PROYECTO MEDAM. "EL NUEVO ROL DE LA CIUDADANÍA ANTE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA: LA REGULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MEDIACIÓN COMO SISTEMA DE PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS" (referencia PID2020-112688GB-100 financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033)

INFORME 4. "PROPUESTAS PARA UNA REGULACIÓN Y UNA IMPLEMENTACIÓN DE LA MEDIACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA"

Miembros del proyecto responsables del informe:

-Redactores:

- Dra. Lucía Casado Casado (coord.)
- Sr. Òscar Expósito López
- Dr. Josep Ramon Fuentes Gasó
- Dra. Susana Galera Rodrigo
- Dra. Ángeles Galiana Saura
- Dra. Judith Gifreu Font
- Dra. Anna Pallarès Serrano
- Dra. Marina Rodríguez Beas

-Con el apoyo de:

- Dra. Stephanie Ascencio Serrato
- Dra. Sílvia Carmona Garias
- Dr. Carlos María Coello Martín
- Dr. Marcos de Armenteras Cabot
- Dr. Cristóbal Dobarro Gómez
- Dr. Francesc Esteve Balagué
- Dra. Clara Esteve Jordà
- Dr. Joan Anton Font Monclús
- Dr. Fernando García Rubio
- Dra. María Inés Gil Casión
- Dr. Josep Maria Sabaté Vidal

I. INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTO Y OBJETO DE LAS PROPUESTAS 4

II. PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LA MEDIACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA 7

1. Técnica normativa y criterios generales 7

2. Modificaciones puntuales de la LPACAP vigente 7

2.1. Fase previa e inicio del procedimiento 7

2.2. Impulso, trámite de audiencia y terminación convencional 9

2.3. Régimen sancionador, de responsabilidad patrimonial y de ejecución 11

2.4. Fase de recursos administrativos 12

3. Propuesta de un nuevo Título VII «De la mediación administrativa» 13

3.1. Capítulo I. Normas generales de la mediación administrativa 13

3.2. Capítulo II. Del inicio de la mediación 15

3.3. Capítulo III. Del desarrollo de la mediación 16

3.4. Capítulo IV. Del acuerdo de mediación 17

3.5. Capítulo V. De la persona mediadora 19

4. Derogación y sustitución del Real Decreto 980/2013 21

5. La perspectiva de género y la atención a las personas con diversidad funcional en la propuesta 22

III. PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MEDIACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA 24

1. Modelo organizativo: un sistema mixto institucional y liberal 24

2. Régimen económico: la gratuidad como regla general 25

3. Formación y acreditación de las personas mediadoras 25

4. Una implantación gradual: lecciones del modelo francés 25

5. La mediación pedagógica como palanca de cambio cultural 26

6. El equilibrio entre confidencialidad y transparencia en la práctica 27

7. Seguimiento estadístico, digitalización y coherencia con los ODS 27

IV. PROPUESTAS PARA LA REGULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MEDIACIÓN INTRAJUDICIAL EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO 29

1. La necesidad de regular la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo 29

2. Algunas propuestas en torno al contenido de la futura ley reguladora de la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo 31

3. La perspectiva de género y la atención a las personas con diversidad funcional 32

4. Algunas propuestas de modificación de la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 33

5. La conveniencia de activar la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo de forma inmediata 36

V. CONCLUSIONES 38

I. INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTO Y OBJETO DE LAS PROPUESTAS

El presente apartado desarrolla el informe 4 del proyecto MEDAM, dedicado a las propuestas para una regulación y una implementación de la mediación en vía administrativa y en vía contencioso-administrativa.

Así, por una parte, se realizan propuestas en torno a la mediación administrativa, entendida como aquella que tiene lugar durante la tramitación del procedimiento administrativo o como sustitución de los recursos administrativos, al margen, por tanto, de la mediación intrajudicial.

Las propuestas que siguen en este ámbito (incluidas en los apartados II y III) sistematizan y sintetizan los resultados de la investigación doctoral realizada en el marco del propio proyecto MEDAM (PID2020-112688GB-100), defendida por Óscar Expósito López en la Universitat Rovira i Virgili el 2 de septiembre de 2025 bajo el título «El diálogo burocrático. Un modelo de mediación de conflictos administrativos», y publicada en versión monográfica como *El diálogo con la Administración a través de la mediación* (Atelier —Colección Atelier Administrativo—, Barcelona, 2026). A dicho estudio se remite este apartado —en especial a su Capítulo V y a sus conclusiones— para el desarrollo doctrinal, comparado y jurisprudencial que sustenta cada una de las propuestas que aquí se sintetizan.

La motivación de la propuesta descansa en tres constataciones. En primer lugar, el impulso normativo más reciente (la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia —en adelante, LOMMESPJ— y la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa —en adelante, LOD—) adopta una perspectiva esencialmente jurisdiccional, cuando la experiencia comparada, en especial la francesa, demuestra que la eficacia real de la mediación se sitúa en una fase muy anterior: la del propio procedimiento administrativo. Actuar en ese momento permite una respuesta más pacífica, más breve y menos gravosa para el ciudadano, la administración pública y la administración de justicia. En segundo lugar, el principal obstáculo práctico para el uso de la mediación no es doctrinal, sino de seguridad jurídica: las administraciones públicas, vinculadas al principio de legalidad, necesitan un marco normativo expreso que les permita negociar sin

temor a incurrir en responsabilidad. En tercer lugar, y para no contribuir a la ya denunciada hipertrofia normativa del ordenamiento jurídico-administrativo, la propuesta no plantea una ley dispersa y autónoma, sino la incorporación articulada de la mediación en la norma que ya rige, con vocación de generalidad, el procedimiento administrativo común: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

En este contexto, el apartado II desarrolla la propuesta de regulación, deliberadamente extensa y precisa en los aspectos procedimentales y formales —plazos, requisitos, garantías—, pero intencionadamente silenciosa sobre el contenido material de la negociación, con el fin de dotar de seguridad jurídica al procedimiento sin limitar la autonomía de las partes en la búsqueda de la solución, pues tal es la naturaleza de la mediación. El apartado III completa la propuesta con las medidas organizativas, económicas, formativas y culturales necesarias para que esa regulación se traduzca en una implementación efectiva, aprovechando tanto la experiencia comparada —singularmente la francesa— como la práctica autonómica y local ya existente en España.

Por otra, se realizan propuestas en torno a la mediación intrajudicial contencioso-administrativa, que cobran un especial interés en el contexto actual, ya que, si bien existen protocolos y experiencias prácticas de mediación intrajudicial contencioso-administrativa, la regulación existente es insuficiente y la implantación es desigual en las distintas comunidades autónomas. Además, la aprobación de la LOMMESPJ ha dado un impulso significativo a los medios adecuados de solución de controversias (MASC). Ciertamente, esta Ley excluye de su ámbito de aplicación “los asuntos de cualquier naturaleza, con independencia del orden jurisdiccional ante el que deban ventilarse, en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público” (art. 3.2), pero, desde la perspectiva que aquí nos interesa, su interés radica en la incorporación de una disposición final trigésima primera, relativa a los MASC cuando la administración sea parte. En ella se prevé que “El Gobierno debe elaborar y presentar a las Cortes Generales, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la presente ley, un proyecto de ley que atiende, en el ámbito administrativo, a los medios de solución de controversias cuando una de las

partes es la administración. Esta iniciativa reconocerá las experiencias en mediación que, en los conflictos en que una de las partes es la administración, se han desarrollado y se están desarrollando en las administraciones que cuentan con competencias en materia de Justicia". Se espera, por tanto, que pronto la mediación en los conflictos entre la ciudadanía y la administración cuente con una regulación sustantiva.

En este contexto, dado que es imprescindible acometer la regulación de la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo, en el apartado IV, se realizan algunas propuestas con el fin de reflexionar en torno a los contenidos que debería tener la futura ley y contribuir a su mayor implantación en este orden jurisdiccional.

Finalmente, este informe se cierra con algunas conclusiones que sintetizan sus principales aportaciones (apartado V).

II. PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LA MEDIACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA

1. Técnica normativa y criterios generales

La propuesta combina dos técnicas complementarias. Por un lado, se plantean modificaciones puntuales de once artículos ya vigentes de la LPACAP, allí donde la mediación exige un ajuste concreto de instituciones existentes: la notificación, el trámite de audiencia, la terminación convencional o el régimen de recursos. Por otro lado, se propone la incorporación de un título nuevo —el Título VII, «De la mediación administrativa»— que reúne en sede propia las normas generales de esta institución.

Ambas técnicas comparten una misma premisa: no crear una ley especial y dispersa, sino aprovechar el carácter básico y general de la LPACAP para que la nueva regulación sea directamente conocida y aplicada por el conjunto de operadores jurídicos administrativos, evitando así la fragmentación normativa que ya afecta a otras instituciones del derecho administrativo.

El contenido de las propuestas es, además, deliberadamente asimétrico. Se detallan con precisión los aspectos formales —formas de inicio, plazos, requisitos de la persona mediadora, contenido mínimo del acuerdo— porque es precisamente la falta de seguridad jurídica en estos extremos la que hoy retrae a las administraciones públicas de mediar. En cambio, se guarda un silencio consciente sobre el desarrollo material de la sesión de mediación y sobre el contenido sustantivo del pacto, extremos que deben quedar reservados a la autonomía de la voluntad y a la pericia del mediador.

2. Modificaciones puntuales de la LPACAP vigente

Se proponen once modificaciones, agrupadas a continuación por su función dentro del procedimiento.

2.1. Fase previa e inicio del procedimiento

Tres preceptos ordenan la mediación en el momento inicial del procedimiento. El artículo 33 permite que, declarada la urgencia, la administración se niegue a mediar sin que ello afecte al trámite de audiencia, evitando que la mediación demore expedientes que exigen una respuesta rápida por razones de interés

general. El artículo 40 extiende el deber de notificación a las propuestas de resolución desestimatorias o sancionadoras y exige informar de la posibilidad de acudir a mediación. El artículo 55 da cobertura jurídica a la mediación previa al procedimiento, hoy practicada de facto bajo fórmulas como las «mesas de negociación», precisando que su acuerdo nunca sustituye al procedimiento y debe incorporarse al expediente.

Art. 33. Tramitación de urgencia (propuesta de nuevo apartado 3)

> 3. Una vez declarada la urgencia del procedimiento, la administración tramitadora del expediente podrá negarse a participar en un procedimiento de mediación administrativa. Ello no afectará, en ningún caso, al trámite de audiencia.

Art. 40. Notificación (propuesta)

> 1. El órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a las personas interesadas cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos. Adicionalmente, deberán notificarse aquellas propuestas de resolución desestimatorias o propias del derecho sancionador que afecten a las personas interesadas. También se notificarán aquellas propuestas de resolución sobre las cuales exista una solicitud de mediación administrativa de oficio. Las notificaciones deberán ser cursadas en los términos previstos en los artículos siguientes.
>
> 2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución o, en su caso, de la propuesta de resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la posibilidad de iniciar un procedimiento de mediación con la administración, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que las personas interesadas puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

Art. 55. Información y actuaciones previas (propuesta de nuevo apartado 3)

> 3. Antes del inicio del procedimiento, y si la administración y la persona o personas interesadas lo consideran oportuno, podrán someter el objeto del procedimiento administrativo a un procedimiento de mediación, cuyo acuerdo podrá ser vinculante o no. El acuerdo de mediación, en fase previa al procedimiento administrativo, en ningún caso podrá sustituirlo, siendo necesaria la incorporación del acuerdo resultante al expediente administrativo.

2.2. Impulso, trámite de audiencia y terminación convencional

Este bloque contiene la modificación de mayor calado del conjunto de la propuesta. El artículo 71 se limita a paralizar el impulso del expediente mientras dure la mediación, evitando que este medio autocompositivo perjudique a quien lo utiliza. El cambio decisivo afecta al trámite de audiencia del artículo 82: se propone invertir su ubicación temporal, situándolo justo después —y no antes— de la propuesta de resolución, siguiendo el precedente de la histórica Ley Azcárate. De este modo, la persona interesada conoce primero la posición administrativa y puede, con esa información, decidir con conocimiento de causa si solicita la apertura de una mediación, que pasa a integrarse como una modalidad más del propio trámite de audiencia y, con ello, a quedar amparada por su fundamento constitucional (art. 105.c CE). El artículo 86, por su parte, no varía en lo sustancial, pero incorpora un apartado sexto que ordena qué ocurre cuando el procedimiento exige un informe preceptivo de un órgano consultivo antes de resolver: en tal caso, lo que se remite a dictamen es una propuesta de acuerdo, no vinculante hasta que el informe sea favorable, de manera que la mediación pueda convivir con las garantías consultivas ya previstas.

Art. 71. Impulso (propuesta de nuevo apartado 4)

> 4. El inicio de un procedimiento de mediación administrativa paralizará su impulso hasta el momento en que concluya.

Art. 82. Trámite de audiencia (propuesta; se mantiene sin cambios el resto del precepto)

1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente después de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes. La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, en el caso de que éstos formaran parte del procedimiento.

[…]

6. Este trámite podrá incorporar un procedimiento de mediación administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de esta ley.

Art. 86. Terminación convencional (propuesta; apartado 1 y nuevo apartado 6)

1. Las administraciones públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado a través de medios alternativos de solución de controversias, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico que se especifican en esta ley, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo a la resolución que les ponga fin.

6. Cuando deba solicitarse informe preceptivo a un órgano consultor, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de acuerdo. El expediente incluirá la propuesta de acuerdo y finalizará, en todo caso, mediante resolución. Si los informes fuesen favorables, la administración resolverá en los términos del acuerdo. Si los informes fuesen contrarios a la solución aportada en la propuesta de acuerdo, se abrirá un trámite de audiencia extraordinaria previa resolución.

2.3. RÉGIMEN SANCIONADOR, DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y DE EJECUCIÓN

En sintonía con la LOD, que refuerza el derecho de defensa también en vía administrativa, se modifica el artículo 88.7 para que toda propuesta de resolución denegatoria y, en todo caso, en procedimientos sancionadores y de responsabilidad patrimonial de la administración, deba notificarse a las personas interesadas, con un plazo de entre diez y quince días para que puedan manifestar su intención de acudir a mediación. Por su parte, el nuevo artículo 105 bis introduce, por primera vez en nuestro ordenamiento, la mediación en fase de ejecución de actos administrativos, inspirándose en la experiencia de la mediación intrajudicial en ejecución de sentencias: permite revisar, de oficio o a instancia de parte, el modo de ejecutar un acto ya dictado para hacerlo más equitativo y eficaz, sin necesidad de reabrir el fondo del asunto.

Art. 88.7. Contenido (propuesta)

> 7. Cuando la competencia para instruir y resolver un procedimiento no recaiga en un mismo órgano, será necesario que el instructor eleve al órgano competente para resolver una propuesta de resolución.
>
> La propuesta de resolución deberá ser notificada a los interesados cuando ésta tenga carácter denegatorio o, en todo caso, en procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. La notificación de las propuestas de resolución establecerán un plazo mínimo de 10 días y máximo de 15 días para que los interesados comuniquen su intención de acudir a mediación. Si no existe respuesta transcurrido el plazo, se entenderá que renuncian a esta posibilidad. Adicionalmente, en los procedimientos de carácter sancionador, deberán tenerse en cuenta los términos previstos en el artículo siguiente.

Art. 105 bis. Mediación en ejecución de actos administrativos (propuesta de artículo nuevo)

> 1. La administración, de oficio, podrá solicitar a los interesados acudir a mediación para la revisión de aquellos actos administrativos que les afecten con el fin de mejorar su situación, clarificar el modo de ejecución o establecer un programa ejecutivo más equitativo y eficaz. Los interesados

también podrán solicitar la revisión mediada a la administración, pero únicamente en lo referido a la clarificación del modo de ejecución o al establecimiento de un programa ejecutivo más equitativo y eficaz.

2. El acuerdo de mediación tendrá la capacidad de revocar aquellas partes de la resolución administrativa que fuesen contrarias al nuevo modelo de ejecución acordado para el acto administrativo.

2.4. Fase de recursos administrativos

El último bloque adapta la fase de recursos administrativos mediante dos correcciones. Primero, se sustituye la fórmula «las leyes podrán sustituir» el recurso de alzada por «las leyes y reglamentos podrán sustituir», para amparar también a las ordenanzas locales de manera expresa —como la pionera Ordenanza e mediación administrativa de Tarragona—. Segundo, se elimina la limitación que circunscribía la mediación impugnatoria a los supuestos de nulidad y anulabilidad, ampliándola a cualquier objeto del recurso; de lo contrario, la ciudadanía sólo acudiría a mediar tras conocer una resolución ya desfavorable, como ocurre en la práctica francesa, y el instrumento perdería buena parte de su utilidad. Los artículos 117 y 118 completan el bloque suspendiendo la ejecución forzosa cuando se solicite mediación y habilitando, dentro del trámite de audiencia en fase de recurso, la posibilidad de acudir a ella.

Art. 112.2. Objeto y clases (propuesta)

2. Las leyes y reglamentos podrán sustituir el recurso de alzada por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación y mediación, ante personas, órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo mediado. En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado. La mediación que sustituya al recurso administrativo de alzada o potestativo de reposición no estará limitada por lo dispuesto en el apartado anterior.

Art. 117. Suspensión de la ejecución (propuesta de nuevo apartado 6)

> 6. La solicitud de mediación administrativa en fase de recurso suspenderá la ejecución forzosa de los actos administrativos vinculados a dicho expediente.

Art. 118. Audiencia de los interesados (propuesta)

> 1. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes.
>
> No podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.
>
> 4. Cuando la parte interesada solicite un procedimiento de mediación según lo dispuesto en el artículo 112.2 de esta ley, ésta se vehiculará a través del presente precepto.

3. Propuesta de un nuevo Título VII «De la mediación administrativa»

El segundo eje de la propuesta consiste en incorporar a la LPACAP un Título séptimo, estructurado en cinco capítulos y veinticuatro artículos (134 a 157), que regula de forma sistemática la mediación administrativa como institución autónoma. Por razones de síntesis, se reproduce el texto íntegro de los preceptos que fijan las opciones de política legislativa más relevantes y se resume el contenido del resto, cuyo desarrollo completo puede consultarse en el estudio de referencia.

3.1. Capítulo I. Normas generales de la mediación administrativa

El Capítulo I define la naturaleza de la institución. El artículo 134 la configura como manifestación del derecho de audiencia del artículo 105.c) CE, la sitúa antes o durante el procedimiento, permite su limitación por normas sectoriales —pensada para ámbitos como la defensa o la seguridad nacional— y prohíbe su empleo en conflictos de violencia de género.

Art. 134. La naturaleza de la mediación administrativa (propuesta)

> 1. La mediación administrativa tiene como objetivo lograr consensos entre la ciudadanía y la administración a la hora de resolver procedimientos, siempre y cuando éstos obedezcan al interés general y al principio de legalidad.
>
> 2. La mediación administrativa podrá tener lugar antes del procedimiento administrativo o durante la tramitación de éste.
>
> 3. La mediación durante el procedimiento administrativo supondrá, por parte de las personas interesadas, el ejercicio de su derecho de audiencia reconocido en el artículo 105 de la Constitución.
>
> 4. Será posible iniciar procedimientos de mediación administrativa previos, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 55.3 de esta ley.
>
> 5. Las leyes sectoriales, para sus procedimientos administrativos concretos y cuando así lo crean necesario, podrán limitar el uso de la mediación administrativa eximiendo a la administración de su obligación de acudir a la primera sesión, de acuerdo con el artículo 138 de la presente ley.
>
> 6. En todo caso queda prohibido el uso de la mediación administrativa en conflictos relacionados con la violencia de género.

Los artículos 135 y 136 completan el marco subjetivo: el primero regula la llamada «mediación pública», en la que es la propia administración quien media entre dos particulares, distinguiéndola así de la mediación administrativa en sentido estricto; el segundo determina quiénes pueden ser parte —exigiendo representación legal de la administración y permitiendo designar un representante único cuando exista pluralidad de personas interesadas— y admite que las partes acudan asistidas por cualquier persona con la formación jurídica que consideren adecuada, sin exigir necesariamente la condición de abogado. El artículo 137 resuelve la aparente tensión entre confidencialidad y transparencia distinguiendo dos planos: el proceso negociador es confidencial, mientras que el acuerdo alcanzado se somete al régimen general de publicidad activa.

Art. 137. Confidencialidad (propuesta)

1. El procedimiento de mediación y la documentación utilizada en el mismo es confidencial, salvo la información relativa a si las partes acudieron o no a mediación, al objeto de la controversia y al propio acuerdo de mediación. La obligación de confidencialidad se extiende a la persona mediadora, que quedará protegida por el secreto profesional, a las instituciones de mediación y a las partes intervinientes, de modo que no podrán revelar la información que hubieran podido obtener derivada del procedimiento.

2. El acuerdo de mediación deberá ser publicado según los términos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. No obstante, se garantiza la confidencialidad de todas aquellas conversaciones o documentos relativos al proceso de toma de la decisión acordada, conforme al artículo 14.1 de la misma ley.

3.2. Capítulo II. Del inicio de la mediación

El Capítulo II regula el inicio del procedimiento. Su artículo central, el 138, resuelve el principal desequilibrio de poder detectado en la investigación: la mediación puede iniciarse de oficio o a instancia de parte, pero cuando la solicitud proviene del interesado, la administración queda obligada a asistir, al menos, a la primera sesión informativa, salvo en la mediación previa o cuando una norma con rango de ley disponga lo contrario; su inicio suspende, además, el plazo máximo para resolver.

Art. 138. Formas de inicio del procedimiento de mediación administrativa (propuesta)

1. El inicio del procedimiento de mediación puede ser de oficio o a solicitud de la persona interesada.

2. Si el inicio del procedimiento de mediación fuere a solicitud de la persona interesada, la administración estará obligada a asistir a la primera sesión informativa. Se exceptúa de este supuesto el caso de la mediación administrativa previa del artículo 55.3 de esta ley o cuando otra norma con rango de ley así lo disponga.

3. La mediación administrativa podrá solicitarse en cualquier momento del procedimiento administrativo antes de la apertura del trámite de audiencia

> o, en su defecto, como sustitución de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 de esta ley.
>
> 4. El inicio de un procedimiento de mediación administrativa suspenderá el plazo máximo de la administración para resolver, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1 de esta ley.

Los preceptos siguientes completan el diseño: el artículo 139 aclara que la renuncia de la persona interesada a una mediación iniciada de oficio no implica desistir de sus pretensiones en el procedimiento; el artículo 140 consagra el principio de mediación única —una sola mediación por expediente, con llamamiento de oficio a quien no participase desde el inicio—, para evitar duplicidades y dilaciones indebidas; y los artículos 141 y 142 fijan el momento procedimental de la mediación, tanto si la solicita la persona interesada como si la promueve la propia administración: en ambos casos, tras la propuesta de resolución y ya dentro del trámite de audiencia, cuando las posiciones de ambas partes son conocidas y la negociación resulta más eficaz.

3.3. Capítulo III. Del desarrollo de la mediación

El Capítulo III regula el desarrollo de las sesiones con la flexibilidad propia de la mediación. El artículo 143 exige una primera sesión informativa en la que la persona mediadora se presente, explique su experiencia y sus honorarios, y en la que se fije la lengua del procedimiento y se expongan las posiciones de las partes. El artículo 144 habilita sesiones individuales y conjuntas a criterio de quien medie, con el deber de comunicar a todas las partes la celebración de reuniones separadas, preservando en todo caso la confidencialidad de su contenido. El artículo 145, por su parte, evita imponer al diálogo los plazos rígidos propios del procedimiento administrativo, sin perjuicio de que la normativa sectorial pueda fijar límites orientativos.

> **Art. 145. Duración del procedimiento (propuesta)**
>
> 1. La duración del procedimiento de mediación será lo más breve posible, atendiendo a las necesidades de las partes.
>
> 2. El plazo de la mediación podrá ser limitado por normativa procedimental concreta. No obstante, el plazo determinado por esta normativa podrá ser superado en el caso en que la administración y los interesados acuerden

> voluntariamente continuar con la mediación una vez transcurrido ese tiempo.

3.4. Capítulo IV. Del acuerdo de mediación

El Capítulo IV afronta la cuestión más delicada del modelo: la naturaleza y la fuerza del acuerdo. El artículo 146 declara su naturaleza contractual y admite que en su adopción se pondere un criterio de equidad, además del principio de legalidad.

> **Art. 146. La naturaleza del acuerdo de mediación administrativa (propuesta)**
>
> 1. El acuerdo de mediación tiene naturaleza contractual.
>
> 2. El acuerdo de mediación, resultado de la mediación, es fruto de la autonomía de la voluntad de las partes, las cuales pueden llegar o no a dicho acuerdo.
>
> 3. Podrán tenerse en cuenta, para la toma del acuerdo, criterios de equidad.

El artículo 147 fija su contenido mínimo —identidad de las partes, obligaciones asumidas, personas mediadoras intervinientes— y exige, como novedad, un plan de ejecución y una motivación equivalente a la de las resoluciones administrativas (art. 88.3 LPACAP), particularmente útil cuando el acuerdo module obligaciones económicas sujetas a las limitaciones presupuestarias de los artículos 135 CE y 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LRBRL).

> **Art. 147. Contenido del acuerdo de mediación (propuesta)**
>
> 1. El acuerdo de mediación podrá recoger total o parcialmente todas aquellas premisas que las partes consideren necesarias para finalizar el conflicto administrativo, siempre y cuando no vayan en contra del ordenamiento jurídico o del interés general.
>
> 2. En el acuerdo de mediación deberá constar la identidad y el domicilio de las partes, el lugar y fecha en que se suscribe, las obligaciones que cada parte asume y que se ha seguido un procedimiento de mediación ajustado a las previsiones de esta ley, con indicación de las personas mediadoras

> que han intervenido y, en su caso, de la institución de mediación en la cual se ha desarrollado el procedimiento.
>
> 3. El acuerdo de mediación deberá contener un plan de ejecución del mismo.
>
> 4. El acuerdo de mediación deberá estar motivado en los términos del artículo 88.3 de esta ley.

Los artículos 148 a 150 gradúan sus efectos. El acuerdo es siempre vinculante cuando pone fin al procedimiento ya instruido o sustituye un recurso; no lo es, en cambio, en fase previa, aunque su incumplimiento injustificado puede generar responsabilidad patrimonial. La administración conserva, no obstante, el *potestas variandi* para apartarse de lo pactado cuando resulte ilegal o contrario al interés general, respondiendo patrimonialmente si con ello causa un perjuicio; y el acuerdo goza de fuerza ejecutiva directa cuando sustituye una resolución, un recurso o se dicta al amparo del artículo 105 bis.

Art. 148. Vinculación del acuerdo de mediación (propuesta)

> 1. En los supuestos del artículo 86 de la presente ley, las partes podrán acordar que el acuerdo de mediación sustituya la resolución administrativa que finalice el procedimiento de mediación o acordar que dicho acuerdo se incluya dentro del procedimiento. El acuerdo será en todo caso vinculante. El acuerdo también resultará vinculante en los casos en los cuales exista una sustitución de recursos administrativos en los términos del artículo 112.2 de la presente ley.
>
> 2. En los supuestos del artículo 55 de la presente ley, el acuerdo no gozará de carácter vinculante en ningún caso, debiéndose incorporar al expediente administrativo cuando éste se iniciase.
>
> 3. Cuando el acuerdo no sea vinculante para la administración y ésta se aparte del acuerdo de mediación en la resolución que finalice el procedimiento administrativo, deberá motivarlo adecuadamente.
>
> 4. La administración podrá apartarse de los acuerdos vinculantes en las condiciones establecidas por el artículo 149 de esta ley. El incumplimiento de los acuerdos no vinculantes, cuando no exista motivación suficiente para

apartarse de su contenido, puede dar lugar a responsabilidad patrimonial de la administración.

Art. 149. Modificación unilateral del acuerdo de mediación (propuesta)

El acuerdo de mediación podrá ser modificado unilateralmente por parte de la administración en cualquier momento cuando éste constituya una obligación ilegal o contraria al interés general. Si la modificación unilateral ocasionara daños o perjuicios a las personas interesadas o a terceras personas, podrá ser susceptible de generar responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

Art. 150. Ejecutividad del acuerdo (propuesta)

Los acuerdos de mediación en los que una de las partes sea una administración pública tendrán fuerza ejecutiva cuando sustituyan una resolución administrativa, un recurso administrativo o resulten de la aplicación del artículo 105 bis de esta ley.

3.5. Capítulo V. De la persona mediadora

El Capítulo V regula el estatuto del mediador. El artículo 151 sintetiza sus principios de actuación —legalidad, imparcialidad, neutralidad, escucha activa y el deber de no influir en el resultado—, matizado por la posibilidad, reconocida a nivel europeo por la Recomendación (2001)9 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de ejercer una función pedagógica explicando al interesado los límites jurídicos del caso.

Art. 151. Principios de actuación (propuesta)

La persona que medie en un procedimiento de mediación administrativa debe velar, en todo momento, por que se cumplan los siguientes principios de actuación:

a) Que las negociaciones y debates se lleven a cabo dentro de los límites legales vigentes para la administración, pudiendo interpelar a las partes a centrar el tema dentro de estos límites.

b) Que su actuación sea imparcial, situándose de manera equidistante entre las partes y fomentando el intercambio de ideas en la negociación.

c) Que su actuación sea neutral, ofreciendo el mismo trato personal a todas las personas que participen en el proceso.

d) Que sean escuchados activamente los intereses y necesidades de cada una de las partes.

e) Que en el desarrollo de su tarea trate de no influir en el acuerdo a través de sus intervenciones.

El artículo 152 exige su inscripción en el Registro de Personas Mediadoras e Instituciones de Mediación y una acreditación específica en derecho administrativo, mediante título universitario oficial o especialidad en mediación administrativa. El artículo 153, núcleo del modelo organizativo que se desarrolla en el apartado III.1 de este informe, opta por un sistema mixto: como regla general, el mediador se escoge por sorteo entre las personas inscritas en el registro autonómico o local correspondiente; cuando el conflicto corresponda, por razón de la materia, a una administración independiente que cuente con un sistema de mediación institucionalizado y previamente regulado, prevalecerá este último.

Art. 153. Selección de la persona mediadora (propuesta)

1. La persona mediadora será escogida, como norma general, por sorteo. No obstante, cuando el conflicto, por razón de materia, derive a una administración independiente de las partes y ésta cuente con un sistema de mediación institucionalizado y previamente regulado, éste prevalecerá. Si la administración encargada de mediar fuese también parte, la persona que deba mediar se escogerá por sorteo.

2. Una vez aceptada la mediación por las partes, se procederá al sorteo entre las personas inscritas en el registro específico de mediadores administrativos, el cual se regulará a nivel autonómico y, en su caso, a nivel local. Éstos deberán permitir la inscripción de personas físicas y de personas jurídicas, siempre y cuando estas últimas identifiquen a la persona o personas parte de su organización que cumplen con los requisitos para ser registradas y sean éstas, si fuese designada la persona jurídica, quienes lleven a cabo la mediación.

3. La persona designada para mediar por el resultado del sorteo dispondrá de un mínimo de dos días hábiles para confirmar su participación. Si no

> hubiese respuesta, se entiende que renuncia y se procederá a un nuevo sorteo.
>
> 4. El nombramiento de la persona designada se notificará a las partes y se incluirá en el expediente administrativo.

Los artículos 154 a 156 completan el régimen con la designación de la persona mediadora por acuerdo directo de las partes —que excluye la aplicación del sorteo, salvo en materia de pluralidad de mediadores—, el deber de abstención y de revelar cualquier circunstancia que afecte a la imparcialidad, y la posibilidad excepcional de que participe más de un mediador cuando la complejidad técnica del conflicto lo requiera. El artículo 157 cierra el capítulo consagrando la gratuidad como regla general —cuestión sobre la que se volverá en el apartado III.2—, sin perjuicio de que, si el mediador es designado por acuerdo de las partes, éstas asuman el exceso de honorarios que corresponda.

Art. 157. Pago de honorarios (propuesta)

> 1. Los honorarios de las gestiones de la persona que medie serán abonados, como norma general, por la administración pública parte. Los gastos previstos para esta tarea deberán estar expresamente detallados, previamente, en la normativa del registro que le sea de aplicación.
>
> 2. Cuando la persona que medie sea escogida por medio del acuerdo de las partes, en los términos del artículo 154 de esta ley, la administración abonará los honorarios que hubiesen sido de aplicación de acuerdo con el precepto anterior, siendo el resto del monto a cargo de las partes interesadas solidariamente.

4. Derogación y sustitución del Real Decreto 980/2013

Se propone, por último, derogar 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 (en adelante, LM), y sustituirlo por otro de contenido prácticamente idéntico, pero desvinculado del ámbito de aplicación de la LM. La razón es sencilla: dicho reglamento regula, entre otras cuestiones, el Registro de Personas Mediadoras e Instituciones de Mediación al que remite el artículo 152 de la propuesta, pero su actual anclaje a la LM —cuyo ámbito de aplicación excluye expresamente a las administraciones públicas—

impide inscribir en él una especialización en mediación administrativa. La sustitución normativa propuesta —con un título más amplio, del tipo «Real Decreto por el que se desarrollan los aspectos formativos de la persona mediadora y el Registro de Personas Mediadoras e Instituciones de Mediación»— permite mantener íntegramente el resto de su contenido, evitando así un registro paralelo y la consiguiente hipertrofia reglamentaria, mientras habilita la inscripción de la especialidad administrativa. Ello, además, entra en sintonía con la posición del legislador, quien manifestó su posición favorable a regular la mediación administrativa (aunque en su ámbito contencioso). Se recomienda, en particular, suprimir toda referencia a los artículos 1, 2, 11 y 20 de la LM.

5. La perspectiva de género y la atención a las personas con diversidad funcional en la propuesta

El proyecto MEDAM asume, dentro de su objetivo VI, el compromiso de atender a la dimensión de género y a las necesidades específicas de las personas con diversidad funcional en sus propuestas de regulación de la mediación administrativa. Procede, por ello, precisar en qué medida y en qué términos la propuesta normativa expuesta en los apartados anteriores se pronuncia sobre una y otra cuestión.

En materia de género, la propuesta contiene una única previsión expresa: el artículo 134.6 excluye, con carácter absoluto, el uso de la mediación administrativa en conflictos relacionados con la violencia de género, siguiendo el criterio ya asentado en el derecho nacional e internacional. A este respecto, el artículo 48.1 del Convenio de Estambul fija esta estela que la normativa española en violencia de género fija sin atisbo de duda. Así, el artículo 44 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género modifica el artículo 87ter de la la Ley Orgánica del Poder Judicial para añadir que «en todos estos casos está vedada la mediación». No obstante, también podría valorarse la incorporación de cuestiones de género en otros preceptos de la propuesta.

En materia de diversidad funcional, la propuesta normativa no incluye preceptos específicos; no obstante, estas situaciones deben reforzar, en la práctica, el uso de la mediación. El estudio doctoral en que se fundamenta esta propuesta

identifica, a través de la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, la accesibilidad de las personas con diversidad funcional como uno de los supuestos en los que el llamado interés general complementario justifica de forma particularmente clara el uso de la mediación, en cuanto que ésta permite alcanzar soluciones singulares que la resolución unilateral difícilmente proporcionaría. Por otra parte, también podría valorarse la incorporación de cuestiones relacionadas con la diversidad funcional en algunos de los preceptos de la propuesta.

III. PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MEDIACIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA

La sola aprobación de las normas anteriores no basta para instaurar un modelo de diálogo burocrático: la experiencia comparada demuestra que la regulación debe ir acompañada de decisiones organizativas, económicas, formativas y culturales que hagan viable su aplicación práctica. Las siguientes propuestas de implementación se apoyan, sobre todo, en el contraste entre la ya dilatada experiencia institucional francesa y la todavía incipiente pero prometedora práctica autonómica y local española.

1. Modelo organizativo: un sistema mixto institucional y liberal

El artículo 153 de la propuesta exige, para su implementación, dos infraestructuras. Como regla general, debe crearse o adaptarse un registro de mediadores especializados en derecho administrativo, de ámbito autonómico y, subsidiariamente, local, entre cuyos inscritos se sortee quién mediará en cada conflicto. La ordenanza de mediación administrativa del Ayuntamiento de Tarragona —pionera en España— ofrece ya un modelo de referencia para este mecanismo de sorteo. Como excepción, debe reconocerse y potenciarse la mediación institucional especializada allí donde ya existan órganos independientes con competencia material específica, siguiendo el ejemplo de la *Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública* (en adelante, GAIP) en el ámbito del acceso a la información pública.

Se recomienda, dentro del espectro del concepto de mediación, no importar el modelo institucional puro que impera en Francia, donde el *médiateur* suele integrarse en la propia estructura de la administración en conflicto: aunque su eficacia práctica es innegable, este diseño suscita fundadas dudas sobre su independencia cuando se extiende a todo el territorio, dudas que la ciudadanía y la doctrina española no compartirían con facilidad. El sistema de sorteo sobre un registro público, por el contrario, garantiza esa independencia con independencia de quién abone los honorarios.

2. Régimen económico: la gratuidad como regla general

El artículo 157 de la propuesta consagra la gratuidad de la mediación administrativa como regla general, siguiendo también en este punto el precedente de la ordenanza de Tarragona. Su implementación exige que cada administración detalle previamente, en la normativa de su registro de mediadores, el crédito presupuestario destinado a honorarios, de manera que disponga de una previsión interanual fiable de su coste, extremo especialmente relevante para las entidades locales sujetas a los límites de estabilidad presupuestaria de los artículos 135 CE y 86 LRBRL. La propuesta no cierra la puerta a que las partes financien, si lo prefieren, una mediación privada al margen del sorteo —designando de común acuerdo a la persona mediadora conforme al artículo 154—, pero en tal caso serán ellas quienes asuman el exceso de honorarios respecto de los ya presupuestados, protegiendo así la sostenibilidad financiera del sistema general y gratuito.

3. Formación y acreditación de las personas mediadoras

El artículo 152 de la propuesta exige una doble acreditación —técnicas generales de mediación y conocimiento específico de derecho administrativo— cuya implementación práctica pasa por reformar el Real Decreto 980/2013 en los términos ya señalados, de manera que el Registro de Personas Mediadoras e Instituciones de Mediación admita expresamente esta especialización. En este punto, la experiencia comparada aconseja no seguir el ejemplo francés: pese a su larga tradición institucional, Francia carece todavía de un sistema formativo unificado para quienes ejercen la mediación administrativa, limitándose el *Conseil d'État* a formular recomendaciones no vinculantes, extremo que la propia doctrina francesa reclama corregir poniendo como ejemplo, precisamente, el modelo español. Nuestro modelo, apoyado en un registro con requisitos homogéneos y verificables, parte de una posición más sólida, que debe aprovecharse para consolidar itinerarios formativos específicos —de posgrado o de especialización profesional— en mediación administrativa.

4. Una implantación gradual: lecciones del modelo francés

La mediación administrativa obligatoria como requisito de procedibilidad —la denominada *médiation préalable obligatoire* francesa— no se implantó de golpe

en Francia, sino tras un proyecto piloto circunscrito a determinadas materias y territorios, validado después por la jurisprudencia del *Conseil d'État* y sólo entonces generalizado. Esa secuencia —experimentación acotada, evaluación de resultados y generalización progresiva— constituye, más que el modelo institucional francés en sí mismo, la principal lección aprovechable para la implementación española.

La propia práctica autonómica y local ya ofrece, en este sentido, semillas naturales sobre las que apoyar una implantación gradual: la ordenanza de Tarragona, la Oficina de Mediación del Ayuntamiento de Madrid, la actividad de la GAIP o experiencias singulares como los casos de La Maquinista, Corte Inglés o Edificio Fenosa permiten ensayar el modelo mixto de sorteo e institución especializada antes de su generalización mediante la reforma de la LPACAP. Se recomienda, por ello, acompañar la aprobación de la nueva regulación de un despliegue escalonado: iniciar su aplicación en aquellas materias y administraciones con mayor experiencia previa, evaluar sus resultados con los indicadores que se proponen en el apartado III.7 y extender progresivamente el modelo al resto del territorio y de las materias administrativas, evitando así una transformación cultural demasiado abrupta para una administración todavía anclada, en buena medida, en la autotutela como forma habitual de resolver sus conflictos.

5. La mediación pedagógica como palanca de cambio cultural

La práctica francesa ha acuñado el concepto de «mediación pedagógica» para referirse a los casos en que el simple hecho de explicar de forma clara y dialogada los fundamentos jurídicos de una decisión administrativa basta para pacificar el conflicto, incluso sin llegar a un acuerdo formal. Su implementación no requiere reforma legal alguna —el artículo 151.e) de la propuesta ya contempla esta función entre los principios de actuación del mediador—, sino una decisión organizativa: incorporar esta habilidad explicativa a la formación de quienes medien y, más ampliamente, a la de los cuadros administrativos que intervienen en el trámite de audiencia. Se trata de una palanca especialmente eficaz para avanzar hacia el modelo de administración relacional que este informe defiende, precisamente porque no exige esperar a la generalización del

sorteo o del registro para empezar a producir efectos sobre la legitimidad percibida de la actuación administrativa.

6. El equilibrio entre confidencialidad y transparencia en la práctica

La solución normativa del artículo 137 —confidencialidad del proceso negociador, publicidad del acuerdo conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno— exige, para su correcta aplicación práctica, que cada administración instruya adecuadamente a su personal sobre el alcance de la excepción del artículo 14.1 de dicha ley cuando resuelva solicitudes de acceso a la información relativas a un procedimiento mediado, de manera que no se facilite, ni siquiera de forma indirecta, el contenido de las conversaciones mantenidas durante la negociación. Esta distinción, ya presente en el ordenamiento vigente, no exige nueva normativa, sino protocolos internos claros que eviten que la mediación administrativa se perciba como un espacio opaco frente a la ciudadanía no interesada en el concreto procedimiento.

7. Seguimiento estadístico, digitalización y coherencia con los ODS

La generalización gradual defendida en el apartado III.4 exige disponer de indicadores fiables. Francia ofrece, también aquí, un modelo de referencia: sus *médiateurs* institucionales, como norma general, publican estadísticas anuales desagregadas por materia y por nivel territorial que permiten evaluar objetivamente el funcionamiento del sistema. Se recomienda que los registros autonómicos y locales de mediadores administrativos incorporen, desde su creación, esta misma lógica de seguimiento, integrando la solicitud, el sorteo y la comunicación de resultados en los sistemas de administración electrónica ya existentes, de forma que la mediación administrativa no suponga una carga procedimental adicional, sino un trámite más dentro del expediente electrónico. Asimismo, en las administraciones especializadas por razón de materia, se recomienda esta práctica de manera muy similar a como se realiza en Francia o como también lo hace la propia GAIP.

Esta implementación, en fin, no es sólo una mejora de gestión: contribuye directamente al Objetivo de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) 16, sobre paz, justicia e instituciones sólidas, y en particular a sus metas relativas a la

igualdad de acceso a la justicia, a la rendición de cuentas institucional y a la adopción de decisiones inclusivas y participativas, situando a la mediación administrativa como una pieza más de la agenda de modernización de las administraciones públicas españolas.

IV. PROPUESTAS PARA LA REGULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MEDIACIÓN INTRAJUDICIAL EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. La necesidad de regular la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo

La introducción de la mediación intrajudicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, más allá de su potencialidad como medio para descongestionar la situación de los tribunales, puede contribuir a favorecer soluciones más flexibles, participativas y adaptadas a las circunstancias del caso concreto, mejorar la relación entre Administraciones públicas y ciudadanía y evitar y reducir la litigiosidad. En efecto, representa una oportunidad para avanzar hacia un modelo de justifica más dialogante, eficaz y centrado en las personas. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en otros órdenes jurisdiccionales, en este, todavía es una realidad poco extendida.

Para superar su actual carácter residual y conseguir una mayor implementación de la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo, es necesario que goce de sustantividad propia a través de una regulación específica.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado, en el Dictamen 222/2010, de 17 de febrero de 2011, recaído sobre el Anteproyecto de Ley de mediación en asuntos civiles y mercantiles, ha considerado que la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo debe contar con una regulación propia, dadas las especialidades existentes en el ámbito administrativo, sin que pueda trasladarse sin más la aplicación de la normativa y los principios que rigen la mediación en materias de carácter civil y mercantil. Así, afirma que

> “A la hora de acometer tal regulación, habrían de ponderarse las notorias especialidades que el ámbito administrativo presenta en relación con la esfera civil y mercantil. Así, es de recordar que esta última se rige, como regla general, por el principio de autonomía de la voluntad, que permite, no solo crear, modificar o extinguir relaciones jurídico-privadas de carácter material, sino, también, afectar al ámbito sustantivo en cuanto que las

partes pueden también decidir libremente cómo resolver -por vía judicial o por medios alternativos al sistema judicial como la mediación o el arbitraje- los conflictos que puedan tener sobre sus propios intereses privados. Es claro que ese principio de libre disposición —tanto del derecho material en juego como del derecho jurisdiccional— es mucho más reducido en el ámbito público, tal y como se refleja en las modificaciones que el Anteproyecto propone introducir en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En esa misma línea, ha de tenerse en cuenta que, en los casos en que se ha introducido en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de alcanzar soluciones convencionales, han sido rodeadas de una regulación ad hoc, lo que parece también el camino a seguir a propósito de la instauración de la mediación.

Por eso mismo, es preciso que, antes de entrar en una regulación procedimental de la mediación en materias administrativas, se clarifique y defina cuál es el espacio material de disponibilidad en que resulta posible la mediación en este ámbito.

Todo ello aconseja que la eventual regulación de la mediación en la esfera administrativa fuera objeto de una iniciativa normativa distinta de la norma que regule la mediación en los asuntos civiles y mercantiles, por lo que se sugiere suprimir la disposición final segunda del Anteproyecto" [apartado III.p), epígrafe ii)].

Por ello, considera que

"de admitirse la mediación en ciertos asuntos administrativos, debería ir dotada de la regulación específica aplicable al caso, con lo que devendría innecesaria la potestad que el Anteproyecto atribuye al Juez o Tribunal para imponer a las partes el sometimiento a las normas de la legislación ahora proyectada" [apartado III.p), epígrafe ii)].

Desde esta perspectiva, se pone de manifiesto la necesidad de aprobar una regulación específica de la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo, máxime en el contexto actual, tras la aprobación de la

LOMMESPJ y la inclusión del mandato al Gobierno de elaborar un proyecto de ley que regule la materia.

2. Algunas propuestas en torno al contenido de la futura ley reguladora de la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo

El proyecto de Ley previsto en la disposición adicional 31a de la LOMMESPJ, debería incorporar una regulación completa de la mediación intrajudicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sin perjuicio de proporcionar, al mismo tiempo, la suficiente flexibilidad para que la mediación pueda realmente ser aplicada y efectiva. Asimismo, resulta imprescindible que, a la hora de regular la mediación intrajudicial en este ámbito, no incorpore sin más las previsiones ya existentes en la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, sino que tenga en cuenta las peculiaridades de la mediación intrajudicial cuando una de las partes en conflicto es una Administración pública que actúa con sujeción al derecho administrativo.

En todo caso, la futura ley debería incorporar la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo como instrumento complementario de la tutela judicial efectiva y regular los aspectos más relevantes de la mediación en este ámbito, atendiendo a sus peculiaridades.

Así, podría estructurarse en los siguientes apartados:

- Disposiciones generales.
- Principios específicos de la mediación intrajudicial.
- Delimitación del ámbito objetivo (con el fin de determinar las materias susceptibles de mediación y aquellas otras que debieran ser excluidas).
- Procedimiento de mediación intrajudicial (con el fin de regular la derivación a mediación y sus efectos procesales, proteger intereses de terceros…)
- Estatuto de la persona mediadora (con el fin de fijar los requisitos para ejercer como tal y, en su caso, crear el correspondiente registro o registros).
- Representación de las administraciones públicas (con el fin determinar qué órganos administrativos están legitimados para negociar, los

mecanismos de autorización interna, los informes jurídicos necesarios y los límites presupuestarios, entre otras cuestiones).

- Régimen jurídico de los acuerdos alcanzados y homologación judicial (con el fin de garantizar el pleno respeto al ordenamiento jurídico y que sean susceptibles de homologación judicial).
- Organización administrativa (con el fin de regular unidades o servicios de mediación en los tribunales de instancia y servicios de mediación en los tribunales superiores de justicia, prever convenios de colaboración con las comunidades autónomas…).

3. La perspectiva de género y la atención a las personas con diversidad funcional

La futura ley reguladora de la mediación intrajudicial contencioso-administrativa no debería limitarse a una mera mención genérica a las cuestiones de género y diversidad funcional, sino que debería incorporar la perspectiva de género y la accesibilidad universal como principios transversales de diseño del sistema e incluir estas cuestiones a lo largo de todo su articulado.

En cuanto a la perspectiva de género, más allá de incorporar la igualdad efectiva y la no discriminación por razón de género como principio general, debería tener en cuenta la perspectiva de género en la evaluación previa del caso y de la posible sujeción a mediación de los asuntos (con el fin de detectar posibles situaciones de desequilibrio entre las partes), en la regulación del estatuto de la persona mediadora (por ejemplo, estableciendo formación obligatoria en igualdad de género como requisito para ejercer como mediador o mediadora o incorporando el equilibrio de género en los registros de personas mediadoras), en el desarrollo del proceso (con el fin de garantizar un lenguaje inclusivo y no sexista en todas las actuaciones, facilitar espacios seguros que permitan la libre expresión de todas las partes y promover la participación equitativa en las sesiones de mediación), en los acuerdos (con el fin de evaluar si producen efectos diferenciados en función del género), en la evaluación de los resultados (mediante la incorporación de indicadores de género, estadísticas desagregadas por razón de género)...

Por lo que respecta a las personas con diversidad funcional, debería incorporarse el derecho a la accesibilidad universal en la mediación y garantizarse que toda persona tenga derecho a participar en los procedimientos de mediación intrajudicial contencioso-administrativa en condiciones de igualdad, autonomía y accesibilidad, así como la accesibilidad física (espacios accesibles, eliminación de barreras arquitectónicas...), la accesibilidad comunicativa (documentación accesible, lenguaje claro, facilitación de intérpretes de lengua de signos...) y la accesibilidad telemática (plataformas digitales accesibles, subtitulación...); establecerse formación obligatoria para las personas mediadoras en materia de diversidad funcional; preverse medidas de apoyo (a través de asistentes personales o profesionales especializados); garantizarse un procedimiento accesible y flexible, adaptado a las necesidades de las personas intervinientes, y también la recogida de datos estadísticos e indicadores, con el fin de evaluar si el sistema funciona de manera inclusiva; y establecerse mecanismos de supervisión para evitar situaciones de desigualdad o vulnerabilidad.

En definitiva, la futura regulación de la mediación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo debe garantizar su desarrollo conforme a los principios de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, no discriminación, accesibilidad universal, diseño para todas las personas y realización de ajustes razonables, garantizando la participación plena y efectiva de las personas con diversidad funcional y la incorporación de la perspectiva de género en todas las fases del procedimiento.

4. Algunas propuestas de modificación de la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Ante la posibilidad de que la presentación por parte del Gobierno de un proyecto de ley regulador de la mediación administrativa cuando la Administración sea parte, pueda demorarse más de dos años, que es el plazo previsto por la LOMMESPJ, también cabría plantear —en el ínterin y hasta que llegue la aprobación de esta Ley— la posibilidad de acometer una reforma de la LJCA que confiera mayor seguridad jurídica en este ámbito (mediante una modificación legal a través del procedimiento legislativo de urgencia o la aprobación de un decreto ley). Y ello es así a causa de las parcas previsiones de la LJCA en este

ámbito, que se limita, en el artículo 77 a prever fórmulas de conciliación judicial de carácter puntual.

En este sentido, resulta muy interesante la propuesta de modificación de la LJCA formulada por la Fundación Valsaín para la promoción y la defensa de los valores democráticos, el Ilustre Colegio de Abogados de Las Palmas y el Instituto Europeo de Mediación y Ética Pública, en ejercicio del derecho de petición, de acuerdo con la Ley Orgánica 4/2001, ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados. Concretamente, se propone, en primer lugar, dar una nueva redacción al artículo 77 de la LJCA, que quedaría redactado de la siguiente manera:

> "Artículo 77. 1. En los procedimientos en primera, única y segunda instancia, el Juez o Tribunal, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier fase procesal de la primera instancia, en la fase de los recursos o en la ejecución de sentencia, someterá a la consideración de las partes el reconocimiento de hechos o documentos, así como la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de mediación, conciliación, terminación convencional o transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad.
>
> 77.2 Autorización del acuerdo de mediación. - El acuerdo de mediación intrajudicial deberá ser autorizado por la autoridad competente cuando afecte directamente a bienes y derechos de la Hacienda pública.
>
> 77.3 No será necesaria dicha autorización y bastará la intervención del Abogado del Estado, Letrado o Representante Legal de la Administración, cuando el acuerdo de mediación intrajudicial se refiera a:
>
> a) Afectaciones patrimoniales indirectas y, en todo caso, litigios de cuantía determinada que no superen la cantidad de 2.000 euros.
>
> b) Reclamaciones de cantidad, potestad sancionadora, expropiación forzosa, extranjería, función pública, disciplina deportiva, urbanismo y medio ambiente, contratos públicos, tributario y responsabilidad patrimonial de la Administración.

c) Otras materias cuyo objeto litigioso no estuviera sujeto a una singular prohibición en materia transaccional.

77.4.- Si las partes llegan a un acuerdo de mediación o de cualquier otro sistema alternativo de conflictos que implique la desaparición de la controversia, el Juez o Tribunal dictará Auto declarando terminado el procedimiento, siempre que lo acordado no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico, ni lesivo del interés público o de terceros".

En segundo lugar, se propone añadir un nuevo artículo 77.1.bis, a incluir en la LJCA, con la siguiente redacción:

"Artículo 77.1. bis. La mediación intrajudicial contenciosa es voluntaria. No obstante, finalizada la vía administrativa y cumplidos los requisitos de admisión del artículo 25 de esta Ley jurisdiccional, los interesados acreditarán haber intentado la mediación administrativa con carácter previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo en los supuestos de terminación convencional y/o como sustitución del Recurso de Alzada y del Potestativo de Reposición, cuando las leyes de ámbitos sectoriales así lo prevean, según los artículos 86 y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas."

En tercer lugar, se propone añadir un artículo 77.2.bis en la LJCA, como cláusula de supletoriedad de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles en los siguientes términos:

"Artículo 77.2. bis: En lo no previsto por esta Ley para regular la mediación intrajudicial y en lo que resulte aplicable, regirá como supletoria la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles".

Existen, sin embargo, otras opciones regulatorias, como puede ser, por ejemplo, la incorporación de un nuevo Título VI bis destinado a regular íntegramente la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo, con la incorporación de preceptos que regulen el objeto y la finalidad, el ámbito objetivo, el procedimiento de mediación, el estatuto de la persona mediadora, el acuerdo de mediación, entre otras materias; y la incorporación de los cambios necesarios

en otros preceptos, como los artículos 48 (expediente administrativo), 77 (conciliación) y 129 (ejecución de sentencias).

5. La conveniencia de activar la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo de forma inmediata

Independientemente de la conveniencia y necesidad de una completa regulación de la mediación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, es precisa su activación en su actual estado. La mediación tiene una gran amplitud de aplicación práctica, ya que son los propios tribunales, con acuerdo de las partes, los que pueden derivar, en las materias que se indicaron en los apartados anteriores, la solución del conflicto a mediación en cualquier fase del proceso.

Por ello, en ausencia de una regulación sustantiva, cobran especial en este ámbito los diferentes protocolos que han ido aprobándose y que han posibilitado su puesta en marcha y su adaptación al modelo organizativo y recursos existentes. En especial, destaca el Protocolo de mediación contencioso-administrativa del Consejo General del Poder Judicial, includo en la “Guía para la práctica de la mediación intrajudicial”, que incluye una guía para la implantación de los servicios de mediación y un protocolo de derivación a mediación; aunque también existen otros protocolos adoptados por diferentes órganos jurisdiccionales (por ejemplo, el Protocolo para la implantación de un plan piloto de mediación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias; el Protocolo sobre Infraestructura organizativa de la mediación conectada con los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de Madrid; el Protocolo de actuación del Proyecto piloto de mediación en el ámbito contencioso-administrativo en Valladolid y provincia; el Protocolo de actuación del Proyecto piloto de mediación contencioso-administrativa en Valencia con la Corte de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Valencia; la Guía de mediación de los Juzgados Contencioso-Administrativos de Barcelona; y el Protocolo de actuación del Proyecto piloto de mediación en el ámbito contencioso administrativo en Burgos y provincia.

En todo caso, lo relevante, es la posibilidad incorporada por estos Protocolos de que, incluso en su estado actual, los tribunales y las partes involucradas puedan derivar asuntos a mediación. De ahí que sea especialmente relevante potenciar

el uso de este mecanismo, aun cuando todavía no cuente con una regulación específica, y extender les experiencias piloto existentes de mediación intrajudicial contencioso-administrativa a otros ámbitos. En este contexto, el desarrollo de campañas informativas para dar a conocer el sistema de mediación y la formación de los/as magistrados/as y letrados/as de la Administración de Justicia en este ámbito, devienen elementos fundamentales.

V. CONCLUSIONES

La regulación y la implementación de la mediación en vía administrativa son, como se ha intentado mostrar, dos caras inseparables de una misma reforma. La primera aporta la seguridad jurídica que hoy retrae a las administraciones públicas de dialogar: mediante ajustes puntuales de la LPACAP y un nuevo Título VII se dota a la mediación de un marco preciso en lo formal —plazos, requisitos, garantías, ejecutividad— y deliberadamente abierto en lo material, para no limitar la autonomía de las partes en la búsqueda de la solución. La segunda traduce ese marco normativo en una institución operativa: un modelo organizativo mixto que combina sorteo público e instituciones especializadas, un régimen económico basado en la gratuidad, itinerarios formativos propios, una implantación gradual inspirada en la experiencia francesa y apoyada en la ya existente práctica autonómica y local, y una apuesta decidida por la mediación pedagógica como motor de cambio cultural.

Ninguna de las dos dimensiones basta por sí sola. Una regulación sin implementación quedaría en letra muerta; una implementación sin regulación carecería de la seguridad jurídica indispensable para que las administraciones públicas se atrevan a dialogar. Juntas, conforman el tránsito, todavía pendiente, hacia el modelo de administración relacional para el procedimiento administrativo español del siglo XXI.

Por su parte, la mediación intrajudicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se presenta como una herramienta idónea para avanzar hacia una justicia más participativa, eficiente y orientada a la resolución dialogada de los conflictos entre la ciudadanía y las Administraciones públicas. No obstante, su implantación efectiva exige superar el actual marco normativo fragmentario mediante la aprobación de una regulación específica que tenga en cuenta las singularidades de los conflictos jurídico-administrativos. La futura ley prevista por la Ley Orgánica 1/2025 constituye una oportunidad para dotar de seguridad jurídica, coherencia y estabilidad a esta institución, consolidándola como un instrumento complementario de la tutela judicial efectiva.

Asimismo, la nueva regulación debe configurarse desde una perspectiva integral e inclusiva, incorporando de manera transversal los principios de igualdad

efectiva, no discriminación, accesibilidad universal y diseño para todas las personas. La incorporación de la perspectiva de género y la atención a las personas con diversidad funcional no pueden quedar reducidas a declaraciones programáticas, sino que deben proyectarse sobre todos los elementos del sistema de mediación: desde la formación y el estatuto de las personas mediadoras hasta el desarrollo del procedimiento, la adopción de acuerdos y la evaluación de los resultados. Solo así podrá garantizarse una participación real y efectiva de todas las personas en condiciones de igualdad.

Finalmente, mientras se produce el desarrollo legislativo previsto, resulta imprescindible impulsar de forma inmediata la mediación intrajudicial contencioso-administrativa mediante el aprovechamiento de los instrumentos actualmente disponibles. Los protocolos aprobados por el Consejo General del Poder Judicial y por diversos órganos jurisdiccionales han demostrado la viabilidad de esta vía de resolución de conflictos y ofrecen una base sólida para extender su utilización. En este contexto, la promoción de experiencias piloto, la formación especializada de los operadores jurídicos y la difusión de las ventajas de la mediación se revelan como actuaciones prioritarias para favorecer un cambio cultural que permita consolidar este mecanismo en la práctica judicial contencioso-administrativa.