

GOBERNANZA DEL REGADÍO TRADICIONAL EN LA HUERTA DE MURCIA

Daniel Fuentes Campillo
Graduado en Derecho, Gestor Administrativo y Doctorando en Derecho
Universidad de Murcia

I. INTRODUCCIÓN

A través de esta comunicación expondremos la importancia y el valor como instrumento de gobernanza de las Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia¹, regidoras de la Comunidad de Regantes “Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia”. Destacaremos su aplicabilidad actual y gobierno ejercido en esa comunidad a través de órganos como el Consejo de Hombres Buenos, tribunal consuetudinario y tradicional, reconocido por la Unesco como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad en el año 2008².

La Huerta de Murcia -asentada sobre la vega media y baja del Río Segura desde la fundación de la ciudad de Murcia por Abderramán II en el siglo IX- comprende desde la ‘Contraparada’ hasta la Vereda o Mojón del reino, que señala el límite con las tierras alicantinas (Comunidad Valenciana). En ella se incluyen parte de los términos municipales de Murcia, Alcantarilla, Santomera y Beniel, y forman una franja alargada de veintitrés kilómetros de longitud por ocho kilómetros de anchura aproximadamente, alrededor de la cual se extiende el secano y el monte, configuración que pervive desde siglos con escasas variaciones.

El regadío tradicional de la Huerta de Murcia se asienta, pues, en el curso medio del Río Segura. En el Azud de la Contraparada comienza la estructura hídrica que gobierna la Junta de Hacendados, siendo dos las Acequias Mayores que nacen de este azud, Aljufía y Barreras. De estas acequias principales se derivaban numerosas acequias menores que riegan los predios a su paso y de las que parten otros cauces de menor entidad, brazales y regaderas. De esta forma las acequias se ramifican considerablemente formando el sistema tradicional de “aguas vivas” de la Huerta —esto es, las aguas derivadas directamente del río— que, además de permitir la extensión horizontal del regadío hacia tierras más alejadas del río, recogen el agua sobrante —“aguas muertas”— que es conducida de vuelta al mismo para ser nuevamente oxigenadas y reutilizadas en etapas posteriores. La combinación expuesta de aguas vivas y muertas constituye el fundamento del sistema de los riegos tradicionales de la Huerta de Murcia, habiéndose comparado, en palabras de DÍAZ CASSOU, su funcionamiento con el organismo humano, en el que “un sistema de arterias lleva la

¹ Adaptadas a la Ley de Aguas 29/1985, por Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Segura, de 1 de febrero de 1991.

² El BOE el día 15 de mayo de 1999 (núm.116), publicó la Ley Orgánica 13/1999, de 14 de mayo, de modificación de los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, reconociendo legalmente, el carácter de Tribunal Consuetudinario y Tradicional del Consejo de Hombres Buenos de Murcia, añadiendo un nuevo apartado, el 4.), al artículo 19 de la citada Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, desapareciendo el agravio comparativo que existía con el Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana.

sangre a todas las partes del cuerpo, de donde la recogen y devuelven al torrente circulatorio los mil pequeños cauces de nuestro sistema venoso”³.

La gobernanza del regadío tradicional de la Huerta de Murcia se ha ejercido sobre un recurso natural esencial, el agua, en una tierra sedienta en la que la escasez ha conducido a la autogestión como fórmula de éxito para evitar la sobreexplotación y el abuso del derecho. Como afirma ELINOR OSTROM, este modelo de autogestión de los bienes comunes precisa de instituciones estables que gocen de una adecuada provisión, credibilidad y supervisión. Esta autora cifró en una treintena las “comunidades de irrigación” en el término murciano, de entre las cuales, destacamos la “Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia” objeto de nuestro estudio, en cuyo seno los comuneros establecieron el tribunal de aguas que vela por el correcto funcionamiento del territorio y uso de las aguas: el ya mencionado, Consejo de Hombres Buenos⁴.

La escasez de agua a la que tuvo que hacer frente el levante español, ya desde la época musulmana, alrededor del año 743, originó que las técnicas hidráulicas se orientaran a favorecer el abastecimiento de las ciudades y de la agricultura de regadío, aprovechando al máximo este preciado recurso. Esta escasez fue detonante de una conflictividad social que justificó y sigue justificando el arbitraje y la gobernanza de las citadas Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia, así como del Consejo de Hombres Buenos. De este modo, desde hace siglos, a través de figuras como el *Cahib as Sequiya* o el sobreacequero medieval, precedente de los actuales procuradores de la Huerta de Murcia⁵, se ha ejercido la tarea de dirimir las vulneraciones en el reparto de agua⁶.

El devenir de los años irá creando en esta tierra una administración y gestión del regadío basado en la tradición, en un derecho consuetudinario y práctico elaborado por el asesoramiento de personas experimentadas, imparciales y de mayor edad, concededores de este campo. Desde la *Sura* (consejo de ancianos de la época musulmana y de carácter consultivo) hasta el Consejo de Hombres Buenos que conocemos hoy en día, pasando por las distintas variaciones que se han ido provocando a través de la Historia⁷. Hecho que también queda confirmado en el artículo 1 del Reglamento del Consejo de Hombres Buenos que confirma los privilegios, usos, costumbres y autonomías de que disfruta esta institución desde tiempo inmemorial⁸.

³ NAVARRO CABALLERO, T. M., “Cuestiones jurídico-ambientales de la reutilización de las aguas regeneradas”, en *Agua y ciudades*, Embid Irujo (Dir.), Civitas, Navarra, 2012, págs. 395-396.

⁴ OSTROM, E. *El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinares, Fondo de Cultura Económica, 2000, págs.15, 121 a 130.

⁵ Como se verá más adelante, los procuradores de la Huerta de Murcia se regulan en los artículos 69 a 73 de las Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia de 1991.

⁶ DIÉZ DE REVENGA, E. *Notas sobre el Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia*, Murcia, Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia, Sucesores de Nogués,1975, Pág. 7.

⁷ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M.: *Vigencia de una institución medieval: El Consejo de Hombres Buenos de Murcia*, Murcia, Editorial Mugertana. 2005. Pág. 3.

⁸ De acuerdo con el artículo 1 del Reglamento del Consejo de Hombres Buenos aprobado en Juntamento General Extraordinario celebrado en el año 2008: “Se le confirman los privilegios, usos, costumbres y autonomías, que disfrutaba el Consejo de Hombres Buenos, desde tiempo inmemorial”.

II. INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA DEL REGADÍO TRADICIONAL EN LA HUERTA DE MURCIA

1. ENCUADRE CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA DE LA HUERTA MURCIANA

Como hemos referido, la escasez que padece desde siempre el levante español ha ocasionado que en esta zona se haya desarrollado un sistema de gobernanza y autogestión muy sólido que ha servido de ejemplo en otros lugares⁹. Este rasgo físico, la escasez de agua, trae consigo una relación clara con el marco socioeconómico y jurídico del sureste español. Es evidente que, a igualdad de condiciones del medio, el grado de desarrollo social y las tendencias generales de población y actividad económica pueden dar lugar a respuestas y situaciones muy distintas.

De este modo, dos son las cuestiones fundamentales que han de ser tratadas cuidadosamente cuando se establecen las disposiciones que conforman el marco jurídico que regula los recursos hídricos de España, recursos donde encontramos las aguas de riego murcianas. En primer lugar, siempre fue una premisa básica la de proporcionar *seguridad jurídica*, es decir, protección a los derechos sobre el agua, de manera que los titulares de los mismos gocen de la seguridad suficiente que les permita involucrarse en compromisos a medio y largo plazo. En segundo lugar, es deseable un cierto margen de *flexibilidad* para poder adaptarse a los cambios, tanto del entorno (técnico, económico y social), como de las propias situaciones particulares. Del acierto con que el derecho de aguas resuelva este binomio y conjugue ambos objetivos, a veces contrapuestos, de *seguridad y flexibilidad*, dependerá, en gran parte, que la aplicación de la legislación vigente sea eficaz y, por consiguiente, que la gobernanza del agua pueda alcanzar plenamente sus objetivos¹⁰. Precisamente, seguridad y flexibilidad es lo que ofrecen las Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia, pilar de la gobernanza en este territorio.

La eficacia del modelo de gobernanza descansa en la interrelación efectiva entre sus elementos constitutivos –tanto funcionales como estructurales– y en la calidad en el desempeño de dichas funciones de cara al cumplimiento de los imperativos legales y la consecución de los objetivos de la política de aguas y las expectativas sociales. La premisa básica es que la forma, la estructura, debe seguir a la función y no al revés¹¹. Las funciones del sistema de gobernanza presentan algunas notas distintivas, entre las que destacamos las siguientes:

- Necesidad de identificar los objetivos y prioridades de la política del agua, adecuarlas al marco físico, territorial, socioeconómico e institucional vigente, como veíamos con anterioridad. Este aspecto, deberá ir evolucionando según el contexto, las necesidades y las preferencias sociales.
- Movilizar los recursos humanos, financieros, técnicos e institucionales necesarios para alcanzar los objetivos marcados, un correcto desarrollo del marco regulatorio y normativo, un establecimiento adecuado de mecanismos de implantación, seguimiento y evaluación continuada de las políticas del agua y un comedido desarrollo de los

⁹ OSTROM, E. *El Gobierno de los Bienes Comunes... ob. cit.* Págs. 121 y ss.

¹⁰ *Libro Blanco del Agua*, 2000, MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Madrid. Pág. 21.

¹¹ *Libro verde de la gobernanza del agua en España*, 2020, MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, Madrid. Pág. 9.

instrumentos de resolución de conflictos que puedan surgir entre actores con intereses, comprensiones y realidades, normalmente, contrapuestas.

De este modo, en lo que nos atañe, vemos como la gobernanza de la Huerta murciana sigue la estela que marca el Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España. Se identifican los objetivos y prioridades hídricas de acuerdo con el marco físico, territorial, socioeconómico e institucional que supone la Huerta, este aspecto, queda igualmente, relacionado con la nota de flexibilidad que proponíamos con anterioridad. Igual sucede con la segunda nota distintiva que proponemos: la movilización de recursos humanos, financieros, técnicos e institucionales. Hemos visto la historicidad de la gobernanza de la Huerta, factor que justifica el cumplimiento de esta nota. A través de un depurado recorrido y evolución, se ha logrado alcanzar este aspecto. Son de este modo varias las administraciones u organismos que lo cumplen: Desde los propios “procuradores” (guardianes *in situ* del correcto uso de las aguas de riego) hasta el Consejo de Hombres Buenos, jurado dirimente de los conflictos que se susciten.

Por lo tanto, el desempeño de estas funciones debe condicionar la forma. Estos son los elementos estructurales del modelo de gobernanza en los que descansa el desarrollo de las políticas públicas en torno al agua y que concurren en la gobernanza del regadío tradicional de la Huerta de Murcia:

- Normas y leyes vigentes que establezcan un marco jurídico en el que se desarrollen e implementen las políticas públicas y las acciones, individuales o colectivas, en torno al agua. En nuestro caso, contamos con instrumentos jurídicos concretos como las Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia y el Reglamento del Consejo de Hombres Buenos.

- Los actores, tanto públicos como privados, que juegan un papel protagonista en el desarrollo e implantación de políticas del agua. En nuestro estudio, son los denominados “hacendados”, que a su vez podrán ocupar cargos-empleos como el de sobreacequero, procurador o veedor, encargados del correcto funcionamiento de las acequias de la Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia.

- Las estructuras de colaboración y coordinación existentes entre distintos niveles de la administración del agua, entre ésta y las administraciones sectoriales y entre la administración del agua y el ámbito privado, el de la sociedad civil organizada, los usuarios del agua, etc. En nuestro caso, estas estructuras son la Junta de Hacendados, el Consejo de Hombres Buenos y la Confederación Hidrográfica del Segura.

- La efectividad de las políticas en torno al agua dependen también de la manera en la que los elementos funcionales y estructurales del modelo de gobernanza se implementan e interrelacionan y la medida en que cumplen una serie de criterios o cualidades básicas. Los siguientes elementos confluyen en la “Junta de Hacendados” y sus órganos internos:

- Legitimidad de las decisiones. Esto es lo que sucede con los fallos, resoluciones o sentencias del Consejo de Hombres Buenos, que normalmente son acatados y aceptados por las partes. Al tratarse de un tribunal consuetudinario y tradicional son firmes y vinculantes no pudiendo ser revisadas en la vía jurisdiccional. Serán

ejecutados por la comisión representativa¹². La legitimidad de las decisiones del Consejo de Hombres Buenos queda respaldada por la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, así como por el Tribunal Constitucional. Ambos reconocedores de la función jurisdiccional del Consejo de Hombres Buenos y de la suficiente legitimidad de sus decisiones¹³.

- Representatividad en los procesos de toma de decisiones. Así, en la Junta de Hacendados, será el Juntamiento General, Asamblea o Junta General recogida en el artículo 89 de las Ordenanzas y Costumbres, el órgano principal en la toma de decisiones, puesto que reúne al común de los hacendados y presenta de este modo las notas de representatividad y democracia.
- Voluntad política y liderazgo social para llevar a cabo las necesarias reformas en el marco jurídico competencial, socioeconómico e institucional y en los patrones de uso del agua. Aspecto que ratifica la reforma del Reglamento del Consejo de Hombres Buenos aprobada en Juntamiento General Extraordinario en el año 2008, reforma que buscó la adaptación del reglamento a las exigencias jurídicas actuales.
- Integración y coherencia de las distintas políticas sectoriales con incidencia en la política de aguas y niveles administrativos con competencias en su desarrollo e implantación. Así, un marco de gobernanza apropiado para un contexto temporal, territorial, ambiental, político y socioeconómico determinado necesita adaptarse a medida que estos contextos evolucionan y surgen nuevos retos y prioridades¹⁴.

De acuerdo con todo lo anterior constatamos cómo las notas más representativas de la gobernanza están presentes en la Huerta de Murcia a través del régimen específico que suponen sus Ordenanzas y Costumbres, que contemplan una completa y depurada regulación de la Comunidad de Regantes “Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia” y del Consejo de Hombres Buenos como órgano cuasi jurisdiccional. Ambos, legítimos y abiertos en su toma de decisiones, aglutinan a la perfección los valores propios de la gobernanza: *seguridad jurídica* y *flexibilidad*.

¹² Artículo 11 del Reglamento del Consejo de Hombres Buenos.

¹³ Sentencia núm. 177/2003 del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 30 de mayo y Sentencia 113/2004 de 12 de julio, del Tribunal Constitucional.

¹⁴ *Libro Verde de la Gobernanza del Agua...* MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. Pág. 9.

2. INSTITUCIONALIDAD DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN EL REGADÍO TRADICIONAL DE LA HUERTA DE MURCIA

Como ha quedado expuesto, la gobernanza del agua otorga un papel protagonista a los actores implicados, en nuestro caso regantes y Administración, y requiere una actuación sincronizada de éstos a través de estructuras de participación que, por medio de las políticas hídricas, den una respuesta eficaz a los problemas actuales¹⁵. La colaboración entre todos los agentes implicados en la gobernanza del agua es fundamental para su eficacia y éxito: organismos de cuenca y comunidades de regantes deben ir de la mano para alcanzar un resultado óptimo en la gestión del recurso. En la gobernanza de la Huerta de Murcia esto tiene lugar a través de los siguientes órganos e instituciones.

2.1. *La Comunidad de Regantes: la Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia*

El papel de las comunidades de regantes en el buen uso y gestión del agua es de enorme importancia. Para percibirlo basta considerar que la mayoría de los recursos que se consumen en el país se emplean en la agricultura, por lo que tienen como gestores y administradores a estas organizaciones.

Tan importante como disponer de una eficaz Administración pública hidráulica es disponer de eficaces y modernas comunidades de usuarios que, como entidades de derecho público, desarrollan funciones de naturaleza administrativa. La gestión del agua es sin duda, cada vez más, una responsabilidad compartida, y exige del mayor esfuerzo y cooperación por parte de todos los agentes involucrados¹⁶.

Depositarias de una larga y fructífera historia, inicialmente definidas como de *regantes* y extendidas a *usuarios* por la Ley de Aguas de 1985, estas organizaciones están llamadas a desempeñar un papel decisivo en la gestión-gobernanza del agua, y todos los esfuerzos que se hagan en la dirección de su mejora, apoyo y colaboración mutua resultarán, sin duda, eficaces y provechosos.

Las comunidades de regantes, cuya función es la de administrar las aguas que les han sido concedidas, deberán sustentarse en normas sancionadas por la Administración y elaboradas por ellos mismos: los Estatutos y Ordenanzas que, en la comunidad de regantes objeto de nuestro estudio, la Junta de Hacendados, reciben la denominación de Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia¹⁷. De este modo, siendo Corporaciones Derecho público de base privada los usuarios-regantes harán valer sus intereses privados a través de la Corporación y, obviamente, a través del instrumento jurídico que la gobierne, los estatutos u ordenanzas. Estos son redactados por los

¹⁵ La organización territorial resultante del Estado de las Autonomías ha ido configurando una compleja realidad en cuanto a delimitación competencial en materia de aguas. El sistema de gobernanza se rige por un amplio marco normativo que dota de la necesaria cobertura jurídica para la gestión del agua y la protección y conservación de las masas hídricas. En relación con esta gestión, protección y conservación, el sistema de gobernanza vigente establece dos vías de participación y debate social: participación orgánica, a través de los órganos formales de participación – los órganos colegiados de los organismos de cuenca –; y participación funcional a través de los procesos de participación pública promovidos por los organismos de cuenca. *Libro Verde de la Gobernanza del Agua*, ob. Cit. pág. 20.

¹⁶ *Libro Blanco del Agua*, ob. cit. Pág. 69.

¹⁷ Esta es una exigencia de la Ley de Aguas de 1985 que llevó a las comunidades de regantes a adaptar sus ordenanzas. En nuestro caso, dicha adaptación tuvo lugar, como hemos referido ya, el 1 de febrero de 1991 por resolución del Presidente CHS.

propios usuarios, de modo que responde a los principios de gobernanza y participación de los regantes. Como se puede comprobar, la gobernanza implica una alianza extraordinaria entre éstos y la Administración, que se erige en órgano guardián de la seguridad jurídica.

Así pues, la Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia realiza, por mandato de la ley y con la autonomía que en ella se reconoce, las funciones de policía, distribución y administración de las aguas que tiene concedidas a través de órganos que le auxilian en su mejor gobernanza. Se pueden diferenciar varios niveles dentro del elenco de órganos que la integran: desde el regante o hacendado, con los diversos roles que adoptan hasta el Consejo de Hombres Buenos. En efecto, la red de acequias y canales de distribución de las aguas en la Huerta de Murcia cuenta con figuras que ante todo ostentan el papel de hacendados (regantes) pero que, a su vez, tienen la oportunidad de ocupar otros “puestos-empleos” o roles que ayudan en la mejor gobernanza de este territorio, sus aguas y su amplia red de canalización hídrica y agrícola.

Siguiendo el Capítulo V y siguientes de las Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia referimos brevemente los órganos y actores que desempeñan un papel fundamental en la buena gobernanza del regadío tradicional de la Huerta de Murcia. Los artículos 63, 64, 69 y 77 regulan las figuras que los regantes pueden ocupar para tal menester. Siguiendo la estela de principios ya mencionados como el papel protagonista de los actores y la necesidad de estructuras de colaboración y coordinación, vemos que esta red hídrica cuenta con figuras como la del sobreacequero (de origen medieval) por cada Acequia y que, a su vez, cada acequia y cada azarbe contará con un procurador y dos veedores, encargados de las corrientes hídricas y mondas de estos cauces. Estas figuras suelen ser ocupadas por técnicos que conocen la Huerta, con el fin de prestar un mejor auxilio en el regadío de los hacendados, procurando el mejor desempeño del gobierno y administración de estas tierras huertanas y sus aguas.

El Juntamento General se erige por su parte como órgano plenario de la Junta de Hacendados. De acuerdo con los artículos 89 y 90 de las Ordenanzas y Costumbres, el Juntamento está constituido por todos los hacendados de la Huerta, es el órgano soberano de la misma y se compondrá, igualmente, de todos los procuradores y suplentes de todas las acequias de la Huerta. Como asamblea general de la Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia realizará importantes tareas entre las que cabe destacar la elección del Presidente y Vicepresidente de la Comunidad y de la Comisión Representativa de Hacendados o Junta de Gobierno, de los Procuradores Vocales del Consejo de Hombres Buenos y sus representantes en la Confederación Hidrográfica del Segura así como al resto de cargos de la Comunidad¹⁸.

El gobierno de la Junta de Hacendados corresponde a la Comisión Representativa que se encarga del cumplimiento de las Ordenanzas y de la ejecución de los acuerdos propios, del Juntamento General y de los fallos del Consejo de Hombres Buenos¹⁹. Como órgano de gobierno velará por los intereses de la comunidad, promoverá su desarrollo y defenderá sus derechos. Por lo tanto, interviene en nombre de la comunidad representando a la misma en cuantos asuntos le afecten, ya sea ante los propios comuneros, ante la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, resto de entidades públicas o Tribunales de Justicia.

¹⁸ El total de las competencias de este órgano se regula en el artículo 89 de las Ordenanzas.

¹⁹ La Comisión Representativa de Hacendados se regula en los artículos 119 y 122 de las Ordenanzas.

2.2. Tribunales y Jurados de Aguas: el Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia. Estructura y funcionamiento

La escasez y el valor del recurso hídrico ha sido continuamente detonante de disputas entre regantes, usuarios y/o ciudadanos, por lo que se requiere de órganos especiales que den pronta respuesta a las mismas, como los jurados y tribunales de aguas. Estos órganos son los encargados de conocer las “cuestiones de hecho” que surjan entre los usuarios-regantes de la Comunidad y resuelven en Derecho, por ello, en sus resoluciones deben consignar la disposición de la Ordenanza en la que fundamenten su fallo²⁰. En el caso de que las Ordenanzas no prevean cualquiera que fuese la situación, los jurados devienen incompetentes, en virtud del artículo 117.3 de la Constitución Española²¹. Precisamente, la opinión doctrinal generalizada de que las funciones de los Jurados rebasan el simple conocimiento de las cuestiones de hecho era considerada como un argumento a favor del carácter jurisdiccional de aquéllos, en cuanto resuelven controversias conforme a Derecho. Sin embargo, tal aseveración no resulta adecuada al orden constitucional en el que la potestad jurisdiccional corresponde únicamente a los Jueces y Tribunales²².

De este modo, los Tribunales y Jurados de Aguas no ejercen funciones jurisdiccionales, sino meramente administrativas, carácter que queda plasmado en el tribunal consuetudinario y tradicional del Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia, órgano que ejerce pues la gobernanza y autoadministración del agua en ese territorio del Levante español²³. Como ya apuntábamos con anterioridad, consideramos instrumento específico de gobernanza del regadío tradicional de la Huerta de Murcia a sus Ordenanzas y Costumbres junto al Reglamento del Consejo de Hombres Buenos, cuyo artículo 2 ofrece una exacta definición de la gobernanza que este Tribunal desempeña al señalar que “falla, resuelve y ejecuta todas las cuestiones de hecho” que vulneren las Ordenanzas y Costumbres.

La presidencia del Consejo de Hombres Buenos corresponde al presidente de la Junta de Hacendados, siendo la Comisión Representativa de Hacendados, integrada por cuatro vocales que también son procuradores de la Huerta, la encargada de ejecutar los acuerdos del Consejo de Hombres Buenos. Este aspecto ratifica la participación de los hacendados en la tarea de la gobernanza y la autoadministración de la comunidad, de sus aguas y sus tierras²⁴.

²⁰ Artículo 225 RDPH: 1. Los procedimientos del Jurado serán públicos y verbales y sus fallos, que serán ejecutivos, se consignarán por escrito con expresión de los hechos y de las disposiciones de las Ordenanzas en que se funden [...].

²¹ Artículo 117.3 CE: El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.

²² NAVARRO CABALLERO, T.M.: “Las Comunidades de Regantes en el Derecho de Aguas Español. La reasignación de los recursos hídricos de su titularidad en virtud del contrato de cesión de derechos al uso privativo del agua”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, N°66. 2007. Pág.83.

²³ Como nos dice el profesor MARTÍN-RETORTILLO, estos Tribunales del artículo 125 de la Constitución española y del 19.3 y 4 de la LOPJ, el Tribunal de las Aguas de Valencia y el Consejo de la Huerta de Murcia, deben de ser entendidos como cauces a través de los cuales los ciudadanos participan y colaboran en la Administración de justicia, pero, no forman parte de ella. Citado por NAVARRO CABALLERO, T.M. en “Las Comunidades de Regantes en el Derecho de Aguas Español...” ob. cit. pág. 83.

²⁴ De conformidad con los artículos 4 y 5 del Reglamento del Consejo de Hombres Buenos. Disponible en: <http://www.juntadehacendados.es/reglamento-hombres-buenos/>

Sus potestades jurisdiccionales son, como hemos referido ya, fallar, resolver y ejecutar “todas las cuestiones de hecho y demandas que se presenten ante el mismo”. Por lo tanto, estamos ante el órgano que recibe las denuncias, adopta medidas cautelares, prepara y dirige el juicio oral y dicta sentencia. Por lo que cualquier persona física (arrendatarios, medianeros, usuarios, regantes, concesionarios de obras) o jurídica (propietarios de industrias, arrendamientos o concesionarias, entre otras) que se sienta lesionado o perjudicado en sus derechos debe dirigirse a este órgano.

El funcionamiento es simple: ante una infracción de las ordenanzas, el denunciante la pone en conocimiento del Procurador de la acequia y éste media entre las partes para alcanzar un acuerdo. Haciendo labores de mediación y arbitraje entre los implicados procura llegar a un acuerdo amistoso evitando llegar a la vista ante el Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia. Constatamos pues las notas típicas y necesarias de la gobernanza: seguridad jurídica y flexibilidad a través del papel protagonista de los actores, la resolución de conflictos y la existencia de estructuras de colaboración y coordinación como el Consejo en sus labores de mediación.

Si no se consigue ese primer arbitraje -con el que se pretende evitar que el asunto litigioso llegue al Consejo, constituyendo por tanto una primera instancia *sui generis*-, la mediación se realiza ante el Presidente del mismo, para lo que el demandante habrá de presentar la denuncia ante el Secretario del Consejo. Así se inicia generalmente la preparación del juicio oral, independientemente de que éste se lleve a término o no, puesto que todavía se puede alcanzar un acuerdo. Para preparar el juicio oral el procurador de la acequia, instado por el Presidente del Consejo, podrá realizar una visita ocular del lugar, acompañado del denunciante, Secretario del Consejo, del veedor y de testigos.

Los asuntos que no se resuelvan por acuerdo ante el Presidente del Consejo se llevarán al juicio oral que se celebrará en vista pública. Al efecto, el Consejo dará cita a las partes en el Salón de Plenos del Ayuntamiento de Murcia, donde el Consejo celebrará un proceso caracterizado por la oralidad, concentración, rapidez y economía procesal. Constituido el Consejo de Hombres Buenos, el Alguacil, autorizado por el Presidente, acompaña al denunciante y denunciado presentándolos ante el mismo. En primer lugar, el denunciante expone de forma oral los argumentos que conducen a la defensa de su derecho y a continuación será el demandado el que exponga sus razones, pudiendo tener lugar la reconvencción entre ambas partes, siempre dirigida por el Presidente del Consejo.

Una vez concluida las alegaciones de las partes, el Consejo procede a deliberar para conformar la sentencia en presencia del público asistente. Se trata pues de una sentencia que se dicta de plano y por mayoría de votos, siendo necesario el voto favorable de tres vocales, dirimiendo en caso de empate, el voto del Presidente²⁵. El fallo se anuncia de forma oral en el mismo Salón de Plenos del Ayuntamiento de Murcia sin exponer la fundamentación en ese momento, pues queda sobradamente argumentada y contra argumentada con las intervenciones de las dos partes en el juicio oral. Ahora bien, sí que se recoge en un libro denominado “Borrador de la Sentencia” en el que se deja constancia de un extracto de la cuestión litigiosa y la resolución del Consejo. Posteriormente los extractos se compilarán en el Archivo Municipal de Murcia, en el denominado “Libro de Sentencias”. Los fallos, resoluciones o sentencias

²⁵ En virtud del artículo 9 del Reglamento del Consejo de Hombres Buenos.

del Consejo serán ejecutados por la ya referida Comisión Representativa, una de cuyas principales atribuciones consiste en “ejecutar sus propios acuerdos del Juntamento General o Asamblea o los de la Junta General y los del Consejo de Hombres Buenos o Jurado de Riegos, adoptando las medidas pertinentes para su efectividad”²⁶.

Así pues, hemos podido constatar cómo el Consejo de Hombres Buenos se erige en vigía del correcto cumplimiento de las Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia, asumiendo la correcta gobernanza de este particular territorio como tribunal de aguas de la Junta de Hacendados.

III. CONCLUSIONES

Las Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia junto al Consejo de Hombres Buenos ejercen el gobierno y administración del regadío tradicional en su ámbito de actuación. El arraigo de esa gobernanza es tal que es parte de la cultura e idiosincrasia de la Huerta de Murcia, siendo consideradas un código de conducta del huertano conformado por la práctica consolidada a través de los años. La tradición y la costumbre reiterada ha ido, pues, creando este marco de gestión del riego y de la huerta basado en el respeto de los regantes a la autoridad del Consejo. Estos conceptos, tradición y costumbre, han resultado ser en este particular territorio, la Huerta de Murcia, la cuna de la gobernanza del agua, además de factor distintivo en la gestión hídrica que ejerce el elenco de órganos visto.

Así pues, la gobernanza que las Ordenanzas y Costumbres ejercen, junto al aparato institucional expuesto, presentan una necesidad de cooperación, de redes y alianzas, como fórmula de coordinación de los actores más o menos autónomos pero interdependientes. Estas Ordenanzas, así como sus órganos internos son emblema del gobierno tradicional del regadío en este particular territorio, la Huerta de Murcia, pues son sus hacendados los encargados del correcto funcionamiento de esta zona. En efecto, la gobernanza sólo se puede lograr forjando una amplia alianza de las personas, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, trabajando juntos para lograr el futuro que queremos para las generaciones presentes y futuras. Como hemos puesto de manifiesto, todo ello confluye en el regadío tradicional de la Huerta de Murcia administrado por la Junta de Hacendados, el Consejo de Hombres Buenos y sus Ordenanzas y Costumbres.

La democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho en el territorio agrícola de la Junta de Hacendados son elementos esenciales para conseguir un entorno propicio en el que el buen gobierno sea el estandarte de la dirección del regadío murciano. Para ello son imprescindibles instituciones en todos los niveles que transpiren eficacia, transparencia y responsabilidad, reforzando así los conceptos fundamentales y esenciales de lo que debe significar la gobernanza en su acepción amplia: la seguridad y flexibilidad. En efecto, estos dos pilares permiten el funcionamiento de los órganos expuestos. Ofrecer una seguridad jurídica sobre los derechos hídricos que permita la involucración de los hacendados, así como una flexibilidad que sea vía para poder adaptarse a los cambios del entorno en el que se ejerce la gobernanza y sirva de

²⁶ Artículo 122 de las Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia.

adaptación, a su vez, a los cambios en situaciones particulares. La buena conjugación de este binomio constituye el engranaje del correcto funcionamiento de la gobernanza en este ámbito.

En definitiva, la interrelación entre escasez de agua y gobernanza del recurso hídrico debe formar parte de la idiosincrasia del hacendado que interactúa con este particular territorio que es la Huerta de Murcia, siendo las Ordenanzas y Costumbres su marco y el Consejo de Hombres Buenos el instrumento básico de actuación y control último.

BIBLIOGRAFÍA

DIÉZ DE REVENGA, E. *Notas sobre el Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia*, Murcia, Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia, Sucesores de Nogués, 1975.

GARCÍA MOLINA, J. *Administración y justicia tradicional: El Consejo de Hombres Buenos de Murcia*, Murcia, Alprint Artes Gráficas. 2014.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M.: *Vigencia de una institución medieval: El Consejo de Hombres Buenos de Murcia*, Murcia, Editorial Mugertana. 2005.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Libro verde de la gobernanza del agua en España*, Madrid, MITECO. 2020.

NAVARRO CABALLERO, T.M., “Cuestiones jurídico-ambientales de la reutilización de las aguas regeneradas”, en *Agua y ciudades*, Embid Irujo (Dir.), Civitas, Navarra, 2012, págs. 395-396.

—: “Las Comunidades de Regantes en el Derecho de Aguas Español. La reasignación de los recursos hídricos de su titularidad en virtud del contrato de cesión de derechos al uso privativo del agua”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº66. Universidad de Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública. 2007.

OSTROM, E. *El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Fondo de Cultura Económica, 2000.

SECRETARIA DE ESTADO DE AGUAS Y COSTAS, *Libro Blanco del Agua*, Madrid, Centro de Publicaciones, Secretaría General Técnica, Ministerio de Medio Ambiente. 2000.