

## MEDIACIÓ AMB L'ADMINISTRACIÓ: UNA VISIÓ PRÀCTICA

Montserrat Raga Marimon\*

Natàlia Ferré Giró\*\*

### Resum

Les experiències de mediació en l'àmbit administratiu troben la gènesi en les recomanacions impulsades pel Consell d'Europa, i més concretament per la Comissió Europea per a l'Eficiència de la Justícia (CEPEJ). En el nostre context, parlar de mediació amb l'Administració és un repte, malgrat que diferents iniciatives dutes a terme en els últims anys posen de manifest casos d'èxit i fan palesa l'oportunitat de la implementació d'aquesta pràctica en les relacions entre la ciutadania i l'Administració pública, com a manifestació del dret a la bona administració.

Paraules clau: mediació administrativa; resolució de conflictes; resolució alternativa de conflictes; dret administratiu; bona administració.

## MEDIATION WITH THE ADMINISTRATION: A PRACTICAL APPROACH

### Abstract

*Experiences of mediation in the administrative area arose from the recommendations of the Council of Europe, in particular the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). In our context, it is a challenge to talk about mediation with the administration, although various initiatives carried out in recent years highlight success stories and reveal the opportunity to implement this practice in the relations between individuals and the public administration, as an example of the right to good administration.*

*Keywords: administrative mediation; conflict resolution; Alternative Dispute Resolution; administrative right; good administration.*

---

\* Montserrat Raga Marimon, magistrada del Jutjat Contenciós Administratiu. Impulsora del Pla pilot de mediació en la jurisdicció contenciosa administrativa. [mraga@xij.gencat.cat](mailto:mraga@xij.gencat.cat).

\*\* Natàlia Ferré Giró, advocada, mediatadora amb més de 20 anys d'experiència. [natalia.ferre@icab.cat](mailto:natalia.ferre@icab.cat).

Recepció de l'article: 01.03.2023. Avaluacions cegues: 07.03.2023 i 14.04.2023. Acceptació de la versió final: 30.04.2023.

**Citació recomanada:** Raga Marimon, Montserrat, i Ferré Giró, Natàlia. (2023). Mediació amb l'Administració: una visió pràctica. *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 170-186. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.3969>

## **Sumari**

- 1 Mediació administrativa, una recomanació europea orientada a l'eficiència i la bona administració
- 2 El nostre marc jurídic
- 3 Trajectòria a Catalunya
- 4 Una visió pràctica
  - 4.1 Mediació administrativa
  - 4.2 Mediació intrajudicial
- 5 Reflexions des de l'experiència
- 6 Conclusions
- 7 Referències

## 1 Mediació administrativa, una recomanació europea orientada a l'eficiència i la bona administració

La mediació administrativa es pot definir com un mitjà de solució de conflictes entre subjectes jurídics privats i l'Administració pública –i també entre administracions– que es realitza a través d'un procediment contestat, mitjançant la intervenció d'un tercer mediador, independent i imparcial, la missió del qual és facilitar la comunicació i el diàleg amb les parts per assolir un acord de voluntats (Carballo, 2013).

La mediació s'emmarca en les metodologies conegudes amb la sigla ADR (*Alternative Dispute Resolution*),<sup>1</sup> tot i que quan s'aplica en el context de l'Administració pública s'empra l'acrònim ADRA, seguint la denominació emprada per l'*Administrative Dispute Resolution Act*.<sup>2</sup>

Des de fa més de vint anys,<sup>3</sup> les institucions europees han considerat pertinent l'ús de les ADR i n'han fomentat l'ús. S'entén l'ús de mètodes extrajudicials de resolució de conflictes com una manifestació més del dret fonamental d'accés a la justícia (previst als art. 6 i 13 CEDH<sup>4</sup> i 47 CDEFUE)<sup>5</sup>, ja que es considera que la seva praxi pot ser un instrument útil per millorar la justícia en termes d'eficiència i d'equitat,<sup>6</sup> si bé, tradicionalment, s'han vinculat a metodologies per gestionar conflictes entre particulars<sup>7</sup> (especialment en l'àmbit civil, família, mercantil o consum), on l'autonomia de la voluntat juga un paper fonamental. No podem oblidar que, tot i trobar-nos en l'àmbit de la protecció del que és públic, també hi ha una extensa trajectòria en l'àmbit penal,<sup>8</sup> especialment vinculat a l'empoderament de la víctima i a la reparació (justícia restaurativa).

Centrant-nos en l'àmbit administratiu, no hi ha una regulació específica, però l'any 2001 el Consell d'Europa va emetre la Recomanació (2001) 9<sup>9</sup> sobre la idoneïtat d'aplicar els ADRA en assumptes entre l'Administració i els particulars. Aquesta Recomanació, tot i no tenir caràcter vinculant, suposa un punt d'inflexió, ja que interpel·la els estats membres a encoratjar les autoritats administratives a proposar mitjans alternatius de resolució de disputes quan estiguin disponibles, i a acceptar-los, a requeriment dels particulars, “sempre

---

1 Darrerament, guanya força la denominació MASC (mètodes adequats a la solució de controvèrsies), que és la terminologia adoptada pel Projecte de llei de mesures d'eficiència processal del servei públic de justícia, actualment en tràmit parlamentari (BOGC, Congrés de Diputats, Sèrie A, núm. 97-1, 22.04.2022).

2 Publicada als EUA l'any 1990 (Law 101-552, nov. 15, 1990) i reformada el 1996 (Law 104-320, oct. 19, 1996), exigia a les entitats de l'Administració federal emprar mitjans alternatius per a la resolució de conflictes.

3 És destacable la Recomanació R(86)12 del Consell de Ministres d'Europa, de 16 de setembre de 1986, orientada a reduir l'excessiva càrrega judicial.

4 Consell d'Europa. (1950). [Convenció Europea de Drets Humans](#) (CEDH).

5 Unió Europea. (2020). [Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea](#) (CDEFUE).

6 L'any 2016, el Consell d'Europa, conjuntament amb la Secretaria del Tribunal Europeu de Drets Humans i l'Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, va publicar el *Manual sobre el Derecho Europeo de acceso a la Justicia*, on s'indicava que els estats havien de garantir a totes les persones l'accés a la justícia, mitjançant assistència a tribunals i als òrgans de resolució alternativa dels conflictes. S'entén que l'entrada a la justícia no és només l'accés, sinó també la solució a un conflicte. El mateix s'apunta a la Consideració C de la Resolució del Parlament Europeu, de 12 de setembre de 2017, sobre l'aplicació de la Directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2008, sobre certs aspectes de la mediació en assumptes civils i mercantils (Directiva sobre la mediació) (2016/2066(INI).

7 Des del 1998, la Comissió Europea ha avaluat i ha promogut l'ús de la mediació a tot Europa. L'any 2002 ho va fer amb l'elaboració del *Llibre verd sobre les modalitats alternatives de solució de conflictes en l'àmbit civil i mercantil*. I, posteriorment, mitjançant l'aprovació de la Directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2008, sobre certs aspectes de la mediació en assumptes civils i mercantils (DOUE L, núm. 136, 24.05.2008, p. 3-8), que va ser transposada a Espanya mitjançant la Llei 5/2012, de 6 de juliol, de mediació en assumptes civils i mercantils (BOE, núm. 162, 07.07.2012, p. 49224 a 49242). A Catalunya es va regular la Llei 15/2009, de 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat (DOGC, núm. 5432, de 30 de juliol), que ha estat en part modificada per la Llei 9/2020, de modificació del llibre segon del Codi civil de Catalunya (DOGC, núm. 8193, 04.08.2020).

8 Entre d'altres, la Recomanació R(99)19 del Comitè de Ministres dels Estats Membres, de 15 de setembre de 1999, relativa a la mediació en l'àmbit penal (CM(99)118-add2), defineix la mediació i estableix els principis generals d'actuació orientadors per a les jurisdiccions penals juvenils i d'adults.

I la Directiva 2012/29/UE del Parlament Europeu i el Consell, de 25 d'octubre de 2012, per la qual s'estableixen les regles mínimes sobre els drets, el suport i la protecció de les víctimes de delictes i per la qual es substitueix la Decisió marc 2001/220/JAI del Consell (DOUE L, núm. 315, 14.11.2012, p. 57-73).

9 La Rec(2001)9 del Comitè de Ministres dels Estats Membres, sobre les alternatives al litigi entre les autoritats administratives i els particulars. es refereix a l'acord negociat, la mediació, la conciliació i l'arbitratge.

respectant l'interès públic, el principi de legalitat i evitant un ús indegut o abús dels mecanismes esmentats". Alhora, apunta diferents estadis o moments per dur a terme la mediació: amb caràcter preventiu (mediació administrativa), com a fase prèvia a la via judicial –en què, fins i tot, exposa la possibilitat que sigui amb caràcter obligatori– o un cop iniciat el procediment judicial (mediació intrajudicial).

Precisament, en el marc de les iniciatives del Consell per millorar l'eficàcia i l'equitat en la justícia, es va crear el grup de la Comissió Europea per a l'Eficiència de la Justícia (CEPEJ),<sup>10</sup> el qual, des de fa més de 15 anys,<sup>11</sup> insisteix en la necessitat d'implementar la mediació a l'àmbit administratiu, requereix, explícitament, els estats perquè la regulin i encoratja les autoritats administratives perquè promoguin proactivament els ADRA en la seva activitat ordinària. Fins i tot el Consell Consultiu de Judges Europeus (CCJE)<sup>12</sup> mencionava la possibilitat d'aplicar els ADR en procediments judicials administratius.

En la mateixa direcció, la Comissió de Justícia del Parlament Europeu, en els informes duts a terme en l'avaluació de la transposició de la Directiva 2008/52/CE,<sup>13</sup> recollia que determinats països, a l'hora d'implementar la Directiva, més enllà dels assumptes de caràcter privat, no han exclòs explícitament la mediació en assumptes fiscals, duaners o administratius, o en temes en què l'Estat exerceix la seva autoritat.<sup>14</sup> I es recomanava al Parlament Europeu que, en el marc de la revisió normativa, promogués una regulació que permetés ampliar la mediació a les qüestions administratives, recomanació que el Parlament va fer seva, tot demanant a la Comissió buscar solucions normatives respecte d'això (Resolució del Parlament Europeu de 12 de setembre de 2017).<sup>15</sup>

A la pràctica, tot i les resistències a priori existents i vinculades principalment al principi de legalitat i a la protecció de l'interès públic, s'ha produït una gradual, i no homogènia, implementació de les ADRA en l'entorn comparat. En alguns països s'ha dut a terme una regulació expressa (França,<sup>16</sup> Polònia, Azerbaidjan o Suïssa, on, si bé no hi ha una regulació nacional, sí que està regulada en diferents cantons); en d'altres, tot i no tenir una regulació específica, també s'hi aplica (Alemanya, Sèrbia).<sup>17</sup> Altrament, països com Espanya, Irlanda, Eslovènia, Xipre, Itàlia o la República Txeca només tenen regulació explícita de la mediació en l'àmbit civil i mercantil. Tanmateix, en el nostre país, tot i la manca de regulació concreta,<sup>18</sup> com veurem més endavant, s'han iniciat algunes experiències que, amb el marc normatiu vigent, posen en relleu la seva viabilitat.

En relació amb l'àmbit material, a França s'accepta per a matèries que afecten tant l'exercici de potestats reglades com discrecionals. A Alemanya només s'admet en casos de potestats discrecionals. I en el cas d'Anglaterra, s'admet amb limitacions (Masucci, 2009).

Per tant, tot apunta a una tendència que es veu reforçada amb el recent informe de la CEPEJ sobre la *Promoció de la mediació per donar solució als conflictes creats entre l'Administració i la ciutadania en els estats membres del Consell d'Europa* (2022),<sup>19</sup> en el qual s'atorga un estatus específic a la mediació en l'àmbit

10 La Comissió Europea per a l'Eficiència de la Justícia (CEPEJ), òrgan creat l'any 2002 mitjançant la Resolució Res(2002)12 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa, està integrat per representants dels diferents estats i té entre d'altres funcions analitzar els diferents sistemes judicials i fer propostes de millora.

11 *Guidelines for a better implementation of the existing Recommendation on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties*. CEPEJ (2007). En la mateixa línia es reitera en les *Guidelines in the field of efficiency of justice*. CEPEJ (2016).

12 *Informe sobre el dret a un procés equitatiu, en un termini raonable*. (CCJE). (2004). OP núm. 6, 24.11.2004.

13 *Study for an evaluation and implementation of Directive 2008/52/EC. The 'Mediation Directive'*. Comissió Europea. (2013).

14 Informe de la Comissió d'Assumptes Jurídics del Parlament Europeu de 26.07.2017 (P8\_TA(2017)0321).

15 (2016/2066(INI)).

16 Cinc anys després de l'entrada en vigor de la Llei de modernització de la justícia al segle XXI, el Consell d'Estat es pronuncia sobre la justícia administrativa i fa balanç de la mediació administrativa, de la qual ressalta que és una eina de pacificació i coconstrucció en benefici de la ciutadania.

17 *European Handbook for Mediation Lawmaking*. CEPEJ. (2019).

18 L'art. 2.b) de la Llei 5/2012, de mediació en assumptes civils i mercantils, exclou del seu àmbit d'aplicació la mediació amb les administracions públiques.

19 *Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europe member states*. CEPEJ(2022)11, 07.12.2022. Totes les traduccions d'aquest informe són pròpies.

administratiu, ja que es presenta com un instrument per millorar la qualitat i l'eficiència de la justícia, però també com un mecanisme preventiu dels litigis que contribueix a equilibrar les relacions dels particulars amb l'Administració.

Es reconeix explícitament la mediació administrativa fora de l'àmbit estrictament judicial, i es diferencia entre: la mediació institucional (especialment útil per tractar qüestions relatives a la mala administració i en què es ressalta la figura dels ombudsmen o sindicatures), la mediació convencional (la persona mediatadora és un tercer no institucional) i la mediació jurisdiccional (un cop iniciat el procediment judicial, en qualsevol de les fases). S'indica que en qualsevol de les seves manifestacions, la persona mediatadora haurà de ser independent, imparcial i actuar amb confidencialitat. En allò relatiu a l'àmbit material, s'exposa que es poden tractar d'aquells assumptes que tradicionalment s'han resolt als tribunals, però també dels relacionats amb el concepte de bona administració, i es fa una menció expressa als conflictes derivats de la contractació i les concessions, quant a la prestació dels serveis públics, temes urbanístics...

Llegint l'informe, és altament il·lustrativa una frase que resumeix tots els avantatges de la mediació administrativa: "el procés de mediació, en totes les seves dimensions, és susceptible de provocar un canvi substancial en els principis generals que regeixen el funcionament de l'Administració". Veritablement, quan parlem de mediació administrativa no només fem esment a un sistema de resolució de conflictes diferent de l'institucionalitzat, sinó a un canvi de paradigma en les relacions entre la ciutadania i l'Administració.

L'informe esmentat, fent un estudi comparatiu dels diferents sistemes de mediació administrativa existent en els estats membres, conclou que "és un procés que afavoreix el diàleg, millora la relació administrativa, fa una Administració més accessible a la societat, sobretot per als col·lectius més vulnerables", ja que requereix un llenguatge més proper i tendeix a prevenir conflictes, dona solucions integrals als conflictes plantejats i supera les limitacions processals existents en tot procediment judicial.

Però tots aquests beneficis es veuen escapçats pels esculls i llasts que històricament ha presentat la mediació en aquest àmbit. Davant d'aquests esculls, pren una actitud valenta i agraïda que consisteix en l'elaboració d'una guia per a la mediació administrativa amb la finalitat de promoure i facilitar l'ús de la mediació administrativa en els estats membres. I és en aquest sentit que entenem que s'ha de reforçar. En els països inspirats en el dret romanogermànic es compta amb un sistema de solució de disputes totalment judicialitzat. La mateixa ciutadania té aquest convenciment, ja que el seu coneixement, en aquest àmbit, s'ha nodrit d'aquests paradigmes des de sempre. I no sols la ciutadania, sinó l'Administració, els seus òrgans, ens i funcionaris. I tenen grans raons per fer-ho (és el que sempre ha caracteritzat el sistema continental francès), ja que implica unes prerrogatives exorbitants per a l'Administració, com la reglamentària juntament amb el principi de l'autotutela administrativa. L'Administració ha de renunciar a massa per seure a la taula.<sup>20</sup> I, malgrat aquesta circumstància, ho està començant a fer. S'hauria de dir que té més mèrit fer-ho en aquest context que en altres, però també s'explica pel sorgiment d'unes noves concepcions de la relació administrativa fonamentada en un dret dels anomenats de nova generació, el dret a una bona administració. S'ha escrit força sobre això (Ponce, 2019), i el seu origen s'ubica en l'article 41 de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea (CDFUE), referit al dret dels ciutadans que els seus afers siguin tractats imparcialment i equitativament i

20 Evidentment, la relació entre Administració i ciutadania no és una relació equilibrada. La necessitat de gestionar aquesta asimetria de poder és un dels aspectes que ressalta la CEPEJ (2019). Tanmateix, com apunten alguns autors (Ortiz, 2022), aquest desequilibri és similar al que es produeix en els conflictes de consum, en la relació client-empresa, i podem afegir que especialment en aquells casos en què les empreses presten el que s'anomenen serveis essencials.

dins d'un termini raonable, al dret a ser escoltat, a rebre les resolucions motivades i a accedir al contingut de l'expedient. Trobem el seu reconeixement en la jurisprudència<sup>21</sup> i en diversos textos normatius.<sup>22</sup>

Però lluny d'aquest reconeixement legal i jurisprudencial, cal agermanar-lo, sobretot, amb els principis que han de regir en l'actuació de l'Administració i que preveuen l'article 33 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya,<sup>23</sup> o l'article 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.<sup>24</sup> Són aquests els que conformen una Administració diligent, eficient, eficaç i que actua guiada per la bona fe i la confiança vers els ciutadans. És aquesta Administració més participativa la que de mica en mica acceptarà entrar en el diàleg i en la formació dels actes administratius consensuats i no imposats. O com s'estableix en l'STS de 17 d'abril de 2017 (rec. 785/2016), l'Administració ha d'actuar observant el “deber de cuidado y la debida diligencia” i no és suficient “la mera observancia estricta del procedimiento y trámite, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente”.

D'altra banda, concebant els ADR com una manifestació més del dret d'accés a la justícia, cal ressaltar que estem parlant de drets humans, article 10 DUDH i article 14 ICCPR (Cornelio, 2014, p. 81-95), i referenciant el Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD, 2005, p. 7), l'accés a la justícia engloba matèries tan variades com “l'existència d'una protecció normativa adequada dels drets ciutadans, informació ciutadana sobre els drets dels quals ‘és titular, assessorament’ en l'activitat jurídica quotidiana en les matèries de totes les jurisdiccions jurídiques i mecanismes accessibles i eficaços de resolució de conflictes, siguin o no de titularitat estatal” [traducció pròpia].<sup>25</sup>

Precisament, en aquest sentit i a Catalunya, el Pla de Drets Humans de Catalunya (PDHC), impulsat des del Síndic de Greuges de Catalunya (2019),<sup>26</sup> en allò relatiu a l'accés a la justícia, estableix la necessitat de “promoure la no-judicialització excessiva donant suport als sistemes de mediació i reforçant les estructures ja existents”.

També, en l'àmbit local, hem de tenir present la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat,<sup>27</sup> en què l'article XXV estableix el compromís de les ciutats signatàries a desenvolupar i a afavorir la solució extrajudicial dels conflictes civils, penals, administratius i laborals, mitjançant la implantació de mecanismes públics de conciliació, transacció, mediació i arbitratge. I que com apunta Vaquer (2003):

21 Així s'ha pronunciat el Tribunal Suprem a l'STS 1312/2021, de 4 de novembre:

[...] la STS de 17 de abril de 2017 (rec. 785/2016), fundamento jurídico tercero, ha recogido en relación con el principio citado que “[...] le era exigible a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivada [sic] de su actuación, por así exigirle el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente”.

I a l'STS de 18 de desembre de 2019 (rec. 4442/2018):

[...] del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles.

22 Els art. 9.3, 31.2 i 103.1 de la CE estableixen els principis de racionalitat, eficiència i economia, objectivitat i coordinació. També ho fan l'art. 30 de l'Estatut d'autonomia català, l'article 22 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (DOGC, núm. 5686, 05/08/2010) o la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (DOGC, núm. 6780, 31.12.2014).

23 DOGC, núm. 5686, 05.08.2010.

24 BOE, núm. 236, de 02.10.2015.

25 Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD), 2005, p. 7.

26 Pla de Drets Humans de Catalunya (PDHC). Síndic de Greuges de Catalunya (2019).

27 La Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat (Saint Denis, 2000) recull els drets fonamentals dels habitants de les ciutats i els principis bàsics que han de regir la vida a les ciutats perquè s'hi respectin i fomentin els drets humans. L'any 2003, la Diputació de Barcelona i l'Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC) van signar el protocol de creació de la Xarxa de Pobles i Ciutats pels Drets Humans amb l'objectiu d'aprofundir en la democràcia local mitjançant l'assumpció, per part dels municipis de la província de Barcelona, dels principis i drets establerts en la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat. La Xarxa ha esdevingut una plataforma de 140 municipis.

La Carta està cridada a integrar-se en el sistema de fonts del dret local en els municipis que la ratifiquin. Ara bé, per la seva mateixa textura normativa, els preceptes que s'hi contenen tenen una eficàcia principal. En efecte, la majoria de *drets* proclamats a la Carta constitueixen en realitat principis, això és, normes de segon grau [...]. Com també passa amb els esmentats drets/principis del capítol III del títol I de la Constitució espanyola [...]. Des d'aquesta òptica, la seva virtualitat no pot ser ignorada. [traducció pròpia]

Per tant, implementar els ADRA implica no només parlar de bona administració, sinó també d'una nova manera per fer efectius els drets humans en el territori, en coherència amb un dels objectius de desenvolupament sostenible (ODS 16),<sup>28</sup> que consisteix a promoure societats pacífiques i inclusives per al desenvolupament sostenible, facilitar l'accés a la justícia per a tothom i crear institucions eficaces, responsables i inclusives a tots els nivells.

## 2 El nostre marc jurídic

Tot i la manca de regulació general, hi ha algunes iniciatives normatives autonòmiques<sup>29</sup> i sectorials<sup>30</sup> que es comprometen a implementar la mediació administrativa. I en el cas concret de Catalunya, caldrà veure com prospera l'Avantprojecte de llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya, ja que segons la memòria preliminar<sup>31</sup>, aprovada per Acord de Govern de data 16 de febrer de 2022, entre altres objectius té “abordar la regulació d'instruments per assolir la terminació convencional del procediment administratiu i com a mecanismes substitutius o alternatius dels recursos administratius ordinaris, en particular, la mediació administrativa”.

Tanmateix, la legislació vigent permet trobar fórmules en les quals aplicar els ADR en l'àmbit administratiu, ja sigui en la seva activitat ordinària com jurisdiccional. Així doncs, la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC):

- A l'article 86 preveu que les administracions públiques poden fer pactes i acords amb persones de dret públic i privat, sempre que no siguin contraris a l'ordenament jurídic ni versin sobre matèries no susceptibles de transacció.
- A l'article 114 *d*) indica que posen fi a la via administrativa, entre d'altres, els acords, pactes, convenis o contractes que tinguin la consideració de finalitzadors del procediment.
- A l'article 112.2 estableix que, en determinats supòsits, les lleis poden substituir el recurs d'alçada i el de reposició per procediments de mediació i altres.

També ho estableixen els articles 53.3 i 79 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

L'article 77 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, preveu l'opció que el jutge o tribunal, d'ofici o a sol·licitud de part, pugui sotmetre a consideració de les parts arribar a un acord per finalitzar la controvèrsia, en particular quan versí sobre l'estimació de quanties.

---

28 L'Agenda per al Desenvolupament Sostenible (Nacions Unides, 2015) s'insereix en el marc de la Declaració Universal de Drets Humans.

29 Per exemple, l'article 21 de la Llei 1/2011, de 28 de març, de mediació de la comunitat autònoma de Cantàbria estableix que estan legitimades per iniciar una mediació [traducció pròpia] “les persones, físiques o jurídiques i públiques o privades” sempre que el conflicte tracti d'una “matèria de lliure disposició i que tinguin capacitat de disposar” (BOE, núm. 99, de 26.04.2011). La disposició addicional segona de la Llei 24/2018, de 5 de desembre, de mediació de la Comunitat Valenciana, si bé no concreta com, es compromet a incorporar processos de mediació en els procediments administratius de la seva competència (BOE, núm. 23, de 26.01.2019).

30 La Llei 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació (DOGC, núm. 8307, 31.12.2020), preveu, en processos sancionadors per discriminació, proposar mediació, especialment si una de les parts és l'Administració pública (art. 51), o com a substitutiu del recurs d'alçada (art. 34 b)).

31 [Memòria preliminar](#) de 16.02.2022.

En l'àmbit local, de conformitat amb l'article 4 a) i b) de la Llei 21/2003, de 4 de juliol, de foment de la pau,<sup>32</sup> l'Administració de la Generalitat i els ens locals, d'acord amb les competències respectives en l'àmbit de la convivència ciutadana, el foment del diàleg i la solució pacífica de conflictes, han de promoure, entre d'altres accions, “la mediació en els conflictes ciutadans en l'àmbit municipal”.

### 3 Trajectòria a Catalunya

L'any 1999, la Fundació Pi i Sunyer, des de la lògica de la justícia de proximitat, assenyalava (Sendra et al., 1999):

En aquest sentit, si bé les ciutats, com a administració, no tenen atribuïdes competències en matèria de justícia, sí que poden i han de complementar i coadjuvar a l'aproximació de la justícia al medi urbà; el coneixement que els governs municipals tenen de les necessitats dels ciutadans que resideixen en els seus respectius territoris i de les limitacions dels serveis públics poden ajudar a recomposar [sic] una relació sovint difícil entre els ciutadans i l'Administració de justícia.

I es recomanava l'impuls de la mediació en l'àmbit administratiu,<sup>33</sup> recomanacions totes elles vigents actualment.

El *Llibre blanc de la mediació a Catalunya* (Nieto et al., 2010) posava de manifest, d'una banda, la tendència creixent a escala internacional de la mediació administrativa i, de l'altra, el seu “desconeixement en el nostre entorn”. Tanmateix, era optimista respecte al fet que la normativa existent oferia vies, escassament desenvolupades, des del punt de vista de la legislació general i sectorial. I recomanava un necessari desenvolupament normatiu, la necessitat de dissenyar un perfil de persona mediatadora específic i la necessitat de conscienciació a les administracions i la judicatura. També proposava l'elaboració de guies o codis de conducta cursos o programes pilot d'implementació com a vies adequades.

A la pràctica, si analitzem les experiències dels mètodes adequats a la solució de conflictes (MASC) en l'activitat ordinària de l'Administració pública al nostre país, durant els darrers 20 anys s'observa que s'han consolidat serveis i programes de mediació<sup>34</sup> vinculats a la millora de la convivència i en què, majoritàriament, s'ofereixen vies de solució. Si bé, com apunta la Sindicatura de Greuges de Barcelona (2022):<sup>35</sup>

[...] tradicionalment aquesta s'ha conceptualitzat com un servei per a gestionar l'esfera de les relacions particulars, a la pràctica la línia [sic] amb la regulació i intervenció administrativa és molt fina i, fins i tot, coexistent. Un exemple clar són els conflictes per sorolls o molèsties (les immissions, en terminologia de dret civil), en les que pròpia [sic] Carta de Drets i Deures de la ciutadania preveu a l'article 31.2 que es promourà la mediació com a via de solució, quan aquestes siguin innòcues. Ara bé, l'evidència mostra que a la pràctica hi ha un nombre ingent de procediments administratius motivats per molèsties de sorolls i que alhora estan vinculats a la convivència, amb el que tot això implica, no només a efectes relacionals (escalada del conflicte), sinó també de mitjans i recursos públics emprats per a la seva gestió [...].

Com encertadament expressen alguns autors (Carballo, 2013) “l'Administració té una presència exorbitant a la vida pública i en les persones”, de manera que, efectivament, ha d'intentar “assegurar el benestar a través de la qualitat i eficiència en la gestió dels serveis públics”. Per això, continua l'autor:

La tensió entre servei públic i deures públics ciutadans, juntament amb la difícil tasca de ponderar drets i interessos, condueix sovint a un acusat nivell de conflictivitat en el nostre sistema de garanties,

32 DOGC, núm. 3924, 14.07.03.

33 Necessitat d'impulsar una regulació normativa específica; desenvolupament de fórmules o sistemes convencionals o de col·laboració entre l'Administració i els administrats; que s'estableixin tribunals, juntes, consells o comissions per resoldre determinats conflictes; atribuir a administracions independents el coneixement de qüestions revestides d'una complexitat econòmica o tècnica especial; la potenciació de les facultats dels tribunals a fi d'aconseguir la solució parcial o total del conflicte o la simplificació/acceleració del procés i la reducció del seu cost; la utilització de l'equitat amb la conformitat prèvia de les parts, i la promoció i incentivació d'aquests pactes.

34 En tot el territori català hi ha serveis de mediació, sota la denominació de mediació comunitària o social.

35 Sindicatura de Greuges de Barcelona. Res OF210041 (gener 2022).



i converteix la jurisdicció contenciosa administrativa en l'enclavament ordinari en què els ciutadans dirimeixen les seves discrepàncies. [traducció pròpia]

Tanmateix, en l'àmbit contenciós administratiu, hi ha experiències com les de Catalunya,<sup>36</sup> on l'any 2017 el Centre ADR del Departament de Justícia i determinats jutjats contenciosos administratius (núm. 5 i 17) van impulsar un Pla pilot de mediació contenciosa administrativa (Pla pilot MCA) en col·laboració amb els jutjats contenciosos administratius, actualment consolidat i que posa en relleu com la tenacitat obté resultats satisfactoris. Aquest Pla va ser redactat com a Guia metodològica de la mediació als jutjats contenciosos administratius de Barcelona, aprovada per acord de la Sala de Govern del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 10 de novembre de 2020.

## 4 Una visió pràctica

Amb la voluntat d'exemplificar el diferent tractament des de l'enfocament estrictament jurídic versus el tractament dels ADRA, analitzarem l'experiència de casos reals en els quals s'ha tractat una problemàtica molt habitual, com són les immissions sonores.

### 4.1 Mediació administrativa

Exposem un cas relacionat amb aquesta problemàtica. Els veïns de tres finques tenen un conflicte, des de fa molts anys, amb l'Ajuntament, perquè consideren que està actuant indegudament davant els sorolls que provenen d'un establiment públic (local nocturn), especialment de dijous a diumenge. Aquests fets havien donat lloc a diverses queixes i denúncies davant de la policia local i als corresponents expedients sancionadors. Les esmentades molèsties han anat en augment durant els últims anys i han arribat a ocasionar problemes de salut als denunciants.

Aquesta situació té una doble vessant jurídica: la civil i l'administrativa, si bé, ambdues conflueixen en la convivència en l'àmbit de comunitat.

Normativament, hem de prendre en consideració, des de la Directiva 2002/49/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de juny de 2002, sobre avaluació i gestió del soroll ambiental,<sup>37</sup> la Llei 37/2003, de 17 de novembre, del soroll, i altra normativa autonòmica i local. Davant d'aquests esdeveniments es realitzen sonometries en procediments administratius que duren a prendre les mesures que les normes habilitin a fer, però el que no rehabiliten és la pau social, la qual queda malmesa. Alhora, no es pot obviar la potencial afectació de drets fonamentals (art. 8 de la Convenció europea de drets humans) i la responsabilitat que es deriva de l'Administració en aquests casos.<sup>38</sup>

Les ADR tenen una metodologia pròpia, que és precisament la que, més enllà del valor jurídic de la proposta, permet desencallar i arribar a solucions consensuades, tenint en compte tots els elements presents en el conflicte. El primer element a tenir en compte és reconèixer que es tracta de situacions d'interdependència.<sup>39</sup> Cal identificar qui són les parts del conflicte –que no sempre coincideixen totalment amb les formals o processals– i la seva naturalesa (directes, indirectes, persones físiques/jurídiques, legitimació formal/informal...) o analitzar les posicions (què demanen o exigeixen), els interessos (què volen) o les necessitats (per què ho necessiten) (Burton i Dukes, 1990).

I amb aquestes dades s'identifiquen els tipus de conflictes (d'informació, d'interessos, estructurals, de valors, de relacions) i la interconnexió dinàmica entre ells (Moore, 1986). S'analitza (Farré, 2004) si són de baixa o

36 I també les de Canàries, 2013; Múrcia, 2014; Madrid, 2018; València, 2019, i Valladolid, 2019 (Avilés, 2020). I més recentment, Burgos, 2021.

37 DOCE, núm. 189, 18.07.2002, p. 12-25.

38 STEDH de 14 de novembre de 2004, rec. 4143/2002 (assumpte Moreno Gomez c. Espanya).

39 En termes de la teoria del joc (Shelling), la interdependència es produeix en els jocs mixtos (negociables), en tant que el nostre millor resultat no depèn únicament de les nostres decisions o eleccions, sinó també de les decisions o eleccions que adopti una altra persona (o grup) que també persegueix un objectiu propi i que, al seu torn, depèn de nosaltres per a obtenir-lo.

alta intensitat, es posa el focus en aspectes com la projecció temporal, la presència de violència, la coexistència d'elements materials i/o immaterials, el grau de relació entre les parts, l'asimetria de poder...

Com a professionals de la gestió del conflicte és imprescindible fer-ne una bona anàlisi (diagnòstic) per definir la metodologia (tractament) adequada, aplicant les diverses tècniques i mètodes existents. Així, baixant aquestes premisses al cas que ens ocupa i materialitzant-ho a la pràctica es realitzaren dues sessions. En la primera hi intervenen només els particulars.

- Acorden
  - El propietari del local convida els veïns a visitar l'establiment per tal de mostrar-los els sistemes tècnics d'insonorització, els limitadors de volum, els protocols d'actuació...
  - Estableixen entre ells una comunicació fluida a través del mòbil personal per poder abordar la solució a aquest problema i a altres qüestions que es puguin plantejar, com un nivell de soroll més elevat en moments puntals, etc.
  - Des del local es comprometen a tenir cura que la porta d'emergència del local estigui tancada i no quedi oberta durant les hores en què hi ha concert, així com a fer tot el que calgui per evitar un augment del soroll.
  - Així mateix, informará les persones que hi treballen que tinguin especial cura amb els aspectes concrets que s'han posat de manifest.
  - També es compromet a plantejar a l'Ajuntament la necessitat d'establir algun tipus de control i mesures que afavoreixen la solució del problema que es genera al carrer X.
  - Prèviament, parlarà amb els propietaris del restaurant "Bon menú" i altres propietaris de locals del carrer, per mirar de buscar solucions conjuntes que siguin favorables de ser plantejades a l'Ajuntament.
  - Per la seva banda, els veïns dels carrers afectats es comprometen també a parlar amb els propietaris d'un altre local que hi ha a la cantonada amb la carretera i mantenir contacte amb els veïns afectats o que hagin mostrat interès pel tema.
  - Consideren que és imprescindible la participació de l'Administració per tal de trobar una solució àmplia i efectiva a diverses de les problemàtiques plantejades. Acorden col·laborar conjuntament en les mesures de pressió que es puguin realitzar al respecte.

A la segona sessió, s'amplia la participació a una representant de l'Administració i a dos titulars de locals ubicats al mateix carrer que el local nocturn.

Durant la reunió apareixen possibles propostes de solucions al tema, que podrien passar per:

- Instal·lació de pilones a l'entrada del carrer (sense sortida) per evitar que hi puguin entrar i aparcar vehicles.
- Posar dos llums o fanals directament enfocant el carrer, per millorar-ne la il·luminació i evitar la foscor que permet als usuaris refugiar-se en una sensació d'anonimat.
- Comunicar a l'Administració titular de la via de tren el perill que suposa no tenir tanques altes entre la via i aquest carrer, ja que els nois salten contínuament a la via per travessar-la.
- Més rondes policials en horaris determinats.
- Presència d'un cotxe patrulla al carrer o a la cantonada com a mesura intimidatòria.

- Acorden
  - Les propostes seran avaluades per part de l'Administració. Es donarà una resposta en el termini d'un mes.
  - Estableixen un canal coordinat de comunicació veïns-Administració per a aquelles situacions urgents o d'especial gravetat, que eviti l'escalada del conflicte i/o la seva sobredimensió.
  - Se n'avaluarà l'evolució passats tres mesos.

Passats els mesos es fa una tercera sessió per analitzar l'evolució.

- La situació ha millorat considerablement.
- Els veïns van visitar el local. Durant el període no s'ha formalitzat cap instància ni denúncies.
- Es van fer modificacions en l'enllumenat del carrer.
- Es va posar una limitació de vehicles amb pilons.
- Es va comunicar a l'entitat pública competent la problemàtica i la necessitat de posar, en un tram definit, unes tanques més altes que dificultessin el pas de vianants per lloc no autoritzat.

#### 4.2 Mediació intrajudicial

L'acte contra el qual es recorre judicialment finalitza un procediment iniciat arran d'una denúncia dels veïns d'un establiment amb terrassa per problemes de sorolls.

L'Administració resol ordenant el tancament de la terrassa a partir de determinada franja horària fins que no s'adoptin les mesures necessàries per reduir els sorolls als nivells fixats en l'ordenança reguladora de sorolls i vibracions del corresponent municipi.

La part actora s'hi oposa, sobretot, per la manca de participació en el mesurament sonomètric.

Des del jutjat es recomana a les parts processals (veïns/Administració) participar en un procés de mediació intrajudicial.

- Acord
  - Les parts es comprometen, fixant les condicions i les circumstàncies, que una entitat homologada per la Diputació de Barcelona faci un mesurament. S'obliga a acceptar els resultats. D'aquesta manera, si els sorolls superen els límits permesos, seguirà vigent la reducció de la terrassa, mentre que si no els supera s'aixecarà la mesura.

L'acord, que es va assolir mitjançant la mediació, parteix del fet de considerar per part de l'Ajuntament que l'establiment ha adoptat mesures per minimitzar els sorolls, si bé no són suficients.

També es posa en relleu que s'ha intentat incorporar a la mediació la comunitat de propietaris, però no ha estat possible. Aquest és un punt feble de l'acord, ja que un dels focus a solucionar queda obert i la seva implicació és necessària per desentrellar el conflicte. En matèria d'immissions, la sonometria caldrà fer-la des del domicili o establiment en què resideix la persona denunciant, per la qual cosa la seva complicitat serà primordial. En el cas que ens ocupa, va resultar que per procedir a l'execució de l'acord de mediació es va haver de sol·licitar una autorització judicial per accedir al domicili del veí que havia denunciat. El fet de no comptar amb l'emparament o valiment de totes les parts implicades en la problemàtica va provocar el retorn a la via judicial i a haver de demanar la intervenció de l'autoritat.

## 5 Reflexions des de l'experiència

En qualsevol dels dos exemples, s'exemplifica com la relació jurídic-administrativa en matèria de sorolls es pot veure formada per l'Administració i la persona física/jurídica que es veu obligada al compliment de la normativa sobre sorolls. Però hi pot haver implicat un tercer, el veïnat molest pels sorolls. En l'establiment i la cerca de la solució s'han de tenir en compte totes aquestes parts implicades; i hi han de ser totes a l'acord, ja que la solució passa per satisfer o atendre totes les inquietuds i queixes presentades. Si no és així i no es dona solució a tot el conflicte en la seva integritat, aquests serrells sortiran en la seva execució, o fins i tot es podria arribar a una impugnació de l'acord de mediació.

Des de la perspectiva de les ADR cal definir bé qui són parts, no només del conflicte sinó també de la solució. La legitimació va més enllà de la legitimació formal, i s'entén que cal legitimar qui ha de facilitar la solució –ja sigui de forma activa o per omissió (no dificultant). Aquesta mirada àmplia permet dissenyar estratègies més flexibles que les inicialment plantejades des d'una anàlisi jurídica o formal i trobar solucions més ajustades al cas concret, però també solucions a problemàtiques més complexes.

Hem examinat els dos casos des del punt de vista de la necessària solució del conflicte, i ara ho farem des de la vessant del temps emprat per fer-ho.

L'esmentada Recomanació (2001) 9 vincula l'ús de la mediació als terminis<sup>40</sup> que es consideren raonables per resoldre les controvèrsies. Per entendre què suposa participar en mediació, en termes d'eficiència analitzarem els supòsits exposats:

- Mediació administrativa
  - **Temps del conflicte: 10 anys** amb un augment de la intensitat de 2 anys
  - **Tractament convencional: 3 anys**
  - **La mediació: total, 4,5 mesos.** Van ser dues sessions (1,5 mesos) i una de seguiment (3 mesos)
- Mediació intrajudicial<sup>41</sup>
  - Temps del conflicte: 4 anys
    - 2016 inici per denúncia
    - 2017 incoen procediment administratiu i dicten resolució
    - 2019 incoació nou procediment sancionador
  - Temps processal
    - 05/2019 demanda judicial

---

40 Si ens centrem en els estudis realitzats en el si de la Unió Europea sobre l'aplicabilitat de la mediació (civil i mercantil), durant els anys 2008 i 2012 es va arribar a la conclusió que, fins i tot en els supòsits en què es presentaven taxes d'èxit de mediació, l'Estudi de 2011 va calcular un punt d'equilibri d'eficàcia de mediació, en el sentit que, fins i tot quan hi havia una taxa d'èxit mínima, en termes de temps i costos, es produiria un estalvi per a les parts (així com per al poder judicial i els contribuents). Per a cada litigi, si tots els casos de la UE passessin primer a mediació i el procediment tingués èxit en el 50 % d'ells, la mitjana de dies estalviats seria de 240; si la mediació tingués èxit en el 70 % dels casos, l'estalvi de temps augmentaria fins a 354 dies. L'estalvi de temps es va estimar utilitzant la durada mitjana dels litigis a la UE (basat en l'índex Enforcing Contracts de l'informe Doing Business, del Banc Mundial, actualitzat a partir de les dades utilitzades en l'Estudi del 2011) i la durada mitjana de les mediacions. Quan es va fer la mitjana de les dades de tots els estats membres, l'Estudi del 2011 va descobrir que el punt d'equilibri per a l'estalvi de temps era del 19 % i el punt d'equilibri per a l'estalvi de costos era del 24 %. Per tant, fins i tot amb taxes d'èxit de mediació molt baixes, es poden fer estalvis en temps i diners (De Palo et al., 2018).

41 Pel que fa a la mediació contenciosa administrativa, i més enllà de la temàtica concreta, si analitzem els temps mitjans del procediments judicials en els jutjats contenciosos administratius de Catalunya l'any 2022, ens situem en una mitjana de 13,1 mesos en els òrgans unipersonals i 17 mesos en el Tribunal Superior de Justícia. Font: [Consell General del Poder Judicial](#).

- 10/2019 derivació a mediació
- 24/10/2019 sessió informativa
- 14/11/2019 suspensió procediment a sol·licitud parts perquè han iniciat procés mediació

**Temps mediació: 1 any**

- 24/10/2019 sessió informativa
- 14/11/2019 suspensió procediment a sol·licitud parts perquè han iniciat procés mediació
- 17/11/2020 acord

En termes d'eficiència, l'experiència en mediació administrativa mostra que és una pràctica que permet agilitzar-ne la gestió de forma eficaç, ja que en ambdós casos facilita una actuació més coordinada en el si de la mateixa Administració i també entre l'Administració i la ciutadania i evita o reconduïx l'escalada del conflicte i aporta solucions més ajustades, per tant més eficaces i participades.

## 6 Conclusions

Es pot dir que, tot i algunes veus minoritàries, des de començament del segle XXI s'està plantejant un canvi en les relacions del ciutadà amb l'Administració; emergeixen les necessitats de cercar noves maneres d'afrontar els conflictes administratius, que siguin capaces de generar solucions més àgils i flexibles i que permetin adaptar-se a la nova realitat social.

El dret fonamental d'accés a la justícia va més enllà de la tutela judicial (que a vegades provoca una escalada del conflicte i, per tant, de la litigiositat), implica també facilitar l'accés al procediment de tutela jurídica de drets que sigui més eficaç.

Tot i no tenir una regulació específica, el marc jurídic actual permet explorar fórmules per implementar ADRA, ja sigui mitjançant institucions específiques com les sindicatures (mediació institucional), administratives (mediació administrativa) o un cop s'ha iniciat el procediment judicial (mediació intrajudicial).

En qualsevol cas, incorporar una mirada més àmplia des de l'anàlisi del conflicte permet definir qui forma part del problema i de la solució i la idoneïtat de plantejar solucions ajustades a dret, però també més participades, en les quals, fruit de l'escolta, es puguin integrar els diferents interessos.

L'experiència mostra la viabilitat de la proposta, però al nostre entendre és erroni creure que totes les controvèrsies són aptes per intentar resoldre-les per ADRA. La viabilitat ve condicionada per aspectes com la vivència subjectiva dels protagonistes davant els fets, el tipus de conflicte, el context, el moment i el marc legal.

En termes d'eficiència, es demostra que és una pràctica que pot reduir els costos, tant del conflicte com de la seva gestió. Perquè tot procés dirigit per terceres persones, neutrals i imparcials, seguint una metodologia estructurada i pautaada, pot ser una bona via per facilitar la coordinació entre els diferents actors, l'exploració de diferents opcions, ja que els implicats poden avaluar els límits i oportunitats que aquestes opcions ofereixen.

Així mateix, els conflictes administratius tractats en mediació administrativa es resolen de forma ràpida –en pocs mesos–, cosa que no és possible iniciats els procediments judicials. No obstant això, realitzar la mediació un cop iniciat el procediment ofereix la via per trobar solucions consensuades, fet que en facilita l'execució.

En qualsevol cas, el que es permet és l'exercici de les potestats públiques millorant la interacció entre Administració i ciutadà –és a dir, una Administració pactada–, sense que això afecti l'interès públic ni el principi de legalitat a què està plenament sotmesa l'Administració.

D'aquí que l'èxit per a una correcta implementació de les ADRA requereix fer compatible el rigor de les pràctiques amb una mirada diferent davant la cultura del litigi per part de la societat i el legislador. I és en

aquest punt en què és fonamental l'impuls d'un marc regulador específic que permeti reforçar garanties i superar resistències, ja que el seu ús no és inherent a la pràctica tradicional; per tant, cal incentivar-lo.

Conscients que implementar mecanismes de mediació en el si de l'Administració suposa adaptar la praxi a estàndards internacionals, és el moment perquè l'Administració pública utilitzi tots els instruments disponibles per a una prestació eficient i que garanteix els drets fonamentals en qualsevol dels contextos i matèries, alhora que suposa la manifestació d'un mecanisme per fer efectiu el dret a la bona administració, en el qual l'eficiència i l'eficàcia tenen un paper fonamental. Alhora, qualsevol política pública que busqui augmentar el nombre de mediacions també s'ha d'assegurar que hi hagi un entorn propici, de manera que hi hagi la possibilitat que un bon percentatge resulti en una solució amistosa.

Finalment, no podem desvincular les fórmules consensuades del bon govern, ja que suposa respectar el principi de legalitat alhora que es tenen en compte altres valors i la cerca d'altres possibles solucions que respecten la normativa. Sovint, mitjançant la mediació administrativa no es busca atacar o posar en dubte la legalitat de l'acte, sinó la cerca una altra solució que també s'acomodi a l'ordenament i complaqui l'interès general i el particular.

## 7 Referències

- Ajuntament de Barcelona.(2022). [Serveis mediació de l'Ajuntament de Barcelona](#).
- Avilés Navarro, María. (2020). [La mediación en el orden jurisdiccional contencioso administrativo en España](#). *Revista Acta Judicial*, 6, 24-47.
- Burton, John, i Dukes Frank (ed.). (1990). *Conflict: readings in management and resolution*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-21003-9>
- Cornelio Landero, Eglá. (2014). Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano. *Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 17, 81-95. <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i17.57>
- Carballo Martínez, Gerardo. (2013). [La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal](#). *Revista Jurídica de Castilla y León*, 29, 1-22.
- Comissió d'Assumptes Jurídics del Parlament Europeu. (2017). [Informe 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 \(Directiva sobre la mediación\)](#). (A8-0238/2017)
- Comissió Europea. (2002). [Llibre verd sobre les modalitats alternatives de solució de conflictes en l'àmbit civil i mercantil](#). (COM/2002/0196 final).
- Comissió Europea per l'Eficiència de la Justícia. (2007). [Guidelines for a better implementation of the existing Recommendation on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties](#). CEPEJ(2007)15, 07.12.2007.
- Comissió Europea per l'Eficiència de la Justícia. (2016). [CEPEJ Guidelines](#).
- Comissió Europea per l'Eficiència de la Justícia. (2019). [European Handbook for Mediation Lawmaking](#). CEPEJ(2019)9, 14.06.2019.
- Comissió Europea per l'Eficiència de la Justícia. (2022). [Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europe member states](#). CEPEJ(2022)11, 07.12.2022.
- Consell Consultiu de Judges Europeus. (2004). [Informe sobre el dret a una procés equitatiu, en un termini raonable](#). CCJE OP núm. 6, 24.11.2004.
- Consell d'Estat Francès. [Retour sur 5 années de médiation administrative](#).

- Consell d'Europa, Secretaria del Tribunal Europeu de Drets Humans i Agència dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. (2016). [Manual sobre el derecho europeo relativo al acceso a la justicia](#).
- De Palo, Giuseppe, D'Urso, Leonardo, Trevor, Mary, Branon, Bryan, Canessa, Romina, Cawyer, Beverly, & Florence, L. Reagan. (2018). [A Ten-Year-Long "EU Mediation Paradox" When an EU Directive Needs To Be More... Directive](#). [Briffing]. European Parliament.
- Diputació de Barcelona. (s.d.). [Programa de mediació ciutadana](#).
- European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers. (2016). *Study for an evaluation and implementation of Directive 2008/52/EC – the 'Mediation Directive' – Final report*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2838/240354>
- Farré Salvà, Sergi. (2004). *Gestión de conflictos. Taller de mediación*. Ariel.
- Generalitat de Catalunya. (s.d.). [El Programa de justícia restaurativa](#).
- Generalitat de Catalunya. (s.d.). [Mediació i justícia restaurativa](#). Centre de Mediació de Catalunya. Departament de Justícia.
- Institut de Drets Humans de Catalunya. (2000). [Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat](#).
- Masucci, Alfonso. (2009). [El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el derecho administrativo](#). *Revista de Administración Pública*, 178, 9-35.
- Moore, Christopher W. (1986). *The mediation process*. [Traducció castellana (1997). Granica].
- Nacions Unides. (2015). [The Sustainable Development Agenda](#).
- Nieto, Juan Emilio, Cañas, Elisenda, i Gabarró, Sílvia. (2010). Mediació en dret administratiu. Dins Pompeu Casanovas, Jaume Magre i M<sup>a</sup> Elena Lauroba (dir.), [Llibre blanc de la mediació a Catalunya](#) (p. 731-760). Departament de Justícia de Catalunya.
- Ortiz Pradillo, Juan Carlos. (2022). Los sistemas alternativos de resolución de conflictos y su aplicabilidad en la administración. Dins Felio José Bauzá (dir.), *Mediación y arbitraje en la Administración Pública. Por una conciliación entre la legalidad y la eficacia* (p. 51-67). Bosch.
- Parlament Europeu. (2014). ['Rebooting' the mediation directive: assessing the limited impact of its implementation and proposing measures to increase the number of mediation in the EU](#). Direcció General de Polítiques Internes del Parlament Europeu.
- Ponce Solé, Juli. (2019). *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de la diligencia debida*. Universidad de Alcalá y Defensor del Pueblo [Cuadernos de Democracia y Derechos Humanos, 15].
- Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament. (2005). [Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y El Caribe](#). Nacions Unides. Programa de les Nacions Unides (PNUD).
- Sendra Montes, Joan (coord.). (1999). [Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis](#). Recull de textos. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- Síndic de Greuges de Catalunya. (2019). [Pla de Drets Humans de Catalunya](#).
- Sindicatura de Greuges de Barcelona. (2022). [Actuació d'ofici de la Sindicatura de Greuges de Barcelona referent a Mediació i Bona Administració](#).
- Vaquero Caballería, Marcos. (2003). [La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad](#). *Cuadernos de derecho local*, 2, 139-145.

## TRACTATS

Nacions Unides. (1948). [Declaració Universal de Drets Humans](#).

Nacions Unides. (1966). [Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics](#).

Consell d'Europa. (1950). [Conveni Europeu de Drets Humans](#).

Unió Europea. (2000). [Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea](#).

## NORMATIVA EUROPEA

Directiva 2002/49/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 de juny de 2002, sobre avaluació i gestió del soroll ambiental. (DOCE, núm. 189, 18.07.2002, p. 12-25).

Directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2008, sobre certs aspectes de la mediació en assumptes civils i mercantils. (DOUE L, núm. 136, 24.05.2008, p. 3-8).

Directiva 2012/29/UE del Parlament Europeu i el Consell, de 25 d'octubre de 2012, per la qual s'estableixen les regles mínimes sobre drets, recolzament i protecció de les víctimes de delictes, i per la qual se substitueix la Decisió marc 2001/220/JAI del Consell. (DOUE L, núm. 315, 14.11.2012, p. 57-73).

## ESTATAL

Constitució espanyola. (BOE, núm. 311, 29.12.1978).

Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. (BOE, núm. 167, 14.07.1998).

Llei 37/2003, de 17 de novembre, del soroll. (BOE, núm. 276, 18.11.2003, p. 40494-40505).

Llei 5/2012, de 6 de juliol, de mediació en assumptes civils i mercantils. (BOE, núm. 162, 07.07.2012, p. 49224 a 49242).

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de las administracions públiques. (BOE, núm. 236, 02.10.2015).

Llei 40/2015, d'1 de octubre, de règim jurídic del sector públic (BOE, núm. 236, 02.10.2015).

Projecte de llei d'eficiència processal del servei públic de justícia. (BOGC, Congrés de Diputats, Sèrie A, núm. 97-1, 22.04.2022) [actualment en tràmit parlamentari].

## CATALANA

Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica. (DOGC, núm. 3675, 11.07.2002).

Llei 15/2009, de 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat. (DOGC, núm. 5432, 30.07.2009).

Llei 9/2020, de 31 de juliol, de modificació del llibre segon del Codi civil de Catalunya. (DOGC, núm. 8193, 04.08.2020).

Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. (DOGC, núm. 5686, 05.08.2010).

Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern. (DOGC, núm. 6780, 31.12.2014).

Llei 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació. (DOGC, núm. 8307, 31.12.2020).



## AUTONÒMICA

Llei 1/2011, de 28 de març, de mediació de la comunitat autònoma de Cantàbria. (BOE, núm. 99, 26.04.2011, p. 42283-42299).

Llei 24/2018, de 5 de desembre, de mediació de la Comunitat Valenciana. (BOE, núm. 23, 26.01.2019, p. 7160-7186).

## INTERNACIONAL

*Administrative Dispute Resolution Act* [Law 101-552](#), nov. 15, 1990. Reformada per [Law 104-320](#), oct. 19, 1996.

## RESOLUCIONS PARLAMENT EUROPEU

[Resolució del Parlament Europeu, de 12 de setembre de 2017, sobre l'aplicació de la Directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2008, sobre certs aspectes de la mediació en assumptes civils i mercantils \(Directiva sobre la mediació\).](#)

## RECOMANACIONS CONSELL D'EUROPA

Recomanació [R\(86\)12](#) del Comitè de Ministres dels Estats Membres, de 16 de setembre de 1986, orientada a reduir l'excessiva càrrega judicial.

Recomanació [R\(99\)19](#) del Comitè de Ministres dels Estats Membres, de 15 de setembre de 1999, relativa a la mediació en l'àmbit penal.

Recomanació [Rec\(2001\)9](#) del Comitè de Ministres dels Estats Membres, sobre les alternatives al litigi entre les autoritats administratives i els particulars.

Recomanació [Rec\(2002\)10](#) del Comitè de Ministres dels Estats Membres, de 18 de setembre de 2002, sobre mediació en l'àmbit civil.

## JURISPRUDÈNCIA

Sentència del Tribunal Europeu de Drets Humans de 14 de novembre de 2004, assumpte Moreno Gomez c. Espanya, (rec. 4143/2002).

Sentència del Tribunal Suprem de 17 d'abril de 2017 (rec. 785/2016).

Sentència del Tribunal Suprem de 18 de desembre de 2019 (rec. 4442/2018).

Sentència del Tribunal Suprem 1312/2021, de 4 de novembre.