

LA MEDIACIÓN EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA

Mediation in the law governing administrative courts in Spain COURTS IN SPAIN

Por María Avilés Navarro

Letrada de la Administración de justicia y Doctora en Derecho Procesal. España.
maria.aviles@madrid.org

Artículo recibido: 24/05/2020 | Artículo aceptado: 13/06/2020

RESUMEN

Este artículo, en un primer momento tenía por objeto analizar la situación de la mediación en el orden jurisdiccional contencioso administrativo en España, invitando al lector a reflexionar sobre la necesidad de impulsar la mediación en esta parcela del ordenamiento jurídico, necesidad que se ha visto acuciada tras la nueva realidad derivada del COVID-19.

Con carácter previo se realiza un estudio relativo a los principios básicos de la mediación, sus peculiaridades en este orden jurisdiccional, la evolución que esta herramienta ha experimentado en nuestro ordenamiento jurídico, las ventajas y dificultades que ofrece e identificamos algunos conflictos que han encontrado en la mediación la mejor vía para su gestión y solución.

Durante toda la exposición se hará referencia al papel que el Letrado de la Administración de justicia ocupa y debería ocupar en beneficio tanto de la Administración de Justicia como del ciudadano, destinatario último de las funciones encomendadas, sin olvidar que, en todo caso, el trabajo colaborativo y coordinado es la clave de toda organización.

Somos conscientes de los logros alcanzados por la mediación en este orden jurisdiccional, así como del camino que queda por recorrer.

ABSTRACT

This article was initially intended to analyse the situation of mediation in the Jurisdicción Contencioso-administrativa (Law governing Administrative Courts) in Spain, inviting the reader to reflect on the need to promote mediation in this area of the legal system, a need that has become more pressing following the new reality arising from the COVID-19.

Previously, a study was developed regarding the basic principles of mediation, its peculiarities in this jurisdictional order, the evolution that the tool has experienced in our legal system as well as the advantages and difficulties

that it offers. Finally, we identify some conflicts that have been found in mediation the best way to manage and solve them.

Throughout the presentation, reference will be made to the role that the Letrado de la Administración de Justicia (judicial officer) occupies and should occupy in the benefit of both the Administration of Justice and the citizen, the ultimate recipient of the functions entrusted to him, without forgetting that, in any case, collaborative and coordinated work is the key to any organization.

We are aware of the achievements made by mediation in this jurisdictional order, as well as the road ahead.

PALABRAS CLAVE

Mediación, trabajo colaborativo, participación, derecho tutela judicial efectiva, justicia, COVID- 19.

KEYWORDS

Mediation, collaborative work, participation, effective legal protection, justice, COVID- 19.

Sumario: 1. ¿Que entendemos por mediación? 1.1. Principios básicos de la mediación. 2. Por qué mediación en conflictos con la Administración Pública? 3. Marco normativo. 4. La implantación de la mediación intrajudicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. 4.1. Dificultades. 4.2. Ventajas. 5. La mediación: una realidad imparable. 5.1. La importancia de los Protocolos en el proceso de implantación de la mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa. 5.1.1. Protocolo para la implantación de un plan piloto de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa en la Comunidad Autónoma de Canarias. 5.1.2. Murcia. 5.1.3. Barcelona. 5.1.4. Valencia. 5.1.5. Comunidad de Madrid. 5.1.6 Otras experiencias 6. Materias o conflictos susceptibles de mediación 7. El papel del Letrado de la Administración de Justicia. 8. Conclusiones. 9. Bibliografía.

1. ¿Que entendemos por mediación?

Si bien el término de mediación cada vez es más utilizado, la realidad demuestra que existe una enorme confusión en cuanto a su contenido.

Son muchas las definiciones que de la mediación se han dado, sin embargo, considero que no es tan importante la definición que se pueda proporcionar de la misma, como que se conozcan las notas básicas que permiten distinguirla de otros métodos o sistemas de resolución de conflictos, como la conciliación, el arbitraje, el medrab, arb-med, entre otros.

Teniendo en cuenta sus notas características, podríamos afirmar que la mediación constituye “un proceso en que un tercero de forma neutral e

imparcial auxilia a las partes a gestionar su conflicto, pero correspondiendo a dichas partes la toma de la decisión del mismo”.

En esta línea, la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, en su artículo 1, establece que se entiende por mediación “aquel medio de solución de controversias, cualquiera que sea su denominación, en que dos o más partes intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador”¹.

Lo más destacado es que frente a los sistemas heterocompositivos, como el arbitraje o a la vía judicial, en que la solución procede de un tercero, en la mediación son las partes las que toman la decisión final sobre el conflicto con la ayuda del mediador, que les permitirá pasar de la posición al interés y del interés al conocimiento de sus necesidades, llegando a la causa subyacente del problema, a veces, oculta para las propias partes. Como HELENA SOLETO ha puesto de manifiesto, resulta llamativo que muchos conflictos se resuelven conforme al poder, unos pocos conforme al Derecho y la minoría teniendo en cuenta los intereses².

Exponemos, a continuación, la definición surgida entre la conclusiones obtenidas en el seminario celebrado en el seno del Consejo General del Poder Judicial, de mediación intrajudicial administrativa como “aquel medio de solución de litigios alternativo y complementario a la Administración de Justicia, en el que dos o más partes legitimadas intentan voluntariamente, en el curso de un proceso contencioso-administrativo, alcanzar por sí mismas un acuerdo, sobre la base de una propuesta elaborada por un tercero mediador”³.

1.1. Principios básicos de la mediación

De lo expuesto en el apartado anterior, se pueden extraer los principios básicos de toda mediación, aplicable a cualquier orden jurisdiccional: voluntariedad, confidencialidad, neutralidad e imparcialidad.

La **voluntariedad** es absolutamente necesaria, en cuanto que las partes tienen la libertad de decidir si acuden o no a mediación para la gestión y solución de su conflicto, pudiendo abandonar, si lo desean, en cualquier momento el proceso de mediación iniciado. Ahora bien, esta afirmación requiere de una precisión y es que una cosa es el proceso de mediación propiamente dicho y otra la denominada sesión informativa previa.

¹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-9112-consolidado.pdf>

² SOLETO, H., en el Congreso sobre “la mediación intrajudicial en España: logros y retos”, organizado por Universidad Católica de Valencia, 2019.

³ En el seminario del CGPJ de 28 de enero de 2011, del que fue coordinadora García Vicario, M.C. después de definir la mediación, se afirmó que: “no estamos ante una alternativa a la justicia sino ante una justicia alternativa...”, p.3.

En los últimos tiempos, fruto de la experiencia en mediación, tanto de nuestro país como de los países de nuestro entorno, se discute sobre el carácter voluntario u obligatorio de la sesión informativa.

Siendo la voluntariedad presupuesto necesario de toda mediación, no impide que se establezca la sesión informativa con carácter obligatorio, pues, en mi opinión, con ello se garantiza, en sentido amplio, el derecho de tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución española.

El objetivo de esta sesión, cualquiera que sea la denominación que se le atribuya, no es otro que, el de informar al ciudadano sobre las diferentes vías existentes para la resolución de su conflicto, atendiendo a la naturaleza, a las circunstancias concretas del mismo o de las partes, quedando a salvo su derecho a elegir la vía más adecuada dentro del marco legal y proporcionar una información clara, precisa y transparente de lo que la mediación le puede ofrecer. Precisamente por esa confusión que gira en torno a la figura de la mediación, la sesión informativa constituye en la actualidad una de las vías principales de asesoramiento al ciudadano.

Por ello, considero que el legislador español debería establecer la obligatoriedad de dicha sesión informativa, como un trámite previo al procedimiento judicial, en determinadas materias, lo que contribuiría a dotar de eficacia a las herramientas existentes y generar cultura de uso de la vía judicial como ultima ratio en los casos en que fuera necesario.

Es esta la línea elegida por países de nuestro entorno, como Francia, donde tras el Decreto núm. 2018-101 se ha introducido un procedimiento de mediación obligatoria preliminar en litigios sobre función pública y conflictos sociales, bajo pena de inadmisibilidad del recurso judicial frente a la decisión administrativa en dos tipos de litigios:

- a) Los relativos a la situación personal de los funcionarios cubiertos por el estatuto del servicio civil.
- b) Litigios sobre los beneficios, subsidios o derechos otorgados en materia de asistencia social y vivienda para trabajadores desempleados.

Por lo que respecta a nuestro ordenamiento jurídico, el Anteproyecto de Ley de mediación, entre cuyos objetivos se encuentra impulsar esta vía de gestión y resolución de conflictos, contiene una serie de propuestas de mejora de Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, entre ellas, la contenida en el artículo 6, donde se determinan aquellas materias en que, con carácter previo a la vía judicial, se establecería de forma obligatoria el intento de mediación, pasando de un modelo de mediación voluntario a un modelo de obligatoriedad mitigada, medida que estimo positiva, si bien deberán adoptarse las debidas cautelas con el fin de evitar que esta previsión se convierta en un trámite rituario que dilate la tramitación del procedimiento.

En cuanto al principio de voluntariedad alcanza también a la figura del mediador.

Otro de los principios básicos a tener en cuenta, es el principio de **confidencialidad**, que constituye, a la vez, un derecho y un deber para el mediador: el deber de no revelar el contenido de lo acaecido durante el proceso de la mediación, salvo circunstancias excepcionales y un derecho, pues implica que el mediador no va a poder ser llamado en calidad de testigo o perito en el caso de que el conflicto acabe resolviéndose en un proceso judicial.

Téngase en cuenta las ventajas que el principio de confidencialidad puede reportar a las partes en determinados tipos de conflictos frente a la publicidad de la vía judicial, sirva de ejemplo, los derivados de una reclamación patrimonial por negligencia médica. Las ventajas se traducen en un beneficio directo para el ciudadano que obtendrá un trato más amable, cercano y personal, evitando una nueva victimización derivada, en ocasiones, de la excesiva burocracia y escasa practicidad, pero también puede ofrecer ventajas para el centro hospitalario contribuyendo a mejorar la confianza y buena imagen del mismo.

El principio de **imparcialidad** implica que el mediador no debe tomar parte por ninguna de las personas inmersas en el procedimiento de mediación, por el contrario debe velar porque las partes dispongan de igualdad de oportunidades en todo momento. La búsqueda de ese equilibrio entre las partes, será una de las principales funciones del mediador en el orden jurisdiccional contencioso administrativo donde, como sabemos, en la mayoría de los casos, la Administración ocupa una situación de privilegio y superioridad en su relación con el ciudadano.

Respecto al principio de **neutralidad**, hace referencia al especial cuidado que el mediador ha de prestar para que su escala personal de valores y creencias no trascienda en su quehacer profesional de forma que los mismos pudieran prevalecer sobre los de las propias partes⁴.

A estos principios se han de añadir que las partes deberán actuar conforme al principio de **buena fe, confianza legítima y respeto mutuo**. Algunos Protocolos, como el de Canarias, de forma expresa, refieren a los principios referentes a la relación de las partes con el mediador, así se afirma que aquellas deberán prestar colaboración y apoyo permanente a la actuación del mediador, manteniendo la adecuada deferencia hacia su actividad, teniendo en cuenta la autoridad que representa⁵.

⁴ CARRETERO MORALES, E. El papel del mediador tras la aprobación de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. En SOLETO H. (Directora) Mediación y resolución de conflictos. Técnicas y ámbitos. Madrid: Tecnos, 2013, p.115.

⁵ Protocolo para la implantación de un plan piloto de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa Base núm. 10.

2. ¿Por qué mediación en conflictos con la Administración Pública?

A nadie escapa la excesiva burocratización presente en las relaciones con la Administración pública, burocratización que, al propio tiempo, dificulta la actividad de “servir con objetividad los intereses generales” prevista en el artículo 103 de la Constitución española, lo que se traduce en desprestigio, descrédito y falta de confianza en las instituciones, afectando de forma negativa a las relaciones con los ciudadanos pero también a la economía de nuestro país, pudiendo generar un efecto disuasorio, incluso, para posibles inversiones extranjeras.

Además un funcionamiento por parte de la Administración adecuado, ágil, eficaz, eficiente, de calidad, transparente y responsable resulta necesario para dar cumplimiento al derecho a una “Buena Administración” consagrado en el artículo 41 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Este derecho constituye uno de los objetivos contenidos en el Plan de Impulso y Transformación de la Administración Pública 2018-2020⁶ donde, de forma expresa, refiere a la necesidad de llevar a cabo una transformación global en el modelo de gestión pública. Modelo de gestión que la propia crisis del COVID-19 ha evidenciado debe ser más transversal.

La mediación se ha venido introduciendo en nuestro país y demostrando resultados positivos, sobre todo, en conflictos de familia y con menores de edad, donde existe un importante factor emocional, pero no podemos olvidar que estas mismas emociones pueden estar presentes en conflictos con la Administración pública. Recientemente se puso de manifiesto en un curso de formación continua de la Abogacía del Estado que “La Administración también tiene alma”⁷ y, si no la tiene, debería tenerla.

Lo cierto es que la mediación puede constituir el medio adecuado para la resolución de determinados conflictos, contribuyendo a mejorar la relación con los particulares, la buena imagen de las instituciones, reforzando la confianza, credibilidad y transparencia de su actuación, por lo que la Administración debería contemplar como una vía más de resolución de determinados conflictos la mediación, no solo asistiendo de forma voluntaria a las sesiones informativas sino contribuyendo a su difusión y conocimiento a través de campañas adecuadas de divulgación, ofreciendo formación adecuada al componente humano que presta servicios en la misma e introduciendo los cambios organizativos necesarios.

⁶ <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:2b9d399a-d49a-4aa3-9f95-68efa1e52f7c/Lineas-reforma-administrativa-2018-2020.pdf> [consulta: 24/05/2020].

⁷ Curso en el Centro de Estudios Jurídicos “Mediación intrajudicial en el proceso contencioso-administrativo”, del 1 al 3 de abril de 2019. Directores y Coordinadores del curso: PERALES GALLEGO, J.A. y DORRONSORO ALBERDI, M.

Esa imagen de Administración responsable se vería potenciada de recurrir a la mediación para la resolución de determinados conflictos que pudieran surgir, incluso, entre diferentes Administraciones públicas.

Todos estos beneficios resultan más necesarios ante la nueva situación generada por la crisis del COVID-19, donde asistimos a una nueva realidad, en que el nivel de litigiosidad previsiblemente se va a ver notablemente incrementado, al tiempo que las circunstancias de los conflictos ya planteados pueden haber sufrido importantes modificaciones, que requerirán de una revisión de los mismos.

Como adelantamos el objeto de este estudio lo constituye la mediación intrajudicial, sin ignorar que lo deseable sería que el conflicto se resolviera con carácter previo, por tanto, en vía administrativa, sin embargo, la realidad demuestra el elevado número de conflictos que llegan a los Tribunales⁸ una vez agotada la vía administrativa. Además en esa vía previa el índice de silencio administrativo es elevado, lo que se traduce en mayor frustración para la otra parte del conflicto. Por ello, es preciso potenciar lo que Gerardo Carballo denomina "sistema de mediación preventiva".

Destacar que muchos de los conflictos que llegan a los Tribunales no son de tipo jurídico, sino de intereses, siendo estos idóneos para acudir a mediación, debiendo quedar la vía judicial para aquellos de carácter legal.

3. Marco normativo

La mediación se ha incorporado en el ámbito del Derecho administrativo a través de la Recomendación RE (2001) 9, del Consejo de Europa que sustenta los métodos alternativos de resolución de conflictos entre las autoridades administrativas y las personas privadas, por diferentes Estados miembros.

En Diciembre de 2007 el Grupo de trabajo en mediación, perteneciente a la European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) elaboró una guía para la eficiencia de la Justicia, donde reconoce el importante papel que los Gobiernos y autoridades de los Estados miembros ocupan en la promoción y empuje en el uso de estas técnicas de resolución de conflictos con la Administración Pública.

El Parlamento Europeo en su Resolución de 12 de septiembre de 2017, sobre la aplicación de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, entre sus recomendaciones, pide a la Comisión

⁸ 208.374 asuntos ingresados en 2018 en la jurisdicción contenciosa administrativa, 249.367 en el ejercicio 2019, según fuentes del CGPJ.

que busque soluciones que permitan ampliar eficazmente el ámbito de la mediación también a cuestiones administrativas⁹.

Por lo que refiere al Derecho español, el artículo 86 de la Ley 39/2015, reguladora del procedimiento administrativo común, posibilita y ampara la mediación en el marco del Derecho administrativo como forma de terminación convencional en el procedimiento administrativo común y en el artículo 112 como procedimiento sustitutivo del recurso de alzada o de reposición.

Centrándonos en el objeto de este estudio, la mediación en el orden jurisdiccional contencioso administrativo, encuentra su apoyo en el artículo 77 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Asimismo, se debe destacar la labor del Consejo General del Poder Judicial y las guías por el mismo desarrolladas en impulso de la mediación en los diferentes órdenes jurisdiccionales de fecha 2013 y 2016¹⁰.

Con ocasión de la situación de crisis derivada del COVID-19, diferentes colectivos han evidenciado la necesidad de impulsar la mediación y contar con una legislación que de forma expresa contemple esta posibilidad en este orden jurisdiccional, sirva de ejemplo, que el CGPJ en su primer documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el Plan de choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma, propone en su medida n.º: 5.16, la reforma, entre otros, del artículo 77 de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con el objetivo de potenciar la efectiva aplicación en la jurisdicción contencioso-administrativa de la mediación.

4. La implantación de la mediación intrajudicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo

4.1. Dificultades

En el momento actual, son muchas las dificultades que se han de superar, pero ello debe motivar un trabajo colaborativo para conseguir una implantación homogénea, eficaz y adecuada de la mediación en esta jurisdicción.

Entre las dificultades, reitero la confusión que gira en torno a esta figura, el desconocimiento de los servicios existentes tanto por las partes como por los profesionales e incluso por los propios órganos judiciales. Dificultades todas ellas fácilmente superables mediante la oportuna formación e información, se deben realizar programas de formación tanto por parte de la Administración de justicia competente dirigida a sus respectivos operadores jurídicos, como campañas de difusión por parte de las diferentes Administraciones públicas

⁹ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0321_ES.html?redirect [consulta: 24/05/2020].

¹⁰ <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Mediacion/Guia-para-la-practica-de-la-Mediacion-Intrajudicial/> [consulta: 24/05/2020].

dirigidas a la ciudadanía y a su personal, lo que requiere de un compromiso de las mismas.

Es necesario, además, potenciar la información entre los profesionales correspondientes por sus respectivos Colegios, pues no olvidemos que, entre las funciones de éstos se encuentra la de prestar un adecuado asesoramiento a sus clientes. Cuando hablamos de profesionales, no nos referimos en exclusiva a los pertenecientes al mundo jurídico, como abogados, procuradores o graduados sociales, sino también profesionales involucrados en conflictos propios de este orden jurisdiccional, como arquitectos, personal sanitario, aseguradoras, entre otros. Es muy variada la tipología de conflictos y, por tanto, se han de tener en cuenta las diferentes instituciones y colectivos profesionales, potenciales partes de conflictos propios de este orden jurisdiccional.

La confusión y el desconocimiento indicado generan desconfianza que con una información adecuada, clara y transparente podría mitigarse.

Se alega también como obstáculo para su puesta en marcha y funcionamiento la insuficiencia de recursos existentes, sin embargo, en este caso, la solución pasaría por una adecuada reorganización de los servicios a través de una eficiente gestión de los medios disponibles.

En este sentido, aprovecho para introducir una reflexión sobre la conveniencia de que en España se crearan Tribunales multipuertas, dirigidos por Letrados de la Administración de Justicia¹¹, sin descartar la posibilidad de reconvertir los decanatos o servicios comunes correspondientes en dichos Tribunales multipuertas, para la adecuada gestión de los conflictos previo análisis de las circunstancias concretas del mismo, posibilitando dar cumplimiento al principio de eficiencia que debe regir el funcionamiento de la Administración de Justicia, optimizando los recursos existentes. Puede ser ésta una medida de agilización para reconducir el previsible elevado número de asuntos con que nos encontremos tras el estado de alarma y la reactivación por completo de la actividad de los órganos judiciales. Esta medida podría contribuir a la minoración de los asuntos que se judicializarían, y, de manera indirecta, al acortamiento del tiempo de respuesta judicial.

Otra de las razones esgrimidas, que obstaculizan el recurso a la mediación, es la insuficiente regulación en este orden jurisdiccional. Junto a la normativa citada, debemos ser conscientes que nos encontramos en un momento de implantación en el que las necesidades de la sociedad y el interés general evolucionan a un ritmo más rápido que el legislador. La crisis derivada del COVID-19, como venimos exponiendo, ha evidenciado la necesidad de

¹¹ SOLETO MUÑOZ, H. La conferencia Pound y la adecuación del método de resolución de conflictos. En: Revista *revistademediacion.com*, vol.10.1. 2017, (6 pp).

dicha legislación que dote de seguridad jurídica a todos los agentes involucrados.

En cuanto a la existencia de una vía administrativa previa, ya anunciamos que, por el momento, dicha vía no ha resultado satisfactoria, habida cuenta del volumen de asuntos que se judicializan y de la necesidad que tiene el ciudadano de obtener una respuesta y de “poner cara” a la Administración, necesidad a la que da cumplimiento la mediación al facilitar un diálogo entre las propias partes, lo que por sí solo genera satisfacción y constituye, por tanto, una de sus ventajas. No podemos olvidar que en esa vía administrativa la posición de superioridad de la Administración se acentúa pues al mismo tiempo es parte y decisor.

Es cierto, que en el momento actual, el principal escollo lo constituye el régimen de autorización necesario para que la Administración pueda transigir, por lo que considero que en esta gestión del cambio se deben realizar las modificaciones legislativas y organizativas oportunas que flexibilicen dicho régimen de autorización. Como señala Gerardo Carballo resulta necesario una *intervención legislativa que regule y potencie estas soluciones de composición al tiempo que flexibilice los requisitos para que la Administración y sus representantes puedan llegar a fórmulas acordadas.*

En los modelos existentes, como es el caso de Murcia o la Comunidad de Madrid, sus respectivos Protocolos, prevén en caso de que las partes alcanzasen un acuerdo, éste tenga carácter provisional, condicionado a la correspondiente autorización previa por parte de las Administraciones Públicas, en los casos que ello sea necesario. Por su parte, el Protocolo de Canarias¹², de forma expresa, recoge que el acuerdo de mediación intrajudicial deberá ser autorizado por la autoridad competente cuando afecte directamente a bienes y derechos de la Hacienda pública, enumerando una serie de supuestos en los que no será necesaria la autorización y bastará la intervención del Abogado del Estado o representante legal de la Administración, por ejemplo, cuando el acuerdo se refiera a afectaciones patrimoniales indirectas y asuntos de menor cuantía que no alcancen el límite de la cuantía casacional, reclamaciones de cantidad, expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de la Administración, entre otras.

En el caso de la Comunidad Valenciana, también se prevé que, en los casos en que la Administración precise de la autorización oportuna, el acuerdo tendrá carácter provisional, salvo aquellos supuestos en que la autorización se hubiere alcanzado con anterioridad a la finalización del procedimiento con acuerdo, en cuyo caso éste sería definitivo.

¹² Base 24 del Protocolo para la implantación de un plan piloto de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa en la Comunidad Autónoma de Canarias, p.42.

En definitiva, la realidad que estamos viviendo puede ser un revulsivo para que las propias Administraciones incorporen los cambios oportunos en beneficio tanto de su propia organización como del ciudadano destinatario último de su actuación.

4.2. Ventajas

Hemos expuesto ya alguna de los beneficios que la mediación ofrece en esta parcela del ordenamiento jurídico tanto para la Administración de Justicia: favoreciendo una justicia de calidad, ofreciendo, en su caso, el método más adecuado para la resolución del conflicto, salvaguardando la vía judicial para los casos en que sea necesaria, de ahí que hablemos de sistemas complementarios que no excluyentes, pero ventajas también para la Administración Pública posibilitando una Administración moderna, eficiente y próxima al ciudadano y para el ciudadano que podrá gestionar y solucionar de una forma más satisfactoria sus conflictos y ganará confianza tanto en la Administración de Justicia como en la Administración Pública, todo ello, dando cumplimiento al derecho de participación pública consagrado en el artículo 23 de la Constitución española.

Otras de las ventajas es que favorece una Administración relacional e impulsa un trabajo colaborativo, lo que constituye una necesidad y a ella refiere la citada Resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2017.

Como en otras parcelas del ordenamiento jurídico, la mediación va a permitir conocer la causa subyacente del problema, lo que requerirá del tiempo necesario y del uso de las técnicas propias del mediador, permitiendo, en ocasiones, poner término a diferentes conflictos derivados de un mismo origen, lo que de nuevo, se traduce en eficacia y eficiencia.

Al ser necesaria la presencia personal de las partes en el conflicto, auténticas protagonistas de la mediación, queda garantizado el derecho de audiencia de las mismas, ello, unido al hecho de que la solución al conflicto es alcanzada por la partes con la ayuda del mediador, posibilitará el cumplimiento voluntario del acuerdo, en su caso, alcanzado, lo que constituye una ventaja frente a las dificultades que la ejecución presenta en este orden jurisdiccional.

Su flexibilidad permitirá adaptarse a las circunstancias particulares del conflicto así como a las de las partes, pero todo ello no sería posible si un mediador debidamente formado. Formación que en el caso de conflictos con la Administración debería comprender, no sólo la exigida en el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, sino que dada la complejidad de las relaciones con la Administración pública, esta mediación debería llevarse a cabo por mediadores especialistas con experiencia en conflictos con la Administración pública y con una formación

multidisciplinar. Lo expuesto no significa que únicamente puedan ejercer como mediadores juristas sino que, acreditada su capacitación en técnicas de mediación, tendrían cabida otros profesionales como puedan ser arquitectos, con formación específica en mediación y conflictos en la materia correspondiente. En estos casos, una fórmula adecuada podría ser la co-mediación prestada por un mediador jurista y otro que aporte los conocimientos técnicos y específicos necesarios.

Esa capacitación y profesionalidad es imprescindible, pues no olvidemos que en la mayor parte de los casos el mediador deberá buscar un equilibrio entre las partes, frente a la situación frecuente de superioridad y privilegio que caracteriza a la relaciones entre ciudadanos y Administraciones públicas.

5. La mediación: una realidad imparabile

La Abogada de Estado, Chamorro Oter, M¹³., afirma que la implantación de la mediación intrajudicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es una realidad inminente, conviene matizar que se trata de una auténtica realidad, si bien con un ritmo de implantación diferente en el territorio español motivada por la diferente implicación de los poderes públicos.

La implantación de la mediación en las distintas Comunidades Autónomas del territorio español es muy desigual debido, en parte, a la implicación diferente de los poderes públicos. Debe existir una apuesta clara y decidida por la mediación. Para ello, deviene imprescindible el compromiso real de las Administraciones públicas competentes; sólo así se logrará generar confianza en la ciudadanía hacia este modo de resolución de conflictos y, en general, hacia los ADRs, normalizando su utilización.

Efectivamente se trata de una realidad cuya implantación, en la mayoría de los casos, ha ido de la mano de la confianza en la mediación de operadores jurídicos que han posibilitado y posibilitan una Justicia de calidad en sentido amplio, mediante la puesta en marcha de servicios de mediación intrajudicial en sus respectivos territorios.

Con carácter previo, advertimos de la importancia de que estos servicios cuenten con el apoyo y empuje de los órganos judiciales, solo así dotaremos de confianza a las partes y al servicio de mediación, ello contribuirá a garantizar los principios de legalidad y seguridad jurídica, lo que exige de un trabajo colaborativo y coordinado entre los órganos judiciales y el servicio de mediación correspondiente.

¹³ CHAMORRO OTER, M., La mediación intrajudicial en el proceso Contencioso-Administrativo. En: Revista de la Asociación de Abogados del Estado. Abril 2019, num.49, pp. 21-32.

Por lo que respecta al territorio español, hemos afirmado que existe un diferente nivel de implantación en cuanto mediación intrajudicial contencioso administrativa se refiere, lo que impide que hablemos de un derecho de tutela judicial efectiva en términos de equidad, por ello resulta absolutamente imprescindible que las diferentes Administraciones competentes en materia de Justicia trabajen de forma conjunta ofreciendo al ciudadano español, cualquiera que sea el territorio en el que se encuentre, la posibilidad de acudir a mediación aun cuando el conflicto hubiera llegado a la vía judicial. Solo así se conseguirá una implantación homogénea, garantizando el derecho de tutela judicial efectiva e igualdad consagrados en nuestro texto constitucional.

Durante el estado de alarma declarado para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, han sido numerosas las voces que han expresado la necesidad de incorporar en nuestro modelo de justicia de una manera firme y rotunda el instituto de la Mediación, así como de otros métodos de resolución de los conflictos. Sirva de ejemplo, la propuesta, ya citada, recogida en el primer documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el Plan de choque en la Administración de Justicia del CGPJ de incorporar de forma expresa en el artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción, la viabilidad de la mediación, así como la constitución de un grupo de trabajo sobre mediación contencioso-administrativa, con el objetivo de promover la mediación en el ámbito administrativo y contencioso-administrativo. Distintas organizaciones, entre las que se encuentra GEMME (Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación) que forman parte del Foro para la mediación, creado por Orden JUS/57/2019, de 22 de enero, han consensuado un documento con propuestas para el Ministerio, de cara a introducir la mediación dentro del "Plan de choque de la Justicia", así como #PlanJusticia 2030.

Entre las propuestas, el Ilustre Colegio de la Abogacía General del Estado, como medida de agilización procesal, incorpora el fomento de la mediación intrajudicial.

Por su parte, el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, en sesión celebrada el 27 de abril de 2020 acordó, apoyar la solicitud del derecho de petición, formulada por el Ilustre Colegio de Abogados de las Palmas y la Fundación Valsaín, en el sentido de modificar los artículos 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 77 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Estas y otras proposiciones de promoción de la mediación y su vinculación con la agilización procesal, ponen de manifiesto el consenso entre las diferentes instituciones y colectivos, de considerar que la Mediación forma parte del concepto de Justicia en sentido amplio. Desde mi modesta opinión, la

relación entre mediación y agilización procesal, quedará condicionada a su efecto preventivo, evitando que lleguen a la vía judicial aquellos asuntos cuya vía de solución no sea ésta la más adecuada.

5.1. La importancia de los Protocolos en el proceso de implantación de la mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa

Respecto a los servicios de mediación existentes conectados con los órganos judiciales, todos ellos han ido acompañados de los Convenios correspondientes y de la elaboración de Protocolos específicos, lo que ha posibilitado, no solo su puesta en marcha, si no su adaptación al modelo organizativo y recursos existentes, una manifestación más de la flexibilidad que caracteriza a la mediación.

Permítanme manifestar la importancia de estos Protocolos y mi agradecimiento a todas las personas que participan en su elaboración y desarrollo porque su impulso y convicción contribuyen a paliar el insuficiente compromiso institucional.

Destacar el apoyo decisivo del Consejo General del Poder Judicial a la mediación, impulsando la implantación de servicios de mediación de calidad en todos los órganos judiciales del territorio nacional. Como el mismo CGPJ indica para la consecución de este objetivo es imprescindible coordinación institucional, por ello ha suscrito 13 Convenios Marco de colaboración con el Ministerio de Justicia y con las 12 Comunidades autónomas, con transferencia competencial en esta materia de justicia.

A continuación, se expondrán de forma breve los Protocolos existentes, desarrollando en mayor extensión el elaborado en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y sin olvidar que están en marcha otras experiencias, como los trabajos que se están llevando a cabo en Valladolid para ofrecer este servicio.

Todos estos Protocolos revisten particularidades pero contienen básicamente una misma estructura, consistente en: una introducción y explicación del encaje de la mediación contencioso-administrativa exponiendo las razones que lo avalan, marco legal, principios básicos de la mediación, objetivos, modelo organizativo, coste, ámbito material de aplicación, procedimiento y efectos sobre la vía judicial así como referencias al modelo de evaluación y calidad del servicio.

5.1.1. Protocolo para la implantación de un plan piloto de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa en la Comunidad Autónoma de Canarias

El 30 de abril del 2013 el Consejo General del Poder Judicial suscribió un Convenio Marco con la Fundación Valsaín como paso previo a la puesta en marcha de un proyecto piloto de mediación intrajudicial en la jurisdicción

contencioso- administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ese mismo día, con los mismos protagonistas, se suscribió un acuerdo vinculado al Convenio Marco, con la finalidad de realizar las actividades necesarias para la ejecución y desarrollo del primer proyecto piloto de mediación intrajudicial en los Juzgados y Tribunales de lo contencioso administrativo de Canarias.

Y, en desarrollo de los anteriores Acuerdos, el 14 de junio de 2013, se suscribió en Las Palmas de Gran Canaria el Convenio de Colaboración del Consejo General del Poder Judicial con el Gobierno de Canarias, con designación para participar en el proyecto piloto a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 y 3 de Las Palmas de Gran Canaria, convirtiéndose en la primera experiencia real de un servicio de mediación en este orden jurisdiccional. Asimismo el Consejo General del Poder Judicial, la Fundación Valsaín y el Ilustre Colegio de Abogados de Las Palmas de Gran Canaria suscribieron el Convenio por el que la Fundación Valsaín y el Colegio de Abogados, asumían la formación específica de los mediadores que participarían en el proyecto piloto.

En poco tiempo su puesta en marcha posibilitó el primer acuerdo alcanzado en un conflicto de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por la caída de un muro de contención, seguido de otros acuerdos, como el derivado del litigio entre Parking Maspalomas S.A. y el M.I. Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, derivado de la solicitud de resolución por aquella mercantil del contrato administrativo de concesión de obra pública relativo a la construcción y explotación de un edificio de aparcamientos o el acuerdo alcanzado entre la entidad Club Lanzarote S.A. con el Consejo Insular de Aguas poniendo termino a diversos procedimientos vivos, acuerdo homologado por auto de fecha 7 de noviembre 2017¹⁴.

Entre sus especialidades se contempla que, en el supuesto de que la Administración no comparezca a las sesiones preliminares de mediación, deberá enviar un informe razonado exponiendo los motivos que lo hubieran impedido.

También exige que los mediadores sean especialistas en mediación contencioso administrativo y recoge, de forma expresa, la posibilidad de que todas o parte de las actuaciones de mediación se lleven a cabo por medios electrónicos, siempre que quede garantizada la intervención de los intervinientes y quede asegurado el respeto a los principios propios de la mediación.

¹⁴ España. Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 3 de las Palmas de G. C., Auto núm. 208/2017, de 7 de noviembre (rec. 190/2016).

5.1.2. Murcia

Característica propia de este modelo es su integración en el modelo de oficina judicial.

Por Orden JUS/1721/2014, de 18 de septiembre, se amplió la Oficina Judicial de Murcia dando paso a la Unidad de Mediación Intrajudicial de Murcia (UMIM)¹⁵, dentro del Servicio Común Procesal de Ordenación del Procedimiento, como unidad que asume la coordinación de los asuntos que se deriven a mediación en los conflictos ya judicializados, dando servicio a todos los órganos y jurisdicciones del partido judicial, Unidad cuya dirección viene atribuida a una Letrada de la Administración de Justicia.

En esta Comunidad autónoma, la experiencia de mediación en materia contencioso administrativa comenzó en la Sala del mismo orden jurisdiccional en el ejercicio 2016 y en el 2017 fue extendiéndose a asuntos propios de los Juzgados unipersonales de lo Contencioso Administrativo.

Una de las peculiaridades que resulta interesante destacar, propia del modelo organizativo existente, es que la derivación de un asunto a mediación puede acordarse por resolución del Magistrado-Juez o Letrado de la Administración de Justicia de la Unidad Procesal de Apoyo Directo o de los Servicios Comunes Procesales, pero también la UMIM puede tomar la iniciativa de proponer al órgano judicial la oportunidad de derivar un concreto asunto a mediación.

El primer caso en el que se logró un acuerdo a través de la mediación se produjo en un conflicto por un tema en materia de subvenciones de unos viñedos que había originado diferentes contenciosos, la mediación permitió clarificar el objeto, arreglar el trámite de oficio y terminar todos los contenciosos. Han sido varios los acuerdos alcanzados en materia de urbanismo, aguas, entre otros. De entre ellos, destacar el acuerdo alcanzado en el año 2015 entre el Ayuntamiento de Cartagena, el Ministerio de Fomento y Aforca (asociación “Amigos veteranos de los castillos cartageneros, sus fortalezas, murallas, viejas torres y baterías; Don Sancho Díaz Bustamante”), relativo a la polémica construcción de una réplica de la histórica Puerta de Madrid en la Muralla del Mar, que puso término a un conflicto iniciado en 1999.

5.1.3. Barcelona

En Barcelona, a finales del 2017, comenzó un Proyecto Piloto de mediación que contó con el impulso inicial de los Juzgados núm. 5 y 17 al que se ha ido incorporando otros órganos de la jurisdicción hasta constituir un total de diez órganos judiciales en 2019.

¹⁵ Única unidad en España de estas características.

Destacar de este modelo, que la sesión informativa se realiza en sede judicial de forma conjunta entre el/la Magistrado/a o el/la Letrado/a de la Administración de Justicia, junto con las partes y el/los mediadores a fin de informar de las consecuencias procesales de la mediación.

Desde el inicio ha contado con la colaboración del Ayuntamiento de Barcelona, entre cuyos objetivos se encuentra, asimismo, el impulso de la mediación.

Los acuerdos, hasta el momento, alcanzados afectan a diversas materias, si bien los más numerosos refieren a responsabilidad patrimonial, cuestiones de personal o inactividad de la Administración.

5.1.4. Valencia

En el año 2019 se ha elaborado el Protocolo de actuación del proyecto piloto de mediación contencioso-administrativa en Valencia impulsado por la Corte de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Valencia, con la implicación y colaboración de la Presidencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo y del Consejo General del Poder Judicial.

Está previsto que todos los órganos judiciales de lo contencioso-administrativo con jurisdicción en la Comunidad Valenciana puedan derivar a mediación en los asuntos que estimen oportunos. Será la Corte de Arbitraje y Mediación de Valencia la que preste el servicio de mediación debiendo designar mediadores especialistas en las materias de este orden jurisdiccional.

Subrayar de este Protocolo, por cuanto difiere de los anteriores, que siempre es necesario el previo consentimiento de las partes personadas en el proceso para acudir a mediación, aun cuando la iniciativa hubiere sido a instancia de parte y el órgano judicial lo considerará adecuado. A tal efecto, como presupuesto necesario y previo a la decisión de derivación a mediación, el órgano jurisdiccional deberá citar a las partes personadas a una comparecencia en la que se ofrecerá la posibilidad de derivar el asunto a mediación.

La Ley 24/2018, de 5 de diciembre, de mediación de la Comunitat Valenciana, dictada al amparo de lo previsto en la citada Ley estatal 5/2012, de 6 de julio, y de lo previsto en los artículos 9.3 y 49.1.36 del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana, en su Exposición de Motivos, subraya que no pueden desconocerse las potenciales posibilidades que nos brinda la mediación en el ámbito del derecho administrativo.

Estamos seguros que su puesta en marcha contribuirá a mejorar el nivel de satisfacción ciudadana y percepción del sistema de Justicia.

5.1.5. Comunidad de Madrid

Con fecha 5 de marzo de 2018 fue aprobado por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el Protocolo sobre “Infraestructura

organizativa de la mediación conectada con los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa en el ámbito del TSJ de Madrid”, precedido por el Convenio entre el Consejo General del Poder Judicial y el Colegio de Abogados de Madrid para aplicar la mediación en el ámbito de los conflictos con la Administración Pública de fecha 20 junio 2017 y que se ha venido prorrogando de forma anual, siendo la última renovación de fecha 20 de junio de 2019.

Entre los modelos existentes para la implementación del servicio de mediación conectada con el Tribunal, se considera, por razones de seguridad jurídica, importante la creación una unidad de mediación intrajudicial integrada en los servicios comunes procesales tal y como prevé el modelo de Oficina judicial previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. No obstante y, en tanto no se despliegue en el ámbito de la Comunidad de Madrid este modelo organizativo, se ha previsto la creación de una Unidad de carácter funcional no orgánica dependiente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

De forma expresa, se establece que al frente de esa Unidad Funcional se encuentre un Letrado de la Administración de Justicia así como el número de funcionarios necesarios, cuyo funcionamiento tiene lugar bajo la coordinación del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia y del Secretario de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, y la superior dirección del Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Entre las funciones atribuidas a esta Unidad Funcional se encuentran:

- La coordinación entre el servicio de mediación prestado por personal externo y los órganos judiciales que derivaren asuntos a mediación.
- Proporcionar información sobre la mediación en este orden jurisdiccional tanto a litigantes como a los profesionales.
- La adecuada gestión procesal de las derivaciones judiciales
- Seguimiento de las mediaciones derivadas y proporcionar información a los órganos judiciales sobre el estado de las mismas, cuando lo precisen.
- Control de calidad.
- Impulso, información, formación y coordinación entre Magistrados, Letrados de la Administración de Justicia y resto de personal de la oficina.
- Fomentar una adecuada gestión del cambio y trabajo colaborativo.

Con todo ello se pretende dotar de confianza, autoridad y seguridad jurídica al servicio de mediación prestado por mediadores externos especializados y permite la coordinación adecuada entre los órganos judiciales y los citados servicios de mediación.

Requisito imprescindible es que los mediadores reúnan los requisitos establecidos en el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre y además sean especialistas en las materias propias de este orden jurisdiccional.

La puesta en marcha de este servicio vino precedido, como avanzamos, del Convenio entre el Consejo General del Poder Judicial y el Colegio de Abogados de Madrid para aplicar la mediación en el ámbito de los conflictos con la Administración Pública, por lo que en la actualidad este servicio se presta de forma gratuita por mediadores especialistas, previa superación y selección tras un curso específico de formación, por mediadores pertenecientes al Centro de Resolución de conflictos y mediación del Colegios de Abogados de Madrid (MediaICAM).

Los órganos judiciales podrán derivar a mediación los asuntos que estimen oportunos, previo análisis de su viabilidad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto. También se podrá derivar a instancia de parte cuando el órgano judicial al que se haga tal petición lo considere adecuado, lo que lleva consigo un control de viabilidad y respeto al principio de legalidad. Téngase en cuenta que este servicio se encuentra en fase de implantación, pese a ello, son varios los asuntos derivados a mediación por los órganos judiciales, principalmente en materia de responsabilidad patrimonial, contratación administrativa y urbanismo. La experiencia ha demostrado su efectividad en los casos de ejecución de sentencias que durante años no encuentran una solución satisfactoria en vía judicial.

Los principales obstáculos encontrados han sido el desconocimiento y falta de motivación por todos los operadores jurídicos, a lo que se ha de añadir que su puesta en funcionamiento ha coincido con el proceso electoral en el que ha estado inmerso el país, a nivel estatal, autonómico y local, lo que ha repercutido en que los acuerdos elaborados hayan quedado en suspenso y pendientes de la oportuna autorización.

Lo cierto es que estamos convencidos que la mediación con el esfuerzo y convencimiento de los agentes e instituciones implicados puede contribuir a medio-largo plazo a que el ciudadano cuente con una justicia de calidad.

Conviene señalar que otra de las dificultades en materia de mediación es la medición de los resultados obtenidos, no son tan importantes las cifras como la calidad del servicio prestado, lo que no es fácil de evaluar. En numerosas ocasiones, no se logra alcanzar un acuerdo pero, y sobre todo en este orden jurisdiccional, las partes se encuentran satisfechas por el trato dispensado o por el hecho de que se haya otorgado al ciudadano la posibilidad de poner cara a la Administración y de ofrecerle un espacio de diálogo pacífico con la misma.

La escasa experiencia ha demostrado que, en muchos casos, ha sido suficiente la sesión informativa para aproximar la posición de las partes y alcanzar un acuerdo extrajudicial, lo que no deja de constituir un éxito de la

mediación, que en definitiva persigue encontrar la vía más adecuada para la solución del conflicto.

El servicio de mediación que se ofrece posibilita la celebración tanto de la sesión informativa como del proceso de Mediación por medios telemáticos, dotados de las debidas garantías de seguridad. La situación generada tras el COVID-19¹⁶ ha evidenciado, una vez más, la necesidad de impulsar el uso de las nuevas tecnologías en el ámbito de la Administración de justicia donde su nivel de implantación era dispar e insuficiente.

5.1.6 Otras experiencias

Poco a poco la mediación en esta parcela del ordenamiento jurídico se va implantando, así la Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Valladolid, junto con la Cámara de España y el Consejo General del Poder Judicial y con la participación de Órganos de la Jurisdicción contencioso administrativa de Castilla y León, así como la Junta de Castilla y León, apuesta por desarrollar en su sede, con mediadores especializados, una experiencia piloto de mediación intrajudicial en el área contencioso administrativa.

Recientemente y como ejemplo claro de los beneficios que la mediación puede aportar, no sólo a las partes en conflicto sino a la Comunidad en general, debemos citar el acuerdo alcanzado en A Coruña en fase de ejecución de la Sentencia núm. 1850/2001, de 20 de diciembre del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso –Administrativo, Sección 2ª) dictada en el Procedimiento Ordinario núm. 6937/1997 y homologado, tras el oportuno control de legalidad, por Auto de fecha 8 de febrero de 2019¹⁷, relativo al derribo del Antiguo Edificio de Fenosa, que ha puesto fin a veintidós años de controversia. La ejecución in natura de la sentencia, que ordenaba el derribo del edificio hubiera supuesto la pérdida de su vivienda a ochenta y siete familias, el desalojo de más de cien personas que trabajan en sus locales comerciales y oficinas, hubiera colocado al Ayuntamiento de A Coruña en una situación económica insostenible que hubiera repercutido de forma directa en los ciudadanos de A Coruña mediante una modificación de los tributos locales. El Acuerdo alcanzado finalmente implica un reconocimiento público por parte del Ayuntamiento de A Coruña de la responsabilidad respecto a la anulación de la licencia correspondiente a la rehabilitación del edificio, la elaboración de un Código de Buenas Prácticas Urbanísticas para evitar en el futuro situaciones similares, la construcción de un edificio de viviendas de protección Oficial, así

¹⁶ Véase artículo 19 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

¹⁷ España. Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso –Administrativo). Auto núm. 76/2019, de fecha 8 de febrero de 2019.

como la indemnización correspondiente por daños personales de índole moral a la parte recurrente, acompañada de una renuncia de acciones por esta última.

6. Materias o conflictos susceptibles de mediación

Todas las experiencias citadas así como la Guía para la Mediación del CGPJ contienen una lista abierta de supuestos susceptibles de mediación, su objetivo no es otro que el de introducir unos criterios orientativos que auxilien en la tarea de derivación, pero sin excluir conflictos que, a priori, podrían parecer no derivables, y sin embargo, tras un análisis exhaustivo del caso concreto, sus circunstancias y la de las partes, pudiera serlo.

Como límite a la derivación a mediación estaría el preceptivo respeto al principio de legalidad, cuyo control, en el caso de la mediación intrajudicial, quedaría revestida de la seguridad que proporciona el control por parte del órgano judicial.

Son muchos los conflictos existentes en los órganos judiciales que, o bien no deberían nunca llegar a los Tribunales o no encuentran la solución adecuada a través del sistema judicial ordinario, por ello, animamos a los órganos judiciales a efectuar un análisis de aquellos supuestos susceptibles de encontrar en la mediación una respuesta más satisfactoria para su gestión. Es muy variada la tipología de conflictos frente a la Administración, un análisis de los mismos y una adecuada derivación son la clave para garantizar un sistema de justicia satisfactorio.

Sugerimos a los operadores e instituciones involucradas un análisis de los conflictos existentes y de la viabilidad de la Mediación, sobre todo, ante el previsible incremento de conflictos como consecuencia del COVID-19 en materias tales como contratación(por ejemplo, relativos a la provisión de medidas EPIs), sancionadora(sanciones impuestas durante el estado de alarma), responsabilidad patrimonial(tanto por deficiente asistencia sanitaria como por falta de diagnóstico o por defecto de tratamiento), entre otros.

Por razones de transparencia y siempre respetuosos con el principio de confidencialidad, sería necesario mejorar la publicidad de los acuerdos alcanzados en este orden jurisdiccional, lo que puede contribuir a ganar confianza en la mediación e incluso ayudar en la formación de los operadores involucrados.

7. El papel del Letrado de la Administración de Justicia

Pieza clave en la compleja organización judicial del sistema español lo constituye el Letrado de la Administración de Justicia, y ello derivado de las funciones de colaboración y cooperación atribuidas en los artículos 454 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y en el artículo del 9 Real

Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales.

Esta función de coordinación resulta imprescindible en materia de mediación donde, como avanzamos, el trabajo colaborativo constituye una de las claves de su éxito. La coordinación entre órganos judiciales, Administraciones competentes y ciudadanos debería recaer en el Letrado de la Administración de Justicia quien, al frente del correspondiente servicio o unidad, entre otras funciones, dirigiría la derivación de los litigios a la vía más adecuada, previo análisis del caso concreto y sus circunstancias.

Como he tenido la oportunidad de manifestar en otras ocasiones¹⁸, el Letrado de la Administración de Justicia, es la figura idónea para la derivación.

Hemos puesto de manifiesto la importante labor que viene desarrollando el Consejo General del Poder Judicial impulsando la mediación dentro del sistema de Justicia, sin embargo, y aun cuando existen muchos Letrados desarrollando esta misma tarea, lo cierto es que resulta necesario una red organizada de Letrados de la Administración de Justicia que de forma conjunta y coordinada lleven a cabo esta tarea de impulso de la mediación, dada su capacidad de liderazgo y organizativa. Entre sus objetivos podría estar la confección de un código de Buenas prácticas en materia de Mediación contencioso- administrativo, que aportase homogeneidad ante la disparidad existente en nuestro ordenamiento.

Sería deseable que, el recién creado Foro para la mediación, constase con la participación de Letrados expertos en esta materia que con sus conocimientos y experiencia posibilitan el cumplimiento de las funciones descritas en el artículo 2 de la Orden JUS/57/2019, de 22 de enero, por la que se crea el Foro para la mediación¹⁹. Obsérvese que, en cuanto a su composición, el artículo 3 si bien no excluye la participación del Letrado de la Administración de Justicia, no lo contempla de forma expresa, cosa que si hace con el Cuerpo de Magistratura, en el apartado cuarto de dicho precepto.

8. Conclusiones

La mediación en el orden jurisdiccional contencioso administrativo constituye una necesidad en garantía de un sistema de Justicia en sentido amplio, imprescindible para dar cumplimiento a los derechos constitucionales del ciudadano de tutela judicial efectiva y participación, así como para contar con una Administración de Justicia y unas Administraciones públicas eficaces,

¹⁸ AVILES NAVARRO, M., Tienes un conflicto. ¿Por qué no acudir a mediación? 2 de mayo de 2019. Disponible en: <https://letradosdejjusticia.es/mediacion-de-conflictos/> [consulta: 24/05/2020].

¹⁹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1104

eficientes, de calidad, transparentes, útiles y responsables, que dispongan de la confianza de la sociedad, de las instituciones y de otros países modernos.

Ante el insuficiente compromiso institucional, resulta necesario el convencimiento y apoyo de los órganos judiciales y de las Administraciones competentes, que deberán llevar a cabo una adecuada gestión del cambio con medidas organizativas que faciliten su progresiva implantación, con el debido respecto al principio de legalidad.

Debe potenciarse el papel del Letrado de la Administración de Justicia y crear Tribunales Multipuertas dirigidos por los mismos, que garanticen un sistema de Justicia eficaz y eficiente y, mediante la creación de una red de Letrados expertos, se consiga paliar los desequilibrios territoriales existentes.

Son varios los logros alcanzados, muchos los retos existentes, pero hoy podemos afirmar que, en el ordenamiento español, la mediación constituye una realidad necesaria y complementaria a la vía judicial, encaminada a la búsqueda de una solución satisfactoria al conflicto, posibilitando reducir el exceso de litigiosidad judicial, que inevitablemente se verá incrementada con ocasión de la crisis derivada del COVID-19, tras la reanudación de la actividad de los órganos judiciales.

9. Bibliografía

AVILES NAVARRO, M., *La mediación intrajudicial en el orden Contencioso-Administrativo: evolución hacia una nueva realidad*, Editor: Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Justicia y Litigación Alonso Martínez. Fecha de edición: 2015. ISBN: 978-84-89315-90-7

AVILES NAVARRO, M., Tienes un conflicto. ¿Por qué no acudir a mediación? 2 de mayo de 2019. Disponible en: <https://letradosdejuzicia.es/mediacion-de-conflictos/>

CARRETERO MORALES, E. El papel del mediador tras la aprobación de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. En SOLETO H. (Directora) *Mediación y resolución de conflictos. Técnicas y ámbitos*. Madrid: Tecnos, 2013.

CHAMORRO OTER, M., La mediación intrajudicial en el proceso Contencioso-Administrativo. En: *Revista de la Asociación de Abogados del Estado*. Abril 2019, num.49.

SOLETO MUÑOZ, H. La conferencia Pound y la adecuación del método de resolución de conflictos. En: *Revista revistademediacion.com*, vol.10.1. 2017.

SOLETO, H., en el Congreso sobre “la mediación intrajudicial en España: logros y retos”, organizado por Universidad Católica de Valencia, 2019.

España. Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Boletín Oficial del Estado, 2 de julio de 1985, núm. 157.

España. Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y Mercantiles. Boletín Oficial del Estado, 7 de julio de 2012, núm. 162.

España. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, núm. 236.

<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:2b9d399a-d49a-4aa3-9f95-68efa1e52f7c/Lineas-reforma-administrativa-2018-2020.pdf>

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0321_ES.html?redirect

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Mediacion/Guia-para-la-practica-de-la-Mediacion-Intrajudicial/>

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1104

Protocolo para la implantación de un plan piloto de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Protocolo de mediación en el ámbito contencioso-administrativo en Cataluña.

Protocolo de infraestructura organizativa de la mediación conectada a los juzgados y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Protocolo de derivación a mediación en el orden contencioso-administrativo de Murcia.

Protocolo de actuación del proyecto piloto de mediación contencioso-administrativa en valencia con la Corte de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Valencia.

España. Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 3 de las Palmas de G. C., Auto núm. 208/2017, de 7 de noviembre (rec. 190/2016).

España. Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso – Administrativo). Auto núm. 76/2019, de fecha 8 de febrero de 2019.

Curso en el Centro de Estudios Jurídicos "Mediación intrajudicial en el proceso contencioso-administrativo", del 1 al 3 de Abril de 2019. Directores y Coordinadores del curso: PERALES GALLEGO, J.A. y DORRONSORO ALBERDI, M.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener ningún conflicto de intereses.

Financiación

El documento ha sido elaborado sin financiación.