda de la acequia correspondiente.

forzada por la competencia en materia de patrimonio cultural. Y de ello se deriva la sujeción de los archivos y documentos emitidos por los tribunales consuetudinarios y tradicionales al cumplimiento de las obligaciones establecidas en las disposiciones autonómicas y estatales en materia de archivos y patrimonio documental. Entre ellas (aunque no solo) las referidas a conservar y custodiar debidamente organizada su documentación, ponerla a disposición de los ciudadanos de acuerdo con las normas vigentes y no extraerla de sus oficinas o archivos de gestión hasta que no haya finalizado su uso administrativo (artículo 16 Ley 3/2005), así como garantizar el derecho de acceso y consulta a que se refiere el artículo 56 de dicha ley. En correspondencia con estas y otras obligaciones, se responderá de las infracciones tipificadas en el artículo 64 de la Ley 3/2005 y se podrá sancionar, en su caso, como responsable de estas, en los términos del artículo 65 de dicho texto legal.

La sujeción a las reglas de acceso a los archivos y documentos por parte de los tribunales consuetudinarios y tradicionales no es una cuestión menor si atendemos a las dificultades y reticencias que alguno de estos tribunales ha mostrado frente a las peticiones de acceso formuladas por investigadores y estudiosos en la materia. No obstante, parece que esta situación se ha re-conducido y existe voluntad de implementar una política de transparencia y acceso a la documentación acorde al marco constitucional y legislativo. Así, por ejemplo, tenemos conocimiento de que la Generalitat ha suscrito un convenio con el Jurado Privativo de Aguas de Orihuela y Pueblos de su Marco para preservar su archivo histórico, lo que incluye la digitalización de sus documentos en favor de la garantía de derecho de acceso por parte de los ciudadanos. Todo apunta que los demás tribunales consuetudinarios y tradicionales avanzarán en esta misma dirección, lo que hará innecesario el uso de mecanismos más incisivos por parte de la Generalitat para garantizar el acceso a tales archivos y su documentación.

2.6. La competencia de la Generalitat en materia de turismo. Límites a la turistificación y folclorismo de los tribunales consuetudinarios y tradicionales

Es innegable el impacto turístico que envuelve la actividad de los tribunales consuetudinarios y tradicionales de la Comunitat Valenciana, y las posibilidades que la competencia de la Generalitat en esta materia puede desplegar,

sin perjuicio de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE). También el impacto económico y social que la actividad turística supone para el desarrollo de los municipios implicados se ve exponencialmente incrementado por el funcionamiento de estos tribunales, en especial del Tribunal de las Aguas de la Vega de València, dada su recurrente convocatoria pública en todos los días jueves a las doce de la mañana y el espacio central de la ciudad de València en el que desarrolla sus sesiones, sin desmerecer con ello la actuación del Tribunal del Comuner, que se constituye de forma ordinaria cada 4 de agosto en la plaza del municipio de Aldaia, a los pies del campanario de la Iglesia de la Anunciación, o las sesiones más recurrentes del Jurado Privativo de Aguas en su sede de Orihuela. No obstante, consciente la Administración valenciana de los peligros que la turistificación de estos tribunales puede comportar y para evitar mostrar su actividad con un acto folclórico, parece que ha hecho un uso muy restrictivo de esta competencia, acudiendo en gran medida a las técnicas propias de la actividad de fomento para articular las políticas públicas en materia de turismo, aderezando esta competencia autonómica con la que corresponde a las administraciones locales en que se desenvuelven estos tribunales.

En efecto, en ejercicio de la competencia autonómica en materia de turismo, se ha suscrito un convenio entre Turisme Comunitat Valenciana (entidad de la Generalitat con competencias en materia turística) y el Ayuntamiento de València, con la finalidad de acondicionar la Casa Vestuario como Centro de Interpretación Turística del Tribunal de las Aguas. El texto del mencionado convenio recuerda que la Casa Vestuario es un edificio emblemático de la ciudad de València, que “se destina a servir a los magistrados del Tribunal de las Aguas como lugar de reunión antes de asistir a los juicios que se celebran en la puerta de los Apóstoles de la catedral cada jueves a las doce de la mañana y acoge, además, las sesiones en los días de lluvia. La planta baja, además de guardar el vestuario y el mobiliario que se utilizan los jueves en las sesiones del Tribunal de las Aguas, plantea abrir sus puertas al público con el fin de dar a conocer la historia y el funcionamiento de esta centenaria institución, reconocida constitucionalmente como tribunal consuetudinario y que está declarado como patrimonio cultural inmaterial de la humanidad por la UNESCO desde 2009”. El objeto del convenio es regular el régimen de colaboración entre la Generalitat y el Ayuntamiento de València para acondicionar la planta baja de la Casa Vestuario como un centro de interpretación donde explicar la importancia del Tribunal de las Aguas de la Vega

de València. Esto incluye la redacción de un proyecto de musealización y su ejecución por parte del Ayuntamiento de Valencia y la concesión directa, en el ejercicio 2020, de una subvención nominativa a dicho Ayuntamiento.⁵⁷ Aunque traemos este convenio al apartado relativo a la competencia en materia de turismo, dadas las partes intervinientes en este, no cabe duda de que esta actuación administrativa es igualmente expresión de la competencia de la Generalitat para “coadyuvar en la organización de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, en especial en la del Tribunal de las Aguas de la Vega de València’ recogida en el artículo 36.1.3º EACV, a la que nos hemos referido inicialmente.

2.7. La competencia de la Generalitat en materia de agricultura, reforma y desarrollo agrario

La intervención administrativa en materia de agricultura se muestra hoy en día como un ámbito heterogéneo, que abarca muy distintos contenidos materiales y competenciales.⁵⁸ Ya en la parte dogmática del EACV se expresa el reconocimiento social y cultural al sector agrario valenciano, y su importante labor en la actividad productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de la cultura, y de las tradiciones y costumbres más definitorias de la identidad valenciana, encomendando a la Generalitat la adopción de las medidas políticas, fiscales, jurídicas y legislativas que garanticen los derechos de este sector y de los agricultores, así como su desarrollo y protección (artículo 18 EACV).⁵⁹ El precepto muestra una clara vinculación entre la actividad agraria y determinadas materias conexas igualmente atribuidas en exclusiva a la competencia de la Generalitat, por lo que las posibilidades de desarrollo estatutario se encuentran mediadas por otros ámbitos competenciales, no solo autonómicos. Nos referimos a la com-

57. Véase la Resolución de 6 de noviembre de 2020, del Director General de Relaciones con Les Corts, por la que se publica el convenio entre Turisme Comunitat Valenciana y el Ayuntamiento de València para el acondicionamiento, en la anualidad 2020, de la Casa Vestuario como centro de interpretación turística del Tribunal de las Aguas de la Vega de València (DOGV de 18 de noviembre).

58. Sobre la amplitud de materias que se vinculan a la actividad agraria y la evolución normativa en este sector, Ochoa y Cantó, “Agricultura”, 907-927.

59. Como se ha dicho, los Estatutos de Autonomía pueden reconocer derechos que obligan a los poderes autonómicos, siempre que con ello no se debiliten las competencias estatales.

petencia vinculada a los usos del suelo en el que se desarrolla esta actividad y cuya regulación autonómica puede conllevar importantes limitaciones; y a la competencia en materia de agua, tan unida a la agricultura, que permite sostener que muchas instituciones del Derecho de aguas tienen un origen vinculado a los usos agrícolas.⁶⁰ Pero también a otras materias mucho más directamente relacionadas con la agricultura, como son la “defensa contra fraudes y calidad, y seguridad agroalimentaria” (artículo 49.3.1ª EACV), la “sanidad agraria” (artículo 49.3.4ª EACV), la “protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección” (artículo 50 EACV), o la “planificación de la actividad económica de la Comunitat Valenciana” en los términos constitucionalmente admitidos (artículo 52 EACV).

Nuestro interés en este apartado no es otro que destacar la vinculación entre la competencia estatutaria en materia de “agricultura, reforma y desarrollo agrario” reconocida en el artículo 49.3.3ª EACV y el papel de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, para analizar en qué medida la competencia estatutaria de la Generalitat ha desplegado todas sus posibilidades. Ciertamente, avanzamos ya, se trata de un ámbito al que se ha dedicado poca atención hasta la fecha, y solo de manera muy sectorial se ha tenido en consideración el papel de los tribunales consuetudinarios y tradicionales.⁶¹ Ni la derogada Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana, ni la actual regulación sobre esta materia contenida en Ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana, hacen mención al papel de los tribunales consuetudinarios y tradicionales en el desarrollo de la actividad agraria. Se trata de un olvido imperdonable porque, como sabemos, es precisamente esta actividad lo que justifica la existencia y funcionamiento de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, en la medida en la que las cuestiones de riego sometidas a su jurisdicción son solo aquellas cuestiones “de hecho” que derivan del uso y abastecimiento de agua para la actividad agraria, aunque para ser precisos, la nueva Ley 5/2019 sí contiene una escueta mención al señalar entre sus objetivos la promoción de inversiones en lo que concierne a la

60. Como señala Embid, “Regadío y derecho”, 11, muchas instituciones del Derecho de aguas tienen un origen vinculado a los usos agrícolas.

61. Marzal, “Las políticas autonómicas en materia agraria y de desarrollo rural”, 1-25.

eficiencia en el uso del agua y la energía, lo que conmina a la Generalitat a trabajar por un regadío sostenible.

Otra cosa ocurre en la Ley 5/2018, de la Huerta de València, que sí incluye una expresa atención a la función del Tribunal de las Aguas de la Vega de València como un elemento básico que define y caracteriza la Huerta de València (artículo 6), al tiempo que positiviza su condición de “órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que, por causa del reparto del agua y el uso de las infraestructuras, pueden surgir en el ámbito de las comunidades de regantes integradas en éste aplicando el derecho consuetudinario” (artículo 8.2), así como el valor cultural de esta función jurídica por ser “testimonio de una tradición cultural viva milenaria basada en la justicia y el gobierno democrático y autogestionada de las aguas de riego de la Huerta de València” (artículo 8.3). El Tribunal de las Aguas de València, como se ha dicho, se integra en el creado Consejo de la Huerta y ostenta una representación propia en dicho órgano colegiado de la Generalitat (artículo 42), clara demostración de su posición institucional, y su ámbito de jurisdicción sirve para delimitar el espacio al que territorialmente le es de aplicación esta ley, así como los distintos grados de protección que se otorgan a determinados espacios de la Huerta de València. La ley ampara la competencia en materia agraria al contemplar la obligatoria elaboración del Plan de desarrollo agrario de la Huerta de València, pendiente de aprobación.⁶² Con todo, se ha dicho en los apartados anteriores y ahora recordamos, tras el reconocimiento del Tribunal del Comuner como tribunal consuetudinario y tradicional (artículo 19.4 LOPJ), deviene necesaria una reforma de la Ley 5/2018, para integrar este tribunal en el Consejo de la Huerta y para reconocer la condición de órgano jurisdiccional en los mismos términos que el artículo 8 establece respecto del Tribunal de las Aguas de València, pues el municipio de Aldaia al que extiende su jurisdicción el Tribunal del Comuner también forma parte del ámbito territorial al que se extiende la Ley de la Huerta.

En cuanto a la competencia de la Generalitat respecto de los órganos de representación agraria y su impacto sobre los tribunales consuetudinarios, a nivel autonómico, el vigente Decreto 73/1985, de 27 de mayo, del

62. El borrador inicial elaborado para su sometimiento a información pública puede consultarse en: <http://cercle.es/?project=908> (último acceso, diciembre de 2022).

Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se crea el Consell Agrari Valencià, contempla la posibilidad de libre designación por el Conseller de Agricultura, Pesca y Alimentación de tres miembros designados entre personas de reconocido prestigio por su experiencia y cualificación en temas agrarios (artículo 3.1, apartado a), junto con la composición de este órgano con otros muchos representantes de entidades e instituciones, entre las cuales no se encuentran los tribunales consuetudinarios y tradicionales, y curiosamente sí se hace mención, por ejemplo, a la representación de las Federaciones Provinciales de Cofradías de Pescadores (artículo 3.1, apartado b.7), entre otras muchas instituciones con difusa relación con el sector agrario. El Consell ha aprobado una reforma de esta disposición a través del Anteproyecto de ley de la Generalitat de creación del Consejo Agrario de la Comunitat Valenciana y participación de las organizaciones profesionales agrarias,⁶³ que de momento parece que no verá la luz, ya que se han disuelto las Corts Valencianes para la celebración de elecciones autonómicas el 28 mayo de 2023.⁶⁴ El Anteproyecto propuesto tampoco contemplaba la representación de los tribunales consuetudinarios y tradicionales en el creado Consejo Agrario de la Comunitat Valenciana, concebido como órgano consultivo de la Generalitat en el sector agrario y de participación de las organizaciones profesionales agrarias en este. Sin duda, la integración de los tribunales consuetudinarios y tradicionales de la Comunitat Valenciana en este órgano sería un acierto y reforzaría su carácter consultivo con el conocimiento y experiencia que pueden aportar. Por las mismas razones, sería deseable una mejor regulación de la representación de los tribunales consuetudinarios en los Consejos Agrarios que se constituyan a nivel municipal, en los términos que hemos señalado en apartados anteriores.

63 Anteproyecto de ley de la Generalitat de creación del Consejo Agrario de la Comunitat Valenciana y participación de las organizaciones profesionales agrarias. El texto está accesible desde: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://agroambient.gva.es/documents/162218839/167180788/02+APL+Borrador+I+Ley+CACV+VAL.pdf/9fa9b563-1225-4053-8cid-30844ea51fdb?t=1543583755460> (último acceso, diciembre 2022).

64. Decreto 3/2023, de 3 de abril, del President de la Generalitat, de disolución de Les Corts y de convocatoria de elecciones a estas (DOGV de 4 de abril).

2.8. Las medidas a adoptar por la Generalitat para garantizar el uso del valenciano por parte de los tribunales consuetudinarios y tradicionales

Una de las singularidades que caracteriza al Tribunal de las Aguas de la Vega de València es el uso del valenciano como lengua utilizada inveteradamente en el desarrollo de su función jurisdiccional, incluido el pronunciamiento *in voce* de la sentencia, aunque su constancia escrita se documente, por lo general, en castellano.⁶⁵ También el Tribunal del Comuner desarrolla sus sesiones en valenciano, lo que no ocurre en el ámbito de la jurisdicción del Jurado Privativo de Aguas de Orihuela y los Pueblos de su Marco, que está situado en un territorio predominantemente castellano-parlante.

El EACV reconoce el valenciano como idioma oficial en la Comunitat Valenciana y encomienda a la Generalitat la garantía de su uso normal y oficial, así como la adopción de las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y la especial protección y respeto a su recuperación (artículo 6). Dicho precepto encuentra su desarrollo en la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano (LUEV), cuyo preámbulo reconoce que la Generalitat “tiene un compromiso irrenunciable en la defensa del patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma y, de manera especial, en la recuperación del valenciano, lengua histórica y propia de nuestro pueblo, del que constituye la más peculiar seña de identidad”. La posición de la Generalitat en garantía del uso del valenciano por parte de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, en los términos dispuestos en el EACV y en la LUEV, se puede resumir en la adopción de medidas de fomento encaminadas a garantizar el uso del valenciano en todo tipo de actividades y la sujeción a la normativa lingüística establecida por la Acadèmia Valenciana de la Llengua, como institución a quien se encarga estatutariamente la misión de normalización lingüística (artículo 41 EACV). Ciertamente, la cooficialidad del castellano y valenciano (artículo 3.2 CE, en relación con el artículo 6 EACV y el artículo 7.2 LUEV), el principio de no discriminación en el uso de las lenguas cooficiales (artículos 4 y 5 LUEV) y el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido constitucionalmente (artículo 24 CE) avalan la posibilidad de utilizar el castellano en aquellos casos en los que

65. Así lo señala Mascarell, “El Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana”, 330, al apuntar que solo por excepción puede encontrarse alguna sentencia documentada en valenciano, como una de fecha 25 de enero de 1979.

alguna de las partes sometidas a la jurisdicción de estos tribunales así lo solicite. No obstante, el componente consuetudinario de estos Tribunales, y en concreto del Tribunal de las Aguas de València y del Tribunal del Comuner, impone un esfuerzo por mantener el uso del valenciano no solo en la función jurisdiccional, sino también en la documentación escrita que sustenta su actividad. En ello, la competencia de fomento y garantía en el uso del valenciano atribuida a la Generalitat ha de desplegar todos sus efectos, incluido el asesoramiento y formación necesaria para que la documentación de estos tribunales pueda redactarse en la lengua propia de la Comunitat Valenciana.

3. Conclusiones

En los apartados anteriores hemos puesto de relieve la importancia de los tribunales consuetudinarios y tradicionales radicados en la Comunitat Valenciana como instituciones de la Generalitat, y ello exige un desarrollo de las competencias estatutarias mucho más ambicioso que el desplegado hasta el momento. De inicio, la ampliación de los tribunales a los que se reconoce la consideración de consuetudinarios y tradicionales ha de encontrar reflejo en el texto estatutario. Si inicialmente solo se contaba con el Tribunal de las Aguas de la Vega de València, al que se hace expresa mención en el artículo 36.1.3º EACV, el posterior reconocimiento del Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de la Huerta de Aldaia y del Jurado Privativo de Aguas de Orihuela y Pueblos de su Marco ha de encontrar el mismo tratamiento. Se trataría de una sencilla reforma estatutaria que sin duda contaría con las mayorías parlamentarias suficientes para ello.

En orden al desarrollo de las competencias atribuidas a la Generalitat, hemos identificado ámbitos materiales directamente vinculados con la actuación de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, sin perjuicio de otras muchas materias conexas de competencia autonómica o estatal, que también podrían ser objeto de un desarrollo normativo por parte de las instancias competentes. Y es que el carácter consuetudinario y tradicional de estos tribunales no impide un desarrollo normativo en el marco constitucional y estatutario de distribución de competencias. Muy al contrario, exige de todos los poderes públicos, y en concreto de la Generalitat, un esfuerzo en la adopción de cuantas medidas sean necesarias para su mejor mantenimiento y protección. Algunas de estas medidas ya se han adoptado, fundamentalmente las de carácter orgánico, pre-

viendo la integración de estos tribunales en distintas instituciones u órganos administrativos vinculados a las materias sustantivas atribuidas a la competencia de la Generalitat. También la acción de fomento económico ha desplegado toda su fuerza, demostrando de este modo la importancia que para la Generalitat tienen estos tribunales. Y lo mismo puede decirse de la tutela cultural, que fue uno de los primeros ámbitos en el que, tras la aprobación del EACV, se desarrollaron medidas sobre los tribunales consuetudinarios y tradicionales, y otros bienes vinculados a estos. Pero hay otros títulos competenciales todavía por desarrollar, que ofrecerían una adecuada regulación institucional. Más allá de las propuestas que hemos apuntado en orden a una reforma en el régimen de precedencias, o en la posible asistencia jurídica por parte de la Abogacía de la Generalitat, entre otras muchas sugerencias, uno de los ámbitos en el que indefectiblemente debe centrarse la atención de la Generalitat es el relativo al derecho civil foral, en la medida en la que es un título competencial cercenado de raíz por la doctrina constitucional, que puede ser objeto de un resurgimiento cuando menos en el ámbito de la costumbre utilizada por los tribunales consuetudinarios y tradicionales, arrastrando así a otros ámbitos “conexos” que también ampliarían el desarrollo estatutario valenciano. También hemos de reivindicar un mejor tratamiento de la competencia en materia de agricultura, cuyo desarrollo estatutario ha obviado hasta la fecha la indeleble vinculación de los tribunales consuetudinarios y tradicionales con la actividad agraria.

Bibliografía

- Aldeguer, Bernabé, y José Cañizares. “La atribución política de valores al Patrimonio Cultural Inmaterial: los tribunales consuetudinarios”. *Disjuntiva* 2, n.º 1 (2021): 55-73.
- Bensusán Martín, M.ª Pilar. “Nuevas perspectivas de la costumbre en el Derecho administrativo”. *Revista Andaluza de Administración Pública* 82 (2012): 73-117.
- Bonet Navarro, José, dir. *El Tribunal de las Aguas de Valencia. Claves jurídicas*. Valencia: Institució Alfons el Magnànim, 2014.
- , coord. *El Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia*. Madrid: Aranzadi, 2019.
- Carpí Abad, María Victoria. “La motivación de las sentencias de los Tribunales Consuetudinarios de aguas (Comentario de la STC 113/2004, de 12 de julio)”. *Revista de Administración Pública* 168 (2005): 215-252.
- Embid Irujo, Antonio. “Regadío y derecho. Reflexiones sobre algunos problemas jurídicos actuales”. *Revista Justicia Administrativa* 20 (2003): 7-26.
- Fairén Guillén, Víctor. *El tribunal de las Aguas de Valencia y su proceso: (Oralidad, Concentración, rapidez, economía)*. Valencia: Caja de Ahorros y Monte de Piedad, 1975.

- Garrido Falla, Fernando. “Las fuentes no escritas del Derecho en el Derecho Administrativo”. *Revista de Estudios de la Vida Local* 97 (1958): 3-22.
- Martínez Almira, M.^a Magdalena. *Los juzgados de aguas, privados, privativos y privilegiados. Origen, evolución y carácter consuetudinario de una jurisdicción milenaria*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.
- Marzal Raga, Reyes. “El desarrollo estatutario de la Comunitat Valenciana en clave de conflictividad constitucional”. En Reyes Marzal Raga, dir., *Estudios sobre el Desarrollo Estatutario de la Comunitat Valenciana*, 85-178. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.
- . *El patrimonio cultural inmaterial. El impacto de la Ley 10/2015, de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018.
- . “Las políticas autonómicas en materia agraria y de desarrollo rural”. *Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques* 6 (2022): 1-25.
- . “El Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de Aldaia como patrimonio cultural inmaterial”. En José Bonet Navarro, coord., *Rollet de Gràcia de la huerta de Aldaia. Tradición y costumbre en la resolución de conflictos*, 65-94. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.
- Mascarell Navarro, M.^a José. “El Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana”. *Derecho y Opinión* 5 (1997): 309-339.
- Mestre Delgado, Juan Francisco. “Los derechos de los valencianos reconocidos en el Estatuto”. En José M.^a Baño León, dir., *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, 91-112. Madrid: Thomson-Civitas, 2007.
- Montés Penadés, Vicente. “Derecho foral valenciano (un estudio sobre la competencia legislativa de la Generalitat en materia de Derecho Civil)”, En José M.^a Baño León, dir., *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, 261-322. Madrid: Thomson-Civitas, 2007.
- Morell Ocaña, Luis. “La costumbre y los principios jurídicos generales en el Derecho administrativo”. *Documentación Administrativa* 198 (1982): 21-48.
- Ochoa Monzó, Josep, y M.^a Teresa Cantó López. “Agricultura”. En José M.^a Baño León, dir., *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, 907-927. Madrid: Thomson-Civitas, 2007.
- Ortells Ramos, Manuel. “La Administración de Justicia”. En José M.^a Baño León, dir., *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, 323-393. Madrid: Thomson-Civitas, 2007.
- Ortiz García, Mercedes. “La gestión de los bienes comunes el Tribunal de las Aguas como paradigma”. *Revista iberoamericana de autogestión y acción comunal* 73-75 (2019): 249-279.