

L'OPORTUNITAT DE LA MEDIACIÓ COM A MECANISME D'OBERTURA I FLEXIBILITAT DEL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU EN EL CONTEXT D'UNA ADMINISTRACIÓ PÚBLICA RELACIONAL

Lucía Casado Casado*

Resum

A la llum de les transformacions del dret administratiu, aquest treball planteja, en el context d'una Administració pública relacional, l'oportunitat de la inserció de la mediació administrativa en el si del procediment administratiu. Amb aquesta finalitat, en primer lloc, es fa ressò de l'impacte de l'Administració pública relacional en la manera de concebre el procediment administratiu, i defensa la incorporació de la mediació administrativa com a instrument d'innovació i mecanisme d'obertura i flexibilitat procedimental. En segon lloc, analitza l'escassa regulació existent de la mediació administrativa. En tercer lloc, mostra alguns avenços recents en aquesta matèria i aporta exemples de previsió de la mediació en el si del procediment administratiu (en procediments administratius sancionadors i disciplinaris i com a mecanisme substitutiu dels recursos administratius). Finalment, planteja algunes propostes per a una regulació futura de la mediació en el procediment administratiu, sense obviar alguns obstacles per superar per a l'assoliment d'una implantació exitosa d'aquest mecanisme.

Paraules clau: procediment administratiu; mediació administrativa; mitjans adequats de solució de controvèrsies (MASC); terminació convencional; Administració pública relacional.

THE OPPORTUNITY FOR MEDIATION AS A MECHANISM OF OPENNESS AND FLEXIBILITY IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE CONTEXT OF A RELATIONAL PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

In the light of transformations to administrative law, this study sets out an opportunity for introducing administrative mediation into the administrative procedure, in the context of a relational public administration. To do this, it firstly discusses the impact of the relational public administration on how the administrative procedure is conceived and advocates the incorporation of administrative mediation as an instrument for innovation and a mechanism for procedural openness and flexibility. Secondly, it analyses the limited regulation on administrative mediation that already exists. Thirdly, it describes some of the recent progress in this field and provides examples of mediation within the administrative procedure (in administrative sanction and disciplinary procedures and as a mechanism to replace administrative appeals). Finally, it offers proposals for the future regulation of mediation in administrative procedures, while also discussing some of the obstacles to the successful implementation of such a mechanism.

Keywords: administrative procedure; administrative mediation; appropriate dispute resolution (ADR); conventional termination; relational public administration.

* Lucía Casado Casado, professora titular (acreditada com a catedràtica) de dret administratiu a la Universitat Rovira i Virgili. Facultat de Ciències Jurídiques. lucia.casado@urv.cat. [id 0000-0001-5603-3264](https://orcid.org/0000-0001-5603-3264).

Recepció de l'article: 12.09.2023. Avaluacions cegues: 16.09.2023 i 02.10.2023. Acceptació de la versió final: 09.10.2023.

Citació recomanada: Casado Casado, Lucía. (2023). L'oportunitat de la mediació com a mecanisme d'obertura i flexibilitat del procediment administratiu en el context d'una administració pública relacional. *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 82-107. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4117>

Sumari

- 1 El paper central del procediment administratiu i la necessitat de la seva renovació en vista de les transformacions del dret administratiu i de la societat actual
 - 1.1 La rellevància jurídica del procediment administratiu i l'amplitud de les seves funcions
 - 1.2 Les transformacions del procediment administratiu en el marc de l'Estat garant
 - 1.3 La necessària adaptació de la regulació del procediment administratiu al context actual
- 2 Desafiaments del procediment administratiu en el marc d'una Administració pública relacional: la introducció de la mediació com a instrument d'innovació procedimental
 - 2.1 L'Administració pública relacional i el seu impacte en la manera de concebre el procediment administratiu
 - 2.2 La mediació administrativa com a mecanisme d'obertura i flexibilitat del procediment administratiu
 - 2.2.1 La mediació administrativa: breu aproximació
 - 2.2.2 Sobre l'encaix de la mediació en el dret administratiu i en el procediment administratiu
 - 2.2.3 La mediació en el procediment administratiu. Avantatges de la seva utilització
- 3 La insuficiència del marc jurídic actual de la mediació en el procediment administratiu
 - 3.1 L'escassa regulació de la mediació administrativa a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques
 - 3.1.1 La mediació en el marc de la terminació convencional del procediment administratiu
 - 3.1.2 La mediació com a via substitutiva dels recursos d'alçada o de reposició
 - 3.2 La normativa autonòmica: alguns progressos
- 4 Avanços recents de la mediació administrativa: alguns exemples de llur ús o previsió en el marc del procediment administratiu
 - 4.1 Mediació preventiva: la previsió de la mediació en el marc de procediments administratius
 - 4.2 Mediació reactiva: l'experiència pràctica de Catalunya en l'ús de la mediació com a mecanisme substitutiu dels recursos administratius en l'àmbit de l'accés a la informació pública
- 5 La regulació jurídica de la mediació administrativa com a assignatura pendent
 - 5.1 Propostes per a una futura regulació de la mediació en el procediment administratiu
 - 5.2 Més enllà de la regulació: altres aspectes necessaris per a l'assoliment d'una implantació exitosa de la mediació administrativa
- 6 Reflexions finals
- 7 Referències

1 El paper central del procediment administratiu i la necessitat de la seva renovació en vista de les transformacions del dret administratiu i de la societat actual¹

El procediment administratiu constitueix una de les institucions centrals del dret administratiu i no pot romandre aliè als importants canvis que afecten aquesta branca de l'ordenament jurídic. Les transformacions del dret administratiu i del model d'Estat en què s'insereix, evidenciades, entre altres aspectes, en la configuració del seu objecte, dels subjectes o de les formes de l'acció administrativa, necessàriament impacten en la configuració del procediment administratiu. Constitueix, doncs, un desafiament llur adaptació a les noves realitats que van sorgint a mesura que es va produint l'evolució de l'Estat i la societat, sense oblidar el paper essencial que té, que no només no s'ha reduït, sinó que “ha cobrado nuevo auge de la mano del mandato constitucional de eficacia administrativa” (De la Sierra, 2010, p. 64).

1.1 La rellevància jurídica del procediment administratiu i l'amplitud de les seves funcions

El procediment administratiu, mitjançant el qual es canalitza bona part de l'activitat administrativa, constitueix “una pieza básica del Derecho Administrativo contemporáneo”, ja que “sintetiza en cada tiempo y lugar los rasgos más sobresalientes del Derecho Público; simboliza la posición del ciudadano ante la Administración; y refleja las relaciones que guardan los poderes públicos entre sí” (Barnés, 2008, p. 15). A més d'actuar com a mecanisme de defensa dels interessos generals, contribueix a garantir un millor funcionament de l'Administració i a racionalitzar l'exercici de la funció administrativa, i permet a les administracions públiques accedir al coneixement més ampli i més cert possible de la realitat; actua com a mecanisme de garantia per a les persones interessades, i serveix de mitjà d'obertura de l'Administració al seu entorn. Es més, amb el pas del temps, la seva rellevància i el seu protagonisme s'han anat incrementant, fins al punt de qualificar-se com “la columna vertebral del Derecho administrativo”, que representa “la pieza que contiene mayor información genética sobre el Derecho público en un tiempo y espacio determinados, como si de una piedra de Rosetta se tratara” (Barnés, 2011, p. 86).

Aquesta rellevància jurídica del procediment administratiu roman inalterable malgrat les transformacions que l'envolten, si bé s'adverteix un canvi de perspectiva els darrers anys. En el marc del nou dret administratiu, en contraposició a la consideració del procediment com un element merament formal per a l'adopció d'actes administratius, passa a concebre's com a eina posada al servei del principi de bona administració, en el sentit que possibilita l'adopció de decisions administratives de qualitat, mitjançant la valoració de tots els interessos en joc (Ponce, 2001, p. 108-118), i contribueix a la realització de l'interès públic. A més, esdevé un instrument clau en el context dels nous models i estratègies de regulació, direcció i governança (Barnés, 2008, p. 19 i 41-52).

1.2 Les transformacions del procediment administratiu en el marc de l'Estat garant

El procediment administratiu no pot obviar els canvis derivats de la irrupció de l'Estat social i democràtic de dret ni els produïts en el si de les administracions públiques i de l'actuació administrativa. A les darreres dècades, el dret administratiu ha experimentat una evolució significativa, a la que no pot resultar aliè el procediment administratiu. El nou context de referència en què s'ha de situar el dret administratiu avui és el de l'era de la informació i de l'estat garant (Gamero, 2015, p. 118). A conseqüència de la transformació en la relació entre Estat i societat,² l'Estat ha mutat la seva posició i les funcions que desenvolupava per tal de complir amb els objectius de l'estat social. Així, ha estat necessària la seva adaptació al nou escenari, que passa pel reconeixement de la limitació d'un poder públic sobrepasat i el correlatiu enfortiment de la societat (Esteve, 2015, p. 42) i, en conseqüència per un replegament de l'Administració en molts fronts de l'acció pública en favor de la societat i el sector privat. El canvi d'escenari en què es desenvolupa l'exercici del poder públic per l'Estat ha conduït a una reducció de la intervenció directa de les administracions públiques a la vida econòmica i social, la qual cosa es tradueix en el disseny, la dimensió i l'organització de les seves estructures

¹Aquest treball s'ha dut a terme en el marc del projecte d'R+D+I “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” (referència PID2020-112688GB-I00), finançat per MCIN/AEI/10.13039/501100011033; i dins del grup de recerca Territori, Ciutadania i Sostenibilitat de la Universitat Rovira i Virgili, del qual l'autora és la coordinadora, que està reconegut com a grup de recerca consolidat i que compta amb el suport del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

²Sobre aquesta qüestió, *vid. in totum* Esteve (2013) i també Esteve (2015, p. 29-45).

i funcions (Caballero, 2021, p. 9). Es reclama a l'Administració la capacitat de satisfer les demandes socials amb el mateix grau de prestació, alhora que es reivindica més eficiència del sistema, de manera que es pugui satisfer la realització de l'interès general de la manera menys invasiva possible i amb una correlativa ampliació de l'espai de la llibertat ciutadana (Gamero, 2015, p. 120). En aquest context, la funció principal de l'Estat i del seu aparell administratiu, com assenyala Esteve (2015, p. 43), “habría de ser una función de garantía, asegurando, garantizando que en esa gestión y actuación del sector privado se atienden los intereses generales comprometidos y se alcanzan los objetivos y requerimientos que marcan la Constitución y las leyes”. Es converteix, així, en un Estat garant, amb una nova posició i una important comesa, que té “ante sí el reto de mantener los fines sin disponer de los medios” (Esteve, 2015, p. 44) i es passa d'una Administració prestadora directa de serveis a una Administració que assumeix una funció reguladora i garant (Ruiz, 2022, p. 179-204).

Simultàniament, també s'ha produït una expansió del dret administratiu, des d'un punt de vista tant subjectiu com objectiu. Més enllà de la seva expansió a òrgans externs al poder executiu, cada vegada més, determinades funcions públiques, tradicionalment exercides per les administracions públiques, passen a ser desenvolupades per persones que no tenen la condició d'Administració pública (entitats de dret privat vinculades o dependents de les administracions públiques, integrants del sector públic institucional i subjectes privats), de manera que el dret administratiu s'expandeix progressivament cap a àmbits no protagonitzats formalment per una Administració pública. Així mateix, des del punt de vista del seu objecte, es produeix una notable expansió (Caballero, 2021, p. 10) i el braç del que és públic s'estén a un nombre de sectors més ampli, “dado que la remoción de los obstáculos para la obtención de condiciones equivalentes en el disfrute de los derechos y libertades requiere una participación pública en la práctica totalidad de la realidad” (De la Sierra, 2010, p. 56).

D'altra banda, també són evidents els canvis en les modalitats d'actuació administrativa, conseqüència lògica de les transformacions a què s'acaba de fer referència, i cada vegada són més freqüents actuacions que no es plasmen en actes administratius. L'acte administratiu ha anat perdent força. Paral·lelament, han anat adquirint un protagonisme més gran altres formes d'actuació administrativa mitjançant les quals les administracions públiques cada vegada intervenen més però que no revesteixen la forma d'acte unilateral, i són més abundants els actes privats amb efectes jurídicopúblics (autoliquidacions, comunicacions prèvies i declaracions responsables). També és representatiu de l'Estat garant, com adverteix Gamero (2015, p. 122), el pas de la regulació directa dels poders públics a una autoregulació dels diversos sectors, que emergeix amb força; sense oblidar altres instruments de *soft law*, com guies, protocols..., que cada vegada tenen més presència. D'aquesta manera, l'Estat social també ha promogut una ampliació del procediment administratiu, allunyada del concepte d'acte administratiu (Hernández, 2010, p. 65).

Tampoc es poden oblidar les tendències privatitzadores en l'àmbit del poder normatiu i la justícia, que evidencien una retirada de l'Estat i una correlativa entrega de part de les seves funcions a la societat (Esteve, 2015, p. 40-42). A més de l'autoregulació privada, emergeixen amb força els mecanismes alternatius de solució de conflictes (més coneguts darrerament com a mitjans adequats de solució de controvèrsies –MASC–), com la mediació o l'arbitratge, que poden tenir encaix en el procediment administratiu.

A aquests canvis s'hi afegixen els derivats del desenvolupament tecnològic i l'impacte de les tecnologies de la informació i la comunicació, que han canviat les formes de relació entre l'Administració i la ciutadania i han conduït a l'administració electrònica i a la digitalització dels procediments; i els que ja comencen a aflorar a conseqüència de l'ús de la intel·ligència artificial a les administracions públiques, que obre noves perspectives però que també implica alguns riscos i planteja nous reptes. Sens dubte, el procediment administratiu no pot romandre aliè a aquests canvis i ha de ser permeable a la nova realitat derivada de la societat de la informació i la revolució digital i tecnològica. És necessari, per tant, adaptar-lo progressivament al nou escenari.

1.3 La necessària adaptació de la regulació del procediment administratiu al context actual

El procediment administratiu s'ha d'enquadrar necessàriament en el context assenyalat. Tanmateix, la regulació actual del procediment, continguda a l'LPACAP, continua essent tributària d'un enfocament tradicional i presenta alguns dèficits rellevants, ja que no respon totalment a la realitat substantiva a què s'ha d'aplicar. Entre aquests dèficits s'ha de destacar, en primer lloc, l'escàs ressò que troben a aquesta regulació les diverses dimensions amb què actuen les administracions públiques –aquelles “otras ‘vidas’ o modos de ser de las

administraciones actuales” a què es refereix Barnés (2011, p. 87-88)–, ateses les transformacions que s’han produït a la dimensió subjectiva del dret administratiu.

En segon lloc, la seva falta d’adaptació a les noves formes de l’activitat administrativa. L’LPACAP ja no és plenament representativa de l’activitat administrativa contemporània (Barnés, 2008, p. 20). Si bé inclou algunes previsions, per exemple, en relació amb les comunicacions prèvies i les declaracions responsables, resulten totalment insuficients; és necessari un desenvolupament més gran del seu règim jurídic (Gamero, 2015, p. 120-123) que doni resposta als problemes principals que plantegen els nous instruments d’intervenció administrativa (entre d’altres, la posició de les terceres persones titulars de drets i interessos legítims que es puguin veure afectats, l’absència de participació o els seus efectes jurídics). En cas contrari, es produiria una reducció de les garanties de la ciutadania.

En tercer lloc, en la regulació del procediment administratiu, continua predominant una visió del procediment tradicional, similar al judicial, que no s’adapta i que esdevé ineficaç per a moltes situacions amb què ens trobem actualment, en què el procediment, lluny de ser un procés merament aplicatiu d’una norma a un cas concret, té una funció creativa o innovadora (per exemple, en la presa de decisions de caràcter tècnic o científic). Es constata, doncs, utilitzant paraules de Barnés (2008, p. 21), la “obsolescència e ineficacia del instrumento ‘procesal’ para múltiples situaciones y supuestos”. El procediment ja no es pot veure només en termes processals, muntat sobre una estructura bilateral i amb l’accent en el principi de contradicció com un dels seus elements bàsics. Com adverteix Cassagne (2011, p. 31), “las transformaciones que se vienen operando en el procedimiento administrativo demandan una reforma a fin de actualizar el ordenamiento con la recepción de nuevos instrumentos y fórmulas que encaucen la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas”. Efectivament, el reconeixement del caràcter contradictori del procediment no pot fer oblidar que el procediment només es pot desenvolupar en el marc de la col·laboració mútua, principi que, en opinió de Santiago (2010, p. 14) “no sólo constituye una condición básica en la relación entre el Estado y los particulares, sino también un verdadero presupuesto del procedimiento administrativo, ya que sin él carecería de todo sentido”. Per tant, s’ha d’atendre aquestes noves funcions del procediment, que requereixen la informació i el consens, per tal d’assegurar més racionalitat en la presa de decisions per part de les administracions públiques i més eficàcia de l’acció administrativa.

En quart lloc, el procediment administratiu tampoc pot desconèixer les noves formes de regulació i governança. Tanmateix, en l’actualitat, la seva regulació no se’n fa ressò (Barnés, 2008, p. 21) i continua gravitant sobre un model clàssic, un procediment essencialment bilateral, basat en una Administració jeràrquica, tancada i piramidal, en què conflueixen una successió d’actes administratius emanats de la corresponent autoritat, al servei d’una decisió final, unilateral i imperativa en la qual es posa l’accent. Tampoc té en compte l’actuació de l’Administració quan no la duu a terme mitjançant instruments formals, imperatius o vinculants (per exemple, quan adopta decisions informals, aprova normes de *soft law*, negocia...), com adverteix Barnés (2011, p. 88). Tot això, sense perjudici de petites modulacions que s’han anat introduint, com la terminació convencional del procediment.

Finalment, és evident que la digitalització i l’ús de la intel·ligència artificial constitueixen els factors principals de canvi o innovació, en l’àmbit privat i en l’activitat administrativa (Huergo, 2021, p. 78). És per aquest motiu que el procediment administratiu també ha de ser permeable a aquests canvis, a partir dels quals s’esperen grans avenços, i s’hi ha d’adaptar per fer front als nous reptes tecnològics i jurídics derivats de l’actuació administrativa automatitzada i de la utilització de sistemes d’intel·ligència artificial o prediccions algorítmiques en l’exercici de potestats administratives. Des d’aquesta perspectiva, és necessari, a més de complir amb les exigències que l’LPACAP estableix com a regles generals i garanties essencials aplicables a qualsevol procediment –utilitzi o no la intel·ligència artificial o l’actuació administrativa automatitzada (Gamero, 2023, p. 423-424)–, procedir a introduir les adaptacions necessàries en cas d’utilització d’algorismes, per garantir el respecte dels fins perseguits amb el procediment administratiu (Mir, 2023, p. 698) i minimitzar els riscos que pot comportar l’ús d’aquesta tecnologia.

Es constata, per tant, el desfasament i l’obsolescència d’alguns aspectes de la regulació del procediment administratiu respecte de l’evolució de l’organització, el funcionament i els instruments d’acció de les administracions públiques (Parejo, 2008, p. 442-444). I resulta evident la necessitat de transformar-los i

adaptar-los, sense passar per alt les garanties i els principis de l'Estat de dret (Cassagne, 2011, p. 31). Tot i les profundes transformacions del dret administratiu contemporani, la institució del procediment administratiu s'ha mantingut invariable en el pla legislatiu (Barnés, 2011, p. 88). En definitiva, les circumstàncies contextuals a què ens referim evidencien la necessitat d'una modificació profunda de la legislació actual (Barnés, 2008, p. 23-26; Gamero, 2015, p. 120) i d'una adaptació del procediment administratiu. Hi ha molts aspectes de la regulació que, en aquest context, requereixen una reforma profunda, amb l'objectiu d'adaptar el procediment a l'escenari actual, que acull procediments administratius complexos, de tercera generació –utilitzant paraules de Barnés (2011)–,³ amb característiques radicalment diferents dels procediments clàssics, i en què les noves formes de governança adquireixen una rellevància fonamental. Tanmateix, ens centrarem únicament en la necessària obertura del procediment administratiu a la negociació amb la ciutadania, i la introducció, en aquesta línia, de la mediació administrativa.

2 Desafiaments del procediment administratiu en el marc d'una Administració pública relacional: la introducció de la mediació com a instrument d'innovació procedimental

A conseqüència del profund procés de transformació de les administracions públiques i del dret administratiu, el procediment administratiu ha de fer front a nous reptes i desafiaments; entre els quals, el de la necessària obertura a la negociació, element clau en el marc d'una Administració pública relacional, que preconitza l'horitzontalitat de la relació entre l'Administració i l'administrat (Silva, 2023, p. 191). La preferència actual per les formes d'actuació administrativa de naturalesa convencional “está desplazando el interés dogmático desde el acto administrativo al procedimiento, como sede para la búsqueda de la solución no ya más correcta en Derecho, no sólo más favorable para el interés general, sino también más viable y aceptable por sus destinatarios” (Sánchez, 1995, p. 12). En aquest context, el principi de col·laboració ha d'assumir un rol rellevant i el gran desafiament a què ha de fer front el procediment administratiu modern “es el de obtener el favor de los administrados” i “lograr que ellos recurran al Procedimiento Administrativo no por imposición legal sino por asumirse que él permitirá solucionar los conflictos sin necesidad de recurrir a una instancia judicial” (Santiago, 2010, p. 18). Per això, cal concebre'l no només com a lloc de diàleg entre els diversos interessos en presència, a través de la utilització de mecanismes de participació ciutadana, sinó també com a lloc de negociació del poder (Torricelli, 2010, p. 289-292), cosa que requereix incorporar instruments que permetin la negociació i el consens i adoptar decisions més eficaces, sense oblidar el principi de legalitat i sense desplaçar l'eix en què s'assenta l'arquitectura constitucional i legal del procediment administratiu (Cassagne, 2011, p. 45). I és aquí on la mediació administrativa pot tenir un rol rellevant com a instrument d'innovació procedimental.

2.1 L'Administració pública relacional i el seu impacte en la manera de concebre el procediment administratiu

Les transformacions patides en les relacions Estat-societat desencadenen la necessitat de modernització del dret administratiu, que ha de mostrar més flexibilitat i desenvolupar nous principis, així com de la mateixa Administració, que s'ha d'adaptar als principis de la nova gestió pública, amb una exigència més alta de transparència i més participació en les decisions administratives. Resulta, doncs, imprescindible advocar per una nova concepció de l'organització i del funcionament de l'Administració, amb el principi de bona administració com a eix central. És en aquest context on cal situar l'Administració pública relacional.

El concepte *Administració pública relacional* cerca “la interacción administrativa permanente (en los distintos niveles) y la aproximación colaborativa con la ciudadanía. Para que sea posible solucionar problemas sociales, complejos y plurales, es necesario un abordaje colaborativo y pactado” (Silva, 2023, p. 102). Des de la perspectiva de la ciutadania, això implica la necessitat de reequilibrar el joc dels interessos en presència i el manteniment d'una interacció constant de l'Administració amb els individus. Ja no n'hi ha prou amb establir mitjans de participació, sinó que cal incloure la ciutadania en el procés de determinació de l'interès general, cosa que determina la necessitat de desenvolupar eines de comunicació que potenciïn la confiança, amplïïn la transparència, transformin les relacions i visualitzin la solució dels problemes (Silva, 2023, p. 103). El diàleg

³ Sobre les notes característiques dels procediments de tercera generació, *vid.* Barnés (2011, p. 94-97). *Vid.*, així mateix, la comparativa que fa aquest autor de les tres generacions de procediment (p. 107-108).

i la solució pactada, articulada amb els diversos sectors, ha de ser l'estratègia preferent de les administracions públiques (Silva, 2023, p. 105).

L'Administració pública relacional impacta en la manera de concebre el procediment administratiu. D'una banda, demana superar una concepció més clàssica o tradicional, d'unilateralitat en l'adopció de les decisions administratives, i apostar per més participació per part de la ciutadania. Fruit d'una nova manera d'entendre les bases de la relació entre l'Administració i la societat, es produeix l'obertura del procediment a formes d'actuació administrativa de naturalesa convencional amb els administrats; la relació Administració-ciutadania es construeix sobre la base de la bona fe i la confiança legítima, i s'entén que l'interès públic no pot estar al marge de l'interès dels administrats (Morón, 2016, p. 56). D'aquesta manera, es confereix més protagonisme a la concertació i al diàleg, i s'introdueixen tècniques consensuals en el procediment, a la recerca de més eficàcia administrativa.

D'altra banda, i a conseqüència de l'anterior, implica dotar el procediment, davant de la seva rigidesa tradicional, de més flexibilitat, fet que suposa una premissa per evitar conflictes. Com adverteix Silva (2023, p. 115), la flexibilitat és una necessitat de l'Administració contemporània que es pot assolir amb la utilització d'instruments de consens. El procediment administratiu no pot romandre aliè a aquesta necessitat, per la qual cosa també s'han de potenciar aquests mecanismes per fer participar la ciutadania en l'adopció de decisions i així ampliar l'eficàcia administrativa.

2.2 La mediació administrativa com a mecanisme d'obertura i flexibilitat del procediment administratiu

En el marc de l'Administració pública relacional, la incorporació de MASC al dret públic crea un camí idoni per a la construcció de la col·laboració i el consens entre administracions públiques i administrats (Silva, 2023, p. 122). En aquest context, la mediació administrativa constitueix una eina a potenciar tant en l'àmbit del procediment administratiu com en el de la jurisdicció contenciosa administrativa, si bé en el marc d'aquest treball ens centrarem només en el primer. Des d'aquesta perspectiva, volem cridar l'atenció sobre el paper de la mediació com a mecanisme d'innovació del procediment administratiu, que permet dotar-lo de més obertura i flexibilitat.

2.2.1 La mediació administrativa: breu aproximació

La mediació administrativa és un mecanisme general de resolució o de prevenció de conflictes inclòs entre els mitjans d'autocomposició d'interessos,⁴ en què les mateixes parts que mantenen la disputa arriben a la solució del conflicte o en prevenen la producció, amb la intervenció d'una tercera persona a la qual no es confereix capacitat de decisió. Es pot definir com:

Un medio de composición entre sujetos jurídicos privados y la Administración pública, que se realiza a través de un procedimiento contestado, mediante la intervención de un tercero mediador independiente e imparcial, cuya finalidad es la de facilitar un acuerdo de voluntades con la decidida y voluntaria participación de las partes interesadas o legitimadas para actuar en el correspondiente procedimiento administrativo. (Carballo, 2015, p. 412)

S'articula, per tant, com un procediment de prevenció i solució de conflictes entre Administració pública i subjectes privats –també entre administracions públiques– en què, sobre la base del principi d'autonomia de voluntat, amb la intervenció d'una tercera persona independent i imparcial –que pot ser una persona física o jurídica (González, 2019, p. 116)–, aliena al conflicte, es pretén assolir un acord satisfactori que respongui als interessos de les parts i sigui acceptat per aquestes parts, ajustant-se al principi de legalitat. Aquest instrument és especialment idoni en l'àmbit del procediment administratiu en el context d'una Administració pública relacional, ja que els mitjans autocompositius persegueixen aproximar posicions en una negociació i millorar la

⁴ Els MASC d'autocomposició d'interessos es caracteritzen perquè són les mateixes parts que mantenen la disputa les que arriben a la solució del conflicte, bé sense la intervenció d'una tercera persona (supòsits de transacció-negociació), bé amb la participació d'una tercera persona sense capacitat de decisió (conciliació i mediació). En canvi, els d'heterocomposició d'interessos es caracteritzen per la intervenció d'una tercera persona aliena al conflicte, lliurement acceptada per les parts, que resol la controvèrsia i que imposa la solució adoptada a les parts, que queden obligades a complir-la.

relació entre les parts, alhora que busquen una solució a la controvèrsia, contràriament als heterocompositius, que són adversarials i en els quals és més rellevant arribar a una solució jurídica al conflicte, encara que es trenqui la relació entre les parts.

Amb relació als principis aplicables a la mediació administrativa, els més rellevants són els de voluntarietat, atès que es parteix de la no obligatorietat del sotmetiment a mediació, sens perjudici que aquesta via es pugui proposar a les parts i sigui possible també establir per via legal o reglamentària les circumstàncies d'obligatorietat de la participació de l'Administració pública en un procediment de mediació, sense que això vulneri la voluntarietat (Silva, 2023, p. 189); igualtat entre les parts, atès que han d'intervenir amb plena igualtat d'oportunitats en el procediment de mediació (Tornos, 2019, p. 4); imparcialitat, que implica que la persona mediadora no pot estar vinculada amb les parts, i això s'ha de garantir necessàriament; confidencialitat, que s'ha de compatibilitzar amb la transparència, i legalitat, en la mesura que la solució obtinguda no pot contrariar l'ordenament jurídic i l'acord ha de cercar la millor forma de satisfacció de l'interès general definit prèviament per la norma.⁵

2.2.2 Sobre l'encaix de la mediació en el dret administratiu i en el procediment administratiu

La mediació administrativa, malgrat no haver experimentat l'ampli desenvolupament que té en altres àmbits, com el civil o el mercantil, és un mitjà apte per a la solució de conflictes al sector públic (Gamero, 2006, p. 342-343) i constitueix una tendència creixent en el dret europeu.⁶

Tanmateix, tradicionalment el dret administratiu s'havia resistit a la incorporació de la mediació administrativa i no ha estat fins a temps recents que s'ha advocat per implementar-la i se n'ha intensificat l'ús. El retard i les reticències respecte a la seva implementació s'expliquen perquè la seva implantació xoca amb la situació de desigualtat en què es troben les parts d'una relació juridicoadministrativa, atesa l'especial posició de l'Administració, que gaudeix d'importants prerrogatives i privilegis –com l'autotutela declarativa i executiva–, davant de la ciutadania i, per tant, d'una situació jurídica avantatjosa; amb el caràcter indisponible de les potestats administratives, i amb la subjecció de l'Administració al principi de legalitat i el seu deure de servir amb objectivitat els interessos generals, que prevalen sobre els particulars. Certament, la dificultat d'aplicació d'aquest mecanisme, que cerca solucions consensuades, rau en el fet que s'insereix en un àmbit en què es dona una actuació unilateral –i no bilateral– de les administracions públiques, com són els actes administratius i el procediment per a la seva producció. Ho posa de manifest Rams (2019, p. 682):

Resulta complicado conjugar dos elementos tradicionalmente separados en el ámbito del Derecho Administrativo: la determinación de acuerdos, pactos, convenios o contratos, que suponen –necesariamente– un acuerdo de voluntades entre dos partes, que no se encuentran sin embargo en una posición de igualdad, con la resolución de un procedimiento que es, en esencia, una actuación unilateral de la Administración.

A això s'hi uneix el tradicional recel i la resistència de l'Administració pública a aplicar-la.

Ara bé, no estem davant de barreres infranquejables per a una utilització més extensa de la mediació administrativa. La mateixa normativa, com veurem, ofereix una sèrie de vies per al desenvolupament d'aquest mecanisme de solució de conflictes, si bé caldrà avaluar la idoneïtat dels assumptes concrets susceptibles de ser sotmesos a mediació (Nieto, 2010, p. 754). Per això, cal plantejar la generalització d'aquesta tècnica en àmbits concrets, i avui la invocació del principi de legalitat no és suficient per rebutjar sotmetre un conflicte a una possible mediació (Belando, 2016, p. 206).

⁵ A més dels assenyalats, la doctrina apunta altres principis orientadors, com els de consensualitat, cooperació, discrecionalitat, ètica, flexibilitat, informació, immediació, neutralitat i professionalitat (Silva, 2023, p. 189-195).

⁶ La mediació administrativa al dret públic ha rebut un gran impuls del Consell d'Europa, a través de la Comissió Europea per a l'Eficàcia de la Justícia (CEPEJ). Vid. la Recomanació Rec (2001) 9 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa als estats membres sobre els mitjans alternatius de resolució de litigis entre les autoritats administratives i els particulars, adoptada el 5 de setembre del 2001, complementada per una guia aprovada el 2007 (*Guidelines for improving the implementation of Recommendation Rec (2001) 9*. CEPEJ (2007) 15 E); i, més recentment, l'informe *Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europe member states* (CEPEJ (2022) 11, de 7 de desembre del 2022).

2.2.3 La mediació en el procediment administratiu. Avantatges de la seva utilització

Com hem avançat, és possible desenvolupar la mediació en el marc del procediment administratiu.⁷ De fet, la seva utilització en aquest àmbit suposa la introducció d'un instrument d'innovació de les relacions entre ciutadania i Administració (González, 2019), que aprofundeix en el mandat contingut a l'article 103 de la CE i al principi de bona administració (Belando, 2016, p. 206).

Són diversos els escenaris en què es pot donar la mediació, en funció del tipus de procediment, i són diferents els requisits i límits establerts en cada cas per la normativa per a la seva implantació (Gamero, 2006, p. 345), tal com tindrem ocasió de comprovar. Així, es pot plantejar, en primer lloc, en procediments administratius de gestió, adreçats a dictar un acte administratiu resolutori que encara no ha recaigut. Generalment, els procediments administratius finalitzen amb una decisió adoptada unilateralment per una Administració pública i que rarament es pot tenir per consensuada o dialogada amb les persones interessades, malgrat que es duguin a terme els tràmits procedimentals d'audiència i d'informació pública (Beltrán, 2014, p. 1). Ara bé, això no impedeix que, en determinats casos, pugui tenir joc la mediació –per tal de buscar una solució consensuada–, en el si del procediment administratiu, sigui actuant sobre una part de la seva instrucció o sobre la seva finalització. D'aquesta manera, la mediació es desenvolupa prèviament a la decisió administrativa en si, per la qual cosa formalment es tanca el conflicte jurídic, en permetre's que l'acte administratiu reculli una decisió prèviament consensuada amb el subjecte interessat que conjugui els diversos interessos en presència sense detriment del principi de legalitat (Belando, 2016, p. 207). Estem, en aquests casos, davant d'una mediació convencional, que opera abans que es produeixi el conflicte, per evitar-lo, i que es revela com un instrument eficaç de participació ciutadana en la realització de les polítiques públiques (Beltrán, 2014, p. 3). El principal problema operatiu que es planteja en aquests casos és com inserir en el procediment administratiu la fase de mediació, és a dir, com obrir un espai en l'aplicació pràctica del dret perquè l'Administració pugui assolir un acord que cal executar després (Gamero, 2006, p. 343).

En segon lloc, en procediments administratius de recurs, adreçats a eliminar un acte preexistent. En aquests casos, tot i que el conflicte ja ha sorgit i està plantejat, la mediació podria actuar com a mecanisme substitutiu dels recursos administratius ordinaris. Es tracta de la comunament anomenada *mediació institucional o impugnatòria*, que compleix una funció revisora de l'actuació administrativa. Tampoc no es pot descartar que, encara que no s'acudeixi a aquesta via substitutiva, es pugui utilitzar la mediació per facilitar la terminació convencional del mateix procediment de recurs. Des d'aquesta perspectiva, Iglesias (2017, p. 86) defensa que, mitjançant els mecanismes vigents de participació de les persones interessades en el procediment administratiu (principalment, l'audiència) és possible donar entrada als seus interessos, i aconseguir així una solució consensuada que doni lloc a un acte administratiu que resolgui el recurs amb un grau més alt de satisfacció per a ambdues parts. Per contra, Escuin (2017, p. 2401) qüestiona la terminació convencional com a mode de finalització d'un recurs, en entendre que el seu objecte “es, exclusivamente, la validez (nulidad o anulabilidad) de un acto administrativo, y parece que el imperio de la ley no debe quedar en manos de las partes, máxime cuando una de ellas es la Administración”.

L'aplicació de la mediació en els procediments administratius aporta molts avantatges a conseqüència del seu abast, més ampli que el d'un acte administratiu decisoriu o la resolució d'un recurs administratiu, i la seva flexibilitat més gran. Entre aquests avantatges volem destacar-ne dos, especialment. D'una banda, encara que la mediació administrativa s'ha d'exercir dins dels límits del dret (Tornos, 2019, p. 6), no s'ha de basar només en elements jurídics, sinó que pot tenir en compte altres variables no jurídiques, com ara factors d'equitat⁸ i de justícia material, de manera que es pot assolir una solució raonable i més satisfactòria per a les parts (Beltrán, 2014, p. 2). En la mesura que es planteja com una tècnica basada en el diàleg paritari entre les parts i connecta amb la nova concepció del principi d'objectivitat i el concepte de bona administració, la mediació permet, davant de la unilateralitat de la decisió administrativa, l'adopció de decisions ponderades en què s'atén no només el principi de legalitat sinó també altres valors, com l'equitat i la justícia (Belando, 2016, p. 204).

7 També és possible la mediació abans de l'inici d'un procediment administratiu; i al marge de tot procediment administratiu, si bé no ens referim a aquesta modalitat en el marc d'aquesta recerca (*vid.* Beltrán, 2014, p. 2).

8 A l'equitat com a punt central de la mediació s'hi refereix Font (2023). *Vid.* també Carballo (2015, p. 424-425).

D'altra banda, com que té en compte tots els interessos en presència i involucra les persones interessades en la presa de decisions, permet un coneixement més complet de la matèria sobre la qual s'ha d'adoptar una decisió, i això porta a adoptar decisions consensuades i socialment acceptades, ja que les parts han estat escoltades, s'han tingut en compte les seves necessitats i se'ls ha permès participar, “lo que redundará en que las decisiones sean más funcionales, más operativas, más ancladas en la realidad y más acordes con las verdaderas necesidades sociales y aspiraciones ciudadanas. Ello, a su vez, posibilita una Administración pública eficiente y de calidad” (Beltrán, 2014, p. 5), i reforça la confiança de la ciutadania en l'Administració. D'aquesta manera, la formalització d'un diàleg compositiu entre els interessos generals i particulars en joc en un procediment administratiu pot ser eficaç, ja que, amb independència que mitjançant la mediació s'arribi a resoldre una controvèrsia o no, servirà, almenys, per exposar i documentar degudament els termes del debat a l'efecte d'orientar la resolució corresponent (Vaquer, 2020, p. 543). De fet, com assenyala Tornos (2019, p. 6), la defensa de la mediació en l'àmbit administratiu “debe basarse en la constatación de que el logro de un acuerdo con los ciudadanos afectados es una buena manera de lograr la mejor satisfacción del interés general que está definido en la norma aplicable”. En conseqüència, la mediació aplicada al si del procediment administratiu pot aportar més eficàcia i fins i tot més agilitat i donar una resposta més satisfactòria a les controvèrsies, que confereixi un equilibri més gran entre els interessos generals de l'Administració i els interessos particulars i que permeti una solució definitiva del conflicte i eviti altres de cara al futur.

Finalment, no es pot oblidar que la incorporació de la mediació al si del procediment administratiu permetrà que el conflicte o les diferències que puguin existir entre les parts amb relació a un determinat assumpte es resolguin en via administrativa, sense necessitat d'acudir a la jurisdicció contenciosa administrativa, per evitar d'aquesta forma la judicialització del conflicte, amb el consegüent estalvi de temps i de costos. S'erigeix, així, en una via complementària de la justícia administrativa.

3 La insuficiència del marc jurídic actual de la mediació en el procediment administratiu

Malgrat la creixent rellevància que està adquirint la mediació administrativa, les seves potencialitats i els avantatges que la seva implementació pot oferir, el marc jurídic actual és insuficient. Atesa l'exclusió de la mediació en l'àmbit administratiu de la Llei 5/2012, de 6 de juliol, de mediació en assumptes civils i mercantils,⁹ la normativa actual es limita, en relació amb la mediació administrativa –activada en via administrativa, abans de l'inici d'un procés contenciós administratiu–, a uns quants preceptes de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), emmarcats en les bases constitucionals que serveixen de suport i emparen la mediació en l'àmbit del dret administratiu –principalment, l'article 9.2, en concordança amb el 23.1, el 103.1, el 105 i el 106.1 de la CE–.¹⁰

3.1 L'escassa regulació de la mediació administrativa a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques

La normativa general de procediment administratiu no regula de manera detallada la mediació administrativa. Únicament preveu la possible obertura del procediment administratiu a la negociació amb les persones interessades i n'inclou algunes previsions tant en el procediment administratiu previ –abans de l'adopció d'una determinada decisió– com en el procediment administratiu posterior, ja en la fase de resolució conflictes amb l'Administració després de l'adopció unilateral d'una decisió determinada. D'una banda, l'LPACAP regula amb caràcter general la terminació convencional del procediment (art. 86) i inclou alguna menció específica en el cas dels procediments de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques (art. 81.2 i 86.5) i dels sancionadors (art. 90.4 i 91.1). D'altra banda, preveu mitjans alternatius als recursos administratius ordinaris com a via de solució de conflictes, entre els quals inclou la conciliació, la mediació i l'arbitratge (art. 112.2).

L'LPACAP només inclou una menció expressa a la mediació a l'article 112.2, en què s'incardina la mediació institucional. Això no implica que la mediació quedi fora de la terminació convencional, ja que l'absència de

9 Aquesta llei, que incorpora la Directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig del 2008, exclou, en tot cas, del seu àmbit d'aplicació “La mediació amb les administracions públiques”, art. 2.2.b). Això és discutible, ja que la directiva no exclou la mediació en l'àmbit administratiu en aquests termes absoluts. *Vid.* Alonso et al. (2018, p. 605-606).

10 Sobre les bases constitucionals de la mediació administrativa, *vid.* Carballo (2008, p. 50-54) i González (2019, p. 125-126).

referència expressa per part del legislador a l'article 86 no és obstacle perquè hi resulti perfectament encaixable la mediació convencional, tal com ha posat de manifest González (2019, p. 129). Tots dos tipus de mediació –la convencional, de l'article 86, i la institucional, del 112.2– presenten diferències significatives. La primera es configura com un mitjà de finalització o preparació d'un procediment administratiu que pretén evitar una situació de conflicte, i les parts trien la persona mediadora, en assentar-se sobre els principis de l'autonomia negocia (González, 2019, p. 132). En canvi, la segona actua quan el conflicte ja s'ha plantejat i qui el dirigeix és un òrgan col·legiat o una comissió específica, i s'ajusta a un procediment reglat (González, 2019, p. 132).

3.1.1 La mediació en el marc de la terminació convencional del procediment administratiu

L'LPACAP incorpora, a l'article 86, la possibilitat de terminació convencional del procediment administratiu, que permet substituir la decisió unilateral de l'Administració per una decisió acordada (Sánchez, 1995, p. 15) i que busca una satisfacció més alta de l'interès públic i més eficàcia. Estem davant d'una mediació convencional, fonamentada sobre el principi d'autonomia negocia (Carballo, 2013, p. 12).

De conformitat amb aquest precepte,¹¹ les administracions públiques “poden subscriure acords, pactes, convenis o contractes amb persones tant de dret públic com privat”, que poden tenir la consideració de finalitzadors dels procediments administratius¹² o inserir-se amb caràcter previ –sigui de manera vinculant o no– a la resolució que hi posi fi.¹³ Per tant, es permet a l'Administració –amb certes condicions– la celebració de convenis en el si dels procediments administratius, i introduir, així, la possibilitat de solucions pactades davant de la tradicional activitat administrativa unilateral. En aquest precepte es recull la possibilitat d'acord tant com a forma de terminació d'un procediment administratiu substitutiva de la resolució administrativa –en admetre's la terminació mitjançant un acord de caràcter negocia (Gamero, 2006, p. 348)–, com amb caràcter previ a l'adopció de l'acte administratiu resolutori, cosa que permetria una solució consensuada –que pot ser vinculant o no– abans de l'emissió del corresponent acte administratiu resolutori per part de l'Administració pública. En el segon cas, no estariem pròpiament davant d'una terminació convencional, en la mesura que el procediment administratiu no conclou amb un acord, sinó amb un acte administratiu acceptat pel destinatari (Belando, 2016, p. 212). D'aquesta manera, malgrat l'enquadrament d'aquest precepte entre els mitjans de terminació del procediment, en realitat planteja un ventall més ampli de supòsits (Nieto, 2010, p. 745), en incloure tant acords finalitzadors del procediment com acords previs, vinculants o no, per a la resolució que els posi fi. En tot cas, hi ha dos elements aglutinadors de totes aquestes figures: la seva inserció en un procediment administratiu (acabant-lo o determinant-ne la resolució finalitzadora) i el seu caràcter consensual (Rams, 2016, p. 686).

Els acords que s'adoptin han de tenir com a objecte satisfer l'interès públic i no poden ser contraris a l'ordenament jurídic ni versar sobre matèries no susceptibles de transacció,¹⁴ fet que suposa un límit a través del qual es deixa clar que la terminació convencional no és una via per relaxar el compliment de la legalitat (Sánchez, 1995, p. 15). Així ho corrobora el Tribunal Suprem a la Sentència de 22 de juliol de 2003.¹⁵ No obstant això, la Llei no concreta en quins àmbits es pot donar la terminació convencional,¹⁶ ni inclou un llistat de matèries que no poden ser objecte de transacció en l'àmbit del dret públic, raó per la qual *a priori* no se n'hauria d'excloure cap i caldrà estar a les possibles prohibicions que estableixi el legislador¹⁷ i a les

11 Sobre les qüestions rellevants que planteja aquest precepte en relació amb la seva naturalesa, significat i eficàcia pràctica, *vid.*, per tots, Brufao (2022, p. 189-202), Bustillo (2010, p. 385-445), Delgado (1995, *in totum*) i Parejo (1995, p. 153-213).

12 En aquest supòsit, s'ha de tenir en compte el que disposa l'article 21.1 *in fine* de l'LPACAP.

13 *Vid.* l'apartat 1 de l'article 86 de l'LPACAP. Tingueu en compte també l'article 22.1.f) de l'LPACAP.

14 *Vid.* l'apartat 1 de l'article 86 de l'LPACAP. Sobre els límits materials de la mediació administrativa, tenint en compte l'article 86.1 de l'LPACAP, *vid.* Carballo (2008, p. 163-176), Delgado (1995, p. 206-211) i Rams (2019, p. 687-692).

15 Sentència del Tribunal Suprem de 22 de juliol del 2003 (sala contenciosa administrativa, secció 4a, recurs núm. 4315/1999, ponent: Antonio Martí García), FJ 1r.

16 Part de la doctrina defensa que només és possible la mediació administrativa en l'exercici de les potestats discrecionals o d'activitats que no són totalment i rigorosament reglades respecte dels àmbits de discrecionalitat (per exemple, Beltrán, 2014, p. 8; Sánchez, 1995, p. 15-16). Tanmateix, altres autors adopten una perspectiva més àmplia i no exclouen la seva aplicació també en l'àmbit de les potestats reglades (Carballo, 2015, p. 417-418). Per la seva banda, Font (2023) afirma: “No diria que l'exclusió ho està en la naturalesa de les potestats que s'exerceixen (reglades o discrecionals), sinó en l'àmbit material afectat d'aquestes”.

17 *Vid.*, per exemple, l'article 7.3 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.

característiques de l'assumpte concret de la controvèrsia (González, 2019, p. 130). En tot cas, aquest precepte ofereix un ampli potencial per a la mediació administrativa (Nieto, 2010, p. 745).

Els acords, pactes, convenis o contractes que se celebrin tindran “l'abast, els efectes i el règim jurídic específic que, si s'escau, prevegi la disposició que ho reguli” (art. 86.1 de l'LPACAP). Aquesta previsió de la Llei, en remetre's al que estableixi “la disposició que ho reguli”, ha provocat un intens debat doctrinal, ja que l'article 86 no aclareix si la terminació convencional és possible directament i, per tant, té eficàcia directa i immediata, sense necessitat d'altres normes que incloguin expressament aquesta possibilitat, o, per contra, únicament ofereix un marc normatiu general dins del qual les normes reguladores de procediments administratius específics poden regular aquesta forma de terminació. Al respecte hi ha divisió a la doctrina administrativista. Alguns autors, com Huergo (1998, p. 390-391 i 397-407), Rams (2019, p. 685) i Sánchez (1995, p. 14), sostenen que aquest precepte no té eficàcia jurídica directa i que només es pot aplicar la terminació convencional del procediment quan una norma, legal o reglamentària, la reguli expressament per a determinats procediments i doni cobertura al seu ús. En canvi, d'altres, com Beltrán (2014, p. 9), Carballo (2008, p. 148), Delgado (1995, p. 186-189) i Parejo (1995, p. 184-191), consideren que és d'aplicació directa i que habilita les administracions públiques, sense necessitat de cap complement normatiu, per celebrar convenis vinculants, per la qual cosa les normes de desenvolupament podrien modular i completar el règim de la terminació convencional, però sense ser imprescindibles per a la seva aplicació. Aquesta darrera posició també és la que es dedueix de la pràctica judicial, com subratlla Carballo (2013, p. 11), en citar diverses sentències.

En tot cas, amb independència de la possible eficàcia directa o no, l'amplitud amb què es recull la terminació convencional a l'article 86 de l'LPACAP admet una pluralitat de formes de materialització. La mateixa norma preveu que els acords, pactes, convenis o contractes que s'adoptin poden tenir la consideració de finalitzadors del procediment administratiu –supòsit en què, de conformitat amb l'article 114.1.d) de l'LPACAP, posen fi a la via administrativa– o no fer-ho i inserir-s'hi amb caràcter previ –ja sigui vinculant per a l'òrgan decisor o no– a la resolució que hi posi fi, amb una finalitat preparatòria de la resolució posterior que hi posi fi. En aquest context, les fórmules de terminació convencional possibles poden ser diverses, tal com posa de manifest Sánchez (1995, p. 16-17): signatura d'acords o pactes formalitzats com a tals que finalitzen un procediment administratiu; adopció d'acords sobre el contingut d'un acte administratiu; celebració d'acords o convenis que no posen fi al procediment i que són preparatoris d'una decisió posterior, i acords o pactes de mera tramitació, la finalitat dels quals pot ser accelerar el procediment o convenir sobre la forma, l'abast o el contingut d'alguns dels seus tràmits. En tot cas, la terminació convencional no configuraria un acte administratiu, de caràcter unilateral, sinó que ens trobaríem davant d'un contracte o conveni, per ser fruit de diverses voluntats. Per tant, aquests acords tenen naturalesa contractual. Crida l'atenció, però, que la Llei no mencioni expressament la mediació. Tot i això, “se encuentra implícitamente incluida, al tratarse de una figura que tiene un marcado carácter contractual, de manera que este apoderamiento legal permite su aplicación inmediata” (Carballo, 2013, p. 10). En efecte, de les previsions legals se'n deriva un apoderament general a la mediació convencional i, mitjançant la seva utilització, “las partes se comprometen a realizar determinadas actuaciones para lograr un acuerdo que ponga fin a la controversia” (González, 2019, p. 129). D'aquesta manera, el procediment administratiu pot concloure amb un acord de mediació subscrit per les parts, que pot ser fruit de les negociacions espontànies o de la intervenció activa d'una tercera persona imparcial (Belando, 2016, p. 209).

Quant al contingut mínim dels acords, pactes, convenis o contractes, “han d'establir com a contingut mínim la identificació de les parts intervinents; l'àmbit personal, funcional i territorial, i el termini de vigència, i s'han de publicar o no segons la seva naturalesa i les persones a les quals estiguin destinats” (art. 86.2 de la LPACAP).

D'altra banda, la LPACAP imposa l'aprovació expressa del Consell de Ministres –o òrgan equivalent de les comunitats autònomes– quan els acords versin sobre matèries de la seva competència directa, i exigeix que els acords que se subscriguin no suposin alteració de les competències atribuïdes als òrgans administratius, ni de les responsabilitats que corresponguin a les autoritats i els funcionaris, relatives al funcionament dels serveis públics (art. 86.3 i 4).

3.1.2 La mediació com a via substitutiva dels recursos d'alçada o de reposició

La mediació com a via substitutiva dels recursos administratius ordinaris es recull a l'article 112.2 de la LPACAP.¹⁸ Es tracta d'una mediació institucional o impugnatòria, fonamentada en el principi de defensa (Carballo, 2013, p. 12). Constitueix una forma processal d'impugnació d'un acte administratiu i s'erigeix en un mecanisme de defensa davant de l'activitat administrativa, a semblança dels recursos administratius (González, p. 131), que permetrà una solució negociada del conflicte –amb la intervenció d'un òrgan o comissió imparcial que assumeix el paper de mediador–, posarà fi a la via administrativa i contribuirà a la reducció de conflictes a la via jurisdiccional contenciosa administrativa.

Aquest precepte inclou la possibilitat de substituir el recurs d'alçada i el recurs de reposició –en supòsits o àmbits sectorials determinats i quan la seva especificitat ho justifiqui– per altres procediments d'impugnació, reclamació, conciliació, mediació i arbitratge. Ara bé, imposa una sèrie de condicions perquè es pugui procedir a aquesta substitució. En primer lloc, l'exigència d'una habilitació legal expressa i prèvia (Beltrán, 2014, p. 11), ja que la LPACAP no regula aquests procediments, sinó que remet a les lleis –no als reglaments– perquè ho facin. Cal, per tant, que les lleis sectorials prevegin aquests mecanismes substitutius, entre els quals s'inclou la mediació.

En segon lloc, és necessari el respecte dels principis, les garanties i els terminis que la LPACAP reconeix a les persones i als interessats en tot procediment administratiu. També és imprescindible que s'apliqui amb rigor la transparència perquè les possibles terceres persones interessades tinguin un coneixement clar del que s'està fent i de la decisió final (Trayter, 2021, p. 462). L'aplicació de les garanties previstes a la LPACAP, encara que estigui plenament justificada, dificulta, en els casos en què s'opti per la mediació com a procediment substitutiu, la flexibilitat innata a aquesta figura (Belando, 2016, p. 212).

En tercer lloc, la competència per conèixer aquests procediments substitutius ha de recaure “davant òrgans col·legiats o comissions específiques no sotmeses a instruccions jeràrquiques” (art. 112.2 de la LPACAP). Per tant, en cas que el procediment substitutiu sigui la mediació, les parts no poden seleccionar els mediadors.

En quart lloc, a l'àmbit de l'Administració local, s'impedeix que l'aplicació d'aquests procediments pugui suposar el desconeixement de les facultats resolutòries dels òrgans electes (art. 112.2 *in fine*), “al objeto de evitar que se externalice la resolución de recursos y se acaben residenciando en personas físicas o jurídicas ajenas a la Administración” (Bauzá, 2022, p. 611).

Finalment, malgrat que la LPACAP no ho esmenta expressament, com adverteix González (2019, p. 131), s'han de tenir en compte en aquest àmbit dos principis: el d'informalitat, ja que la mediació, pel seu caràcter negocial, no s'ajusta a regles estrictes, i el de congruència en la decisió que s'adopti, atès que l'acord de mediació que finalitzi la via administrativa s'ha d'expressar sobre totes les qüestions plantejades per les parts i les altres derivades de la resolució jurídica, sense agreujar la situació inicial.

En la nostra opinió, cal valorar positivament la inclusió expressa de la mediació entre els procediments substitutius dels recursos administratius ordinaris. Tot i això, a la pràctica, el legislador està optant més per la creació de recursos especialitzats en àmbits sectorials (per exemple, en contractació pública, transparència o garantia d'unitat de mercat), en la recerca de solucions efectives als problemes d'eficàcia que planteja l'actual sistema de recursos administratius¹⁹ i com a via per evitar i/o frenar el col·lapse judicial. En tot cas, no es poden amagar les potencialitats que presenta l'ús de la mediació com a via alternativa als recursos, ja que, a través d'aquesta via, es pot aconseguir la conclusió definitiva d'un conflicte juridicoadministratiu mitjançant el diàleg i evitar-ne la prolongació en el temps i la seva arribada a la jurisdicció contenciosa administrativa. No obstant això, el fet que s'exigeixi una llei específica que la reculli expressament té un efecte limitador clar i, com apunta Belando (2016, p. 212), ha fet que s'acabi implantant en pocs casos.

18 Aquesta regulació s'ha de completar amb els articles 35.1.b) i 114.1.b) de l'LPACAP.

19 Sobre els problemes que planteja l'actual sistema de recursos administratius, *vid.*, entre d'altres, Cierco (2016, p. 675-783), Pallarès (2023a, p. 307-347 i 2023b, p. 1-47) i Vaquer (2020, p. 501-574).

3.2 La normativa autonòmica: alguns progressos

Les comunitats autònomes tampoc no disposen de cap regulació específica de la mediació administrativa, si bé, més enllà de la reproducció en normes autonòmiques de les previsions de l'LPACAP,²⁰ es poden destacar alguns avenços significatius en aquest àmbit. En primer lloc, algunes lleis autonòmiques sobre mediació han introduït algunes referències a la mediació administrativa. Així passa a Cantàbria i a la Comunitat Valenciana. En el primer cas, la Llei 1/2011, de 28 de març, de mediació, encara que no regula de manera específica la mediació administrativa, preveu que es poden sotmetre a mediació “las personas, físicas o jurídicas y públicas o privadas, que se vean afectadas por un conflicto relativo a una materia de libre disposición y que tengan capacidad para disponer de su objeto” (art. 21), incloent-hi, per tant, les administracions públiques. En el segon, la Llei 24/2018, de 5 de desembre, de mediació de la Comunitat Valenciana, conscient de les possibilitats potencials que brinda la mediació en l'àmbit del dret administratiu, inclou una disposició addicional segona amb el títol “Mediació amb relació als procediments administratius de la Generalitat”. S'hi recull que la Generalitat “impulsarà les mesures necessàries per a incorporar processos de mediació en els procediments administratius de la seua competència com a forma de terminació convencional i com a instrument substitutiu del recurs d'alçada, d'acord amb el que preveu la legislació estatal sobre procediment administratiu comú”.

En segon lloc, algunes lleis autonòmiques sectorials, en desenvolupament de l'article 112.2 de l'LPACAP, han inclòs la mediació impugnatòria, substitutiva dels recursos administratius, en àmbits diversos. Així passa, per exemple, a les lleis de Catalunya 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i de la Comunitat Valenciana 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern, que preveuen la possibilitat d'aplicar un procediment de mediació a les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública presentades davant de l'autoritat autonòmica de transparència.²¹ També la Llei 2/2013, de 29 de maig, de renovació i modernització turística de les Illes Canàries –desenvolupada mitjançant el Decret 85/2015, de 14 de maig–, atorga a les persones interessades una doble opció per reaccionar davant de les resolucions que s'adoptin en aplicació d'aquesta Llei: la tradicional, dels recursos administratius, o la via de la mediació.²² Així mateix, es troba un altre exemple a la Llei catalana 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació, l'article 34 de la qual preveu la mediació o la conciliació davant l'Organisme de Protecció i Promoció de la Igualtat de Tracte i la No-discriminació com a mecanisme substitutiu del recurs d'alçada i, si escau, el de reposició.

En tercer lloc, algunes normes autonòmiques adoptades en àmbits sectorials han incorporat la mediació en el procediment administratiu o pretenen fomentar-la. N'és un bon exemple la Llei catalana 19/2020, citada anteriorment, d'acord amb la qual l'Organisme de Protecció i Promoció de la Igualtat de Tracte i la No-discriminació, en tenir coneixement d'una situació de discriminació en una Administració pública, “ha de procurar, preferentment, iniciar un procés de mediació abans d'incoar, amb caràcter alternatiu i subsidiari, el procediment sancionador corresponent” (art. 51). En tot cas, el procés de mediació no exclou les mesures de reparació que regula aquesta Llei. Així mateix, la Llei catalana 21/2003, de 4 de juliol, de foment de la pau recull que l'Administració de la Generalitat i els ens locals, d'acord amb les competències respectives a l'àmbit de la convivència ciutadana, la promoció del diàleg i la solució pacífica dels conflictes, han de promoure “la mediació en els conflictes ciutadans a l'àmbit municipal” [art. 4.b)].

Finalment, no es pot deixar d'esmentar una iniciativa autonòmica interessant que pretén emprendre la regulació de la mediació administrativa en el marc de la legislació autonòmica de procediment administratiu. Ens referim a l'Avantprojecte de llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya.²³

20 *Vid.*, per exemple, els articles 53.3, 75.1.c), 79, 83.1, 85.2 i 86.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya.

21 Les reclamacions es poden tramitar mitjançant un procediment de mediació o un procediment ordinari amb resolució (*vid.* els art. 42 i 43 de la Llei catalana 19/2014 i 35 a 41 del Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la GAIP; i 39 de la Llei valenciana 1/2022). Al respecte, *vid.* Cerrillo i Velasco (2020) i Pidemont (2020).

22 *Vid.* els articles 27, 28 i 29 de la Llei canària 2/2013 i 40, 41 i 42 del Decret 85/2015.

23 *Vid. infra* l'apartat 5.1 d'aquest treball.

4 Avanços recents de la mediació administrativa: alguns exemples de llur ús o previsió en el marc del procediment administratiu

Malgrat la parca regulació existent a la normativa general de procediment administratiu, s'està produint una progressiva extensió de l'aplicació de la mediació administrativa, que va avançant a través de la seva incorporació en normes sectorials diverses. A continuació s'apunten alguns exemples d'incorporació de la mediació inserida en el procediment administratiu, tant amb caràcter previ a l'acte administratiu (mediació preventiva), sigui abans d'iniciar un procediment (mediació informal) o durant aquest procediment (mediació formal), com una vegada ja dictat, com a alternativa al recurs d'alçada o reposició (mediació reactiva).²⁴

4.1 Mediació preventiva: la previsió de la mediació en el marc de procediments administratius

A la normativa vigent, trobem alguns exemples interessants de mediació preventiva. En aquests casos, la mediació s'articula en el marc d'un procediment administratiu –fins i tot, amb caràcter previ al seu inici–, abans que el conflicte s'hagi materialitzat en l'adopció d'un acte administratiu, a fi de “no ‘petrificar’ las posiciones de las partes en un acto administrativo frente al que las posiciones están a partir de ese momento directamente enfrentadas” i constitueix “una forma de gestionar los intereses públicos de forma eficaz” (Belando, 2022a, p. 217).

Tot i que hi ha diversos exemples de la introducció d'aquest tipus de mediació als textos normatius, volem destacar especialment, d'una banda, la seva incorporació en l'àmbit de l'Administració local, a través de la seva inclusió, cada cop més freqüent, en ordenances municipals, com a via de solució de conflictes entre Administració i ciutadania. Així, en l'àmbit de la convivència ciutadana, es constata l'existència d'ordenances locals d'última generació, que busquen el manteniment de l'ordre públic local des d'una perspectiva àmplia i integradora (Belando, 2022b, p. 665) i que inclouen la mediació amb caràcter previ a l'adopció de l'acte administratiu resolutori. En aquests casos, les ordenances preveuen la possibilitat que l'Administració opti per un procés de mediació davant l'obertura immediata d'un procediment sancionador, per substituir la sanció per un acord de mediació, o bé per la seva inserció al procediment, a fi de determinar el contingut de l'acte administratiu (possibilitat de sanció reduïda).²⁵ També en l'àmbit de la protecció del medi ambient hi ha algun exemple interessant.²⁶ Fins i tot, algun municipi es planteja la regulació de la mediació convencional en tots els procediments administratius en què intervinguin persones interessades, en relació amb matèries que siguin susceptibles de transacció. És el cas de Tarragona, que fa poc –el setembre del 2023– ha obert un tràmit de consulta pública prèvia en relació amb una Proposta d'ordenança de mediació com a forma de terminació convencional dels procediments administratius de l'Ajuntament de Tarragona.

D'altra banda, la mediació preventiva també està rebent impuls a través de la seva inserció al si de procediments disciplinaris en el marc de determinades relacions de subjecció especial, com a via innovadora que permet més obertura en l'exercici de la potestat disciplinària i que permet tenir en compte i gestionar, més enllà dels elements jurídics, altres elements no jurídics, també presents i determinants, i buscar una solució més eficaç al conflicte o la confrontació plantejats, alhora que s'assoleixen també altres fins públics (Belando, 2022a, p. 226-228). D'aquesta manera, s'hi incorpora la possibilitat d'assolir acords en el marc de procediments disciplinaris. En aquests supòsits, no es busca únicament i exclusivament la materialització del consens entre les parts en un acord que posi fi al conflicte, sinó també una reconstrucció de relacions personals que perduri en el temps (Belando, 2022a, p. 218-220). Tot i que hi ha altres supòsits a la normativa, volem destacar especialment les previsions de la Llei 3/2022, de 24 de febrer, de convivència universitària. Aquesta Llei recull la possibilitat d'aplicar mitjans alternatius de solució dels conflictes de convivència basats en la mediació abans i durant el procediment disciplinari, que s'han d'ajustar, en tot cas, als principis de voluntarietat, confidencialitat, equitat, imparcialitat, bona fe i respecte mutu (art. 5). Tanmateix, malgrat que s'hi recullen ambdues modalitats de mediació, la Llei només regula detalladament la inserida en el procediment disciplinari –destinada al col·lectiu d'estudiants– i es limita a recollir tangencialment la prèvia al procediment –oberta a tots els col·lectius de la comunitat universitària–, sense regular-ne el desenvolupament més enllà dels seus principis (Belando,

24 Seguim la terminologia utilitzada per Belando (2022a, p. 217).

25 *Vid.* l'àmplia anàlisi feta per Belando (2018, p. 57-78) de la mediació a les ordenances de convivència ciutadana.

26 *Vid.*, per exemple, l'article 57 de l'Ordenança de Madrid 4/2021, de 30 de març, de qualitat de l'aire i sostenibilitat.

2023, p. 201), raó per la qual caldrà estar a futurs desenvolupaments de les universitats en les seves normes de convivència –sense perjudici del desenvolupament que en l'àmbit de les seves competències puguin dur a terme les comunitats autònomes–. Pel que fa a la mediació inserida en el procediment disciplinari, l'article 19 de la Llei preveu la possibilitat que les persones involucrades es puguin acollir a un procediment de mediació. Si ho fan, conclosa la pràctica de les proves, la persona instructora del procediment remetrà l'expedient a la Comissió de Convivència, que decidirà si és procedent o bé si torna l'expedient a l'instructor o instructora perquè formuli el plec de càrrecs corresponent. En el primer cas, es comunicarà a les parts i se suspendrà el procediment.²⁷ Si s'arriba a un acord, s'arxivarà l'expedient; en cas contrari, es continuarà amb la tramitació del procediment. L'acord total o parcial aconseguit per les parts, el contingut del qual podria incloure mesures alternatives a la sanció (Belando, 2023, p. 207; Marina, 2022, p. 26), serà confidencial, ha de constar per escrit i l'han de signar les parts, cada una de les quals en conservarà un exemplar; un altre exemplar es farà arribar a la Comissió de Convivència perquè consti a l'expedient (art. 22.4). L'acord posa fi al procediment de mediació, però no finalitza el procediment disciplinari, que conclou amb una resolució administrativa d'arxivament de l'expedient adoptada per l'instructor o instructora del procediment; així doncs, no estem davant d'una terminació convencional del procediment (Jalvo, 2022, p. 26).²⁸ En el segon cas –o si les parts no haguessin manifestat la voluntat d'acollir-se a un procediment de mediació– la persona instructora formularà el plec de càrrecs. Com assenyala Belando (2023, p. 205), la Comissió de Convivència hi té un paper central, ja que delimita si l'assumpte s'ha de derivar a mediació, però la Llei no recull cap criteri a tenir en compte, raó per la qual es tracta d'una decisió discrecional (Marina, 2022, p. 25). Hauria estat recomanable establir algunes pautes de cara als desenvolupaments posteriors de la Llei, ja que no tots els conflictes són susceptibles de ser derivats a mediació (Belando, 2023, p. 205-206). Així també es dotaria de més seguretat jurídica les persones afectades.

4.2 Mediació reactiva: l'experiència pràctica de Catalunya en l'ús de la mediació com a mecanisme substitutiu dels recursos administratius en l'àmbit de l'accés a la informació pública

La legislació sectorial ofereix alguns exemples d'incorporació de la mediació com a alternativa al recurs d'alçada o reposició, en desenvolupament de les previsions de l'article 112.2 de l'LPACAP, si bé, pel seu interès, ens centrem en el cas de l'accés a la informació pública, ja que a Catalunya i a la Comunitat Valenciana les reclamacions es poden tramitar mitjançant un procediment de mediació.

A Catalunya, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) ha d'informar les parts afectades sobre el procediment de mediació, però l'opció de tramitar la reclamació mitjançant aquest procediment és de la persona reclamant, sense que l'Administració s'hi pugui oposar si les altres parts ho accepten, tenint en compte que el procediment de mediació suspèn el termini per resoldre. L'acord fruit de la mediació, que no pot ser contrari a l'ordenament jurídic, l'han d'aprovar tant la persona reclamant i l'Administració afectada com, si s'escau, les terceres persones que hagin comparegut en el procediment, i posa fi al procediment. Si s'arriba a l'acord, cal establir el termini de compliment i les condicions en què s'ha de fer efectiu l'accés a la informació pública. Les garanties d'execució dels acords de mediació són idèntiques a les de les resolucions de l'autoritat de transparència. En cas que l'Administració no compleixi l'acord en el termini establert, la persona interessada pot comunicar-ho a aquesta autoritat perquè requereixi el compliment. Si aquest requeriment és desatès, això pot donar lloc a l'exigència de responsabilitat. Si no s'accepta la mediació o no s'arriba a un acord en el termini d'un mes des de l'acceptació, la reclamació s'ha de tramitar mitjançant un procediment amb resolució de l'autoritat de transparència.

La mediació està concebuda com una oportunitat per facilitar l'acord i ajudar al diàleg i a la negociació entre les parts d'un conflicte jurídic sobre accés a la informació pública, de manera que, si no arriba al resultat esperat, la reclamació finalitza amb una resolució de l'autoritat autonòmica de transparència. Si l'acord és parcial, aquesta autoritat ha de resoldre sobre l'accés a la informació a la part no compresa a l'acord. La persona mediatadora (un vocal de la GAIP, a Catalunya, i una persona designada per l'organisme de transparència entre el personal de la seva oficina tècnica de suport, a la Comunitat Valenciana) i els serveis

²⁷ Vid. també l'article 22.6 de la Llei 3/2022, de 24 de febrer.

²⁸ Tanmateix, Belando (2023, p. 208) recorda que “el contenido del acto administrativo está predeterminado por el acuerdo alcanzado por las partes que se traduce en una resolución administrativa finalizadora del procedimiento. El archivo de actuaciones es la traducción jurídico-administrativa del mismo, por lo que en puridad debemos de entender que es un acto consensuado”.

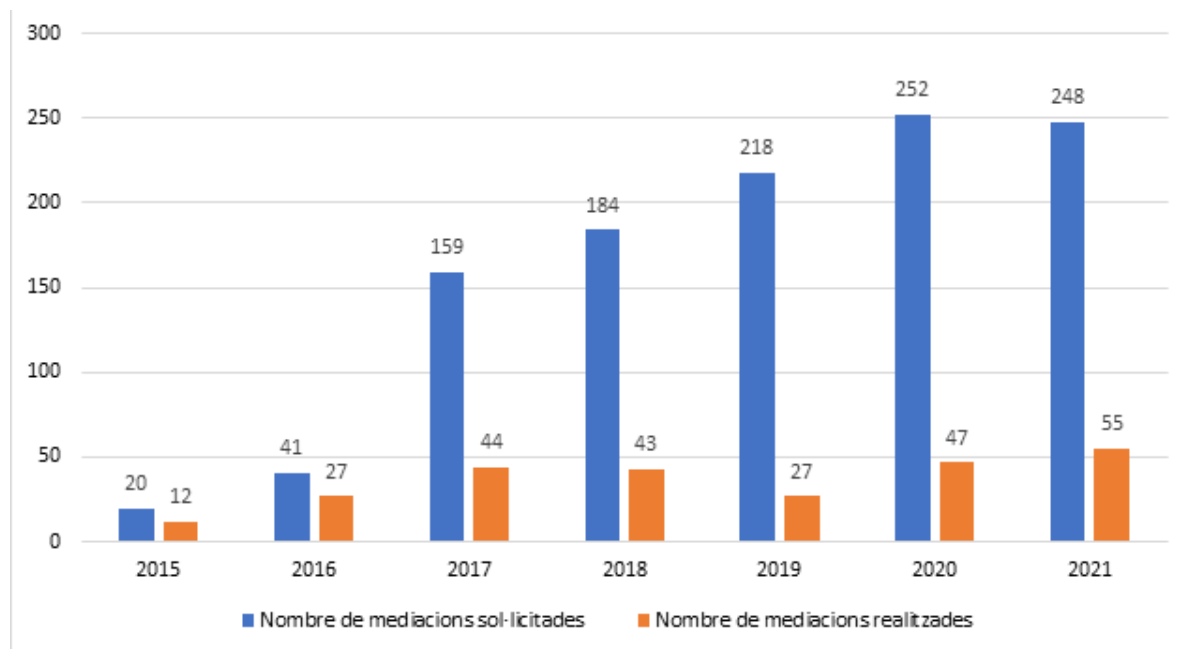
de l'organisme de transparència tenen la responsabilitat de formar l'expedient; aportar la informació i les valoracions necessàries per decidir; organitzar les sessions per a la mediació, orientar-la i dirigir-la; formalitzar i fer públics els acords, i vetllar perquè s'executin.

Malgrat que en el cas de la Comunitat Valenciana la incorporació de la mediació és molt recent i encara no hi ha dades estadístiques, resulta molt interessant l'examen de l'experiència pràctica catalana. De l'anàlisi d'aquestes dades, que es poden obtenir a través de la consulta de les dades que proporciona la GAIP al [visor de dades de la seva pàgina web](#) i a les memòries anuals, es poden extreure diverses conclusions. En primer lloc, del nombre total de reclamacions presentades des del 2015 fins al 31 de desembre del 2022 (5.661), només en 1.461 (el 25,80 % dels casos) s'ha dut a terme una sol·licitud de mediació; a la majoria de les reclamacions presentades no es fa (4.200, el 74,20 %), si bé es constata una tendència a l'alça del procediment de mediació: cada any augmenta el nombre de reclamacions en què se sol·licita mediació.

En segon lloc, hi ha una gran distància entre el nombre de sol·licituds de mediació formulades i el de mediacions efectivament efectuades. Del total de 1.122 sol·licituds de mediació fetes entre el 2015 i el 2021, només se n'han arribat a dur a terme, efectivament, 255 —segons les dades que consten a les memòries anuals—, xifra que suposa el 22,73 %. Al gràfic següent es poden observar les dades per anys:

Gràfica 1

Nombre de mediacions fetes



Nota. Elaboració pròpia.

Font. GAIP.

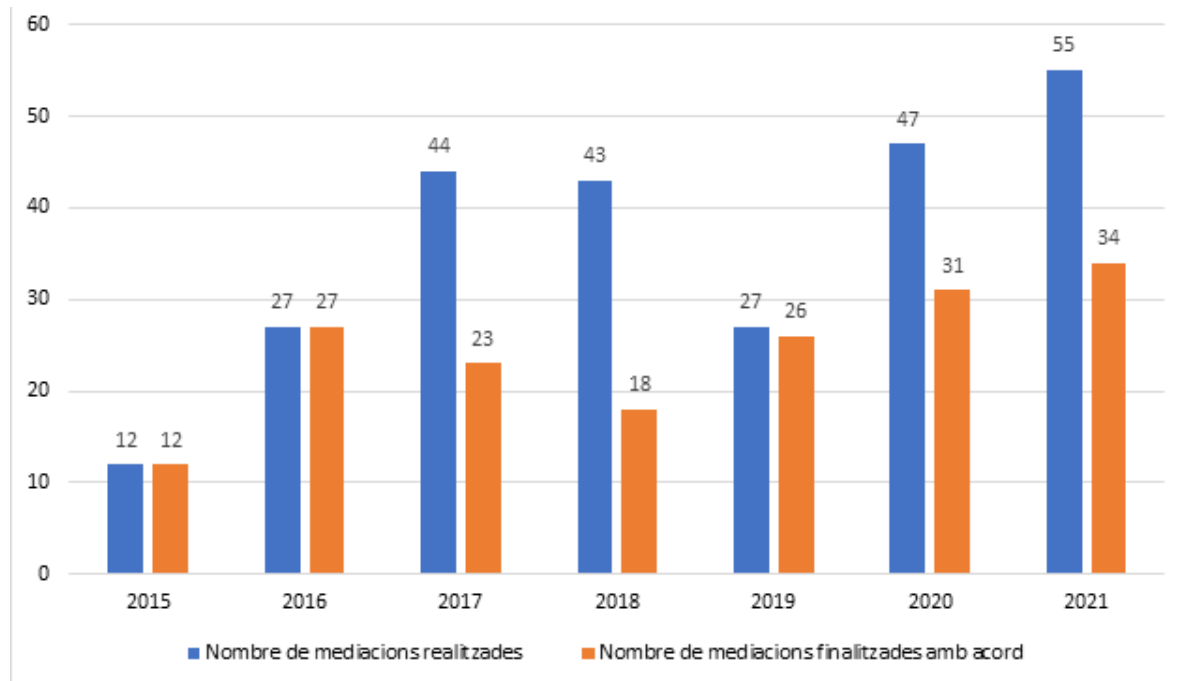
La causa principal que explica la gran diferència existent entre el nombre total de mediacions sol·licitades i el de les realitzades és que, en molts expedients, l'Administració reclamada facilita, un cop iniciat el procediment de reclamació, la informació sol·licitada, raó per la qual la mediació esdevé innecessària i es pot finalitzar la reclamació per la pèrdua sobrevinguda del seu objecte. De fet, aquesta és la manera més habitual de finalitzar les reclamacions a la GAIP (també quan no es demana mediació).²⁹ En altres casos, no s'arriba a celebrar la mediació sol·licitada, bé perquè hi ha renúncia de la persona reclamant, bé perquè la persona mediadora arriba a la conclusió que la mediació és inviable (Mir, 2020).

²⁹ Segons les dades que consten al visor de dades de la GAIP, entre el 2015 i el 2021, les reclamacions presentades han finalitzat per pèrdua de l'objecte (42 %), resolució estimatòria (19 %), resolució d'inadmissió (13 %), resolució estimatòria parcial (11 %), desistiment (5 %), desestimació (5 %) i acord de mediació (4 %).

En tercer lloc, cal posar de manifest l'elevat percentatge d'èxit del procediment de mediació. Del total de 255 mediacions dutes a terme efectivament entre el 2015 i el 2021, 171 han acabat amb un acord, xifra que es tradueix en un percentatge d'èxit del procediment de mediació del 67,06 %, que, alguns anys, arriba al 100 %. Al gràfic següent es poden veure les dades desglossades per anys:

Gràfica 2

Nombre de mediacions finalitzades amb acord



Nota. Elaboració pròpia.

Font. GAIP.

Les xifres confirmen que la mediació és una via útil i que, tot i que encara és una opció minoritària, va adquirint, any rere any, més rellevància. Cal destacar-ne l'eficàcia, ja que s'assoleix l'èxit —un acord que posa fi a la reclamació— en dues tercers parts dels casos en què efectivament es duu a terme la mediació, per la qual cosa està donant fruits positius. A més, la mediació també presta el servei de facilitar el diàleg i l'entesa entre les persones que sol·liciten la informació i les administracions que la tenen al seu poder, elements que tenen valor en si mateixos i faciliten futures sol·licituds d'informació pública, que es podran resoldre sense acabar en reclamació (Mir, 2020). No ha d'estranyar, per tant, que, pel que fa a aquesta experiència positiva, es plantegi que la futura legislació atribueixi a les autoritats de transparència funcions de mediació en la resolució dels conflictes (Cerrillo, 2022, p. 120).

5 La regulació jurídica de la mediació administrativa com a assignatura pendent

La regulació actual de la mediació administrativa a l'LPACAP és insuficient, sense perjudici que s'hagin produït interessants desenvolupaments a través de normes sectorials. Estem, per tant, davant d'una assignatura pendent i, per això, seria convenient una regulació general de la mediació administrativa en una norma amb rang de llei, que abordi els aspectes principals del seu règim jurídic, com també ha posat de manifest González (2019, p. 126). Ara bé, amb això sol no n'hi ha prou per aconseguir la implantació de la mediació administrativa, ja que també s'ha de fer front a reptes i desafiaments importants.

5.1 Propostes per a una futura regulació de la mediació en el procediment administratiu

La constatació de la necessitat de regulació de la mediació administrativa ja es va posar de manifest l'any 2013, a l'[Informe explicativo y Propuesta de ley de eficiencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#) (p. 83-84). La Secció Especial per a la reforma de la Llei de la jurisdicció contenciosa

administrativa que va elaborar aquest informe va destacar la importància de la mediació administrativa com a possible instrument d'evitació de litigis, sense amagar que la seva implantació “supondría importantes modificaciones organizativas y procedimentales en las Administraciones públicas” (p. 83). Sense entrar-hi i sense arribar a formular una proposta normativa específica, aquesta secció va deixar constància de la viabilitat jurídica de la mediació administrativa, tant voluntària com obligatòria –en aquest darrer cas, sempre que no s'impedeixi l'accés a la jurisdicció contenciosa administrativa³⁰ i va plantejar com una possibilitat oberta per al futur abordar una hipotètica regulació de la mediació administrativa, i encarrilar-la en dos nivells normatius. En primer lloc, “una *regulación organizativa y procedimental general*”³¹ (del Estado) que dotase de un règim jurídic bàsic i estable a la mediació administrativa voluntària”. I, en segon lloc, “diversas *leyes sectoriales* (del Estado o de cada Comunidad Autónoma) que implantasen los mecanismos de mediación a cada sector de actividad” (p. 83-84).

Més recentment, la Fundació Valsain per a la promoció i defensa dels valors democràtics, l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Las Palmas i l'Institut Europeu per a la Mediació i Ètica Pública també han plantejat la necessitat de completar les potencialitats que ofereix la mediació administrativa i que la mediació en el dret públic gaudeixi de substantivitat pròpia mitjançant una regulació positiva específica. Des d'aquesta perspectiva, en exercici del dret de petició, van presentar a la Comissió de Justícia del Congrés dels Diputats, el 5 de febrer del 2020, una petició d'acord amb la qual se sol·licita que es procedeixi a donar compliment a la Resolució del Parlament Europeu, de 12 de setembre del 2017, sobre l'aplicació de la Directiva 2008/52/CE,³² mitjançant la inclusió de la mediació administrativa “como medio válido de resolución complementario de conflictos en la Ley 5/2012”. A aquests efectes, proposa tres tipus de modificacions a la normativa vigent. En primer lloc, la inclusió de la mediació amb les administracions públiques a l'àmbit d'aplicació de la Llei 5/2012.³³ En segon lloc, la inclusió de la mediació administrativa a l'LPACAP, en el marc de la terminació convencional, de la mateixa manera que ja apareix com a substitutiva dels recursos d'alçada i de reposició en els termes que preveu l'article 112.2 de la mencionada Llei. Per això, es proposa afegir un nou article 86 bis a l'LPACAP, sota el títol de “Mediació administrativa”, per tal de regular-la específicament, i un article 8.6 bis a l'LPACAP, que prevegi la supletorietat de la Llei 5/2012 en el que no preveu l'LPACAP per regular la mediació administrativa i en el que resulti aplicable. En tercer lloc, també proposa la modificació de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa-Administrativa, amb la finalitat d'incorporar la mediació intrajudicial com a forma espontània i complementària de terminació del procés judicial.

Segons el nostre parer, la potenciació de la mediació administrativa, que pot ser un instrument efectiu tant per evitar arribar a una situació de conflicte –i, per tant, per a l'evitació de litigis contenciosos administratius– com per, en determinats casos, proporcionar una solució més eficaç als conflictes ja plantejats entre les administracions públiques i la ciutadania –o entre les mateixes administracions públiques–, passa per dotar-la d'un marc jurídic adequat. Per això, a la via administrativa s'hauria d'impulsar i desenvolupar la mediació convencional, com a mitjà de terminació o preparació d'un procediment administratiu. Amb aquesta finalitat, és convenient, en la nostra opinió, completar la regulació de la terminació convencional del procediment administratiu i dur a terme una regulació general de la mediació administrativa per tal de dotar de més seguretat jurídica la seva utilització al si dels procediments administratius. Malgrat que s'interpreti que l'article 86 de l'LPACAP té eficàcia directa i no requereix cap habilitació legal o reglamentària prèvia, entenem que una regulació més completa de la mediació administrativa quant a aspectes essencials del seu règim i de procediment seria un pas necessari per afegir seguretat jurídica a aquesta figura i potenciar-ne l'ús.³⁴ Com posa de manifest Belando (2022b, p. 660), resulta imprescindible una regulació mitjançant una norma de rang legal que doni cobertura a la mediació administrativa i aclareixi els dubtes sobre la seva admissibilitat, i

30 Sentència del TC 174/1995, de 23 de novembre (ponent: Fernando García-Mon i González-Regueras), FJ 3.

31 La cursiva s'utilitza al text mateix.

32 En aquesta Directiva, el Parlament Europeu “pide a la Comisión que, en el marco de la revisión de la normativa, busque soluciones que permitan ampliar eficazmente el ámbito de la mediación también a otras cuestiones civiles o administrativas, si procede” (apartat 15).

33 Es planteja la modificació de l'article 2.1 de la Llei 5/2012 i la supressió de l'actual lletra b) de l'article 2.2. *Vid.* la p. 11.

34 Contràriament, Beltrán (2014, p. 10), quan es refereix a la Llei 30/1992, vigent en aquell moment, considera que ofereix un règim bàsic per articular la mediació que “puede tenerse por suficiente” i que “reglamentar en profundidad la mediación administrativa en lo que hace a su régimen y procedimiento podría ser contraproducente por cuanto restaría frescura y agilidad a este mecanismo”.

reguli detalladament el seu règim jurídic, tal com fa per a la matèria civil i mercantil la Llei 5/2012.³⁵ Aquesta regulació podria ser objecte d'una llei específica sobre mediació administrativa³⁶ –la necessitat de la qual ha està plantejada pel Ministeri de Justícia–³⁷ o incorporar-se a l'LPACAP,³⁸ per complementar la ja recollida a l'article 86.³⁹ En qualsevol cas, amb independència de la via elegida, aquesta regulació hauria de tenir en compte tant la mediació entre administracions públiques i ciutadania com entre administracions públiques,⁴⁰ i regular de manera clara l'àmbit d'aplicació de la mediació administrativa, els seus principis informadors, els requisits per al seu desenvolupament, la figura del mediador/a,⁴¹ el procediment de mediació i l'execució i el seguiment dels acords.⁴² Sens dubte, l'establiment d'una legislació que abordi els aspectes fonamentals de la mediació administrativa és fonamental per promoure'n un ús més freqüent i garantir que les parts que hi recorren puguin comptar amb un marc jurídic previsible, amb més seguretat jurídica.

D'altra banda, també s'hauria d'impulsar la mediació impugnatòria, que, tal com està regulada a l'article 112.2 de l'LPACAP, requereix una habilitació legal expressa i prèvia per substituir els recursos administratius ordinaris, en supòsits o àmbits sectorials determinats, per altres procediments d'impugnació, reclamació, conciliació, mediació i arbitratge,⁴³ possibilitat que, fins ara, ha estat ben poc utilitzada. A aquests efectes, una opció podria ser, com ha defensat Font (2023), la generalització de la substitució del recurs per la mediació, sempre que es tracti de matèries susceptibles de mediació d'acord amb la regulació establerta, i amb efectes suspensius del termini de presentació de recursos. Per la seva banda, Belando (2016, p. 207) proposa que, més enllà de plantejar la mediació com a substitut general dels recursos administratius, s'hi afegeixi, per atorgar solucions a conflictes que no tenen una resposta adequada amb el sistema actual de recursos. També defensa que la mediació “puede ser, así, una técnica eficaz para conflictos de escasa cuantía, que no tienen entrada en el contencioso y donde el sistema de recursos ordinarios no está dando una respuesta adecuada”.

Aquestes reformes normatives, que potencien la inserció de la mediació administrativa al si dels procediments administratius –tant de gestió com de recurs– i que estan encaminades a evitar el sorgiment del conflicte i/o a aconseguir que els conflictes juridicoadministratius es resolguin anticipadament, sense necessitat d'un procés contenciós administratiu, poden ser molt efectives, ja que permetrien una implantació més gran de la mediació administrativa, que podria actuar com a filtre d'evitació de litigis contenciosos administratius.⁴⁴ Tal

35 Bauzá també planteja:

La necesidad de regular las técnicas de solución extrajudicial de conflictos con una norma con rango de ley, que tenga carácter básico con fundamento en el art. 149.1.18 CE. Esta norma debería regular fundamentalmente tres aspectos: las materias susceptibles de sujetarse a estas fórmulas, el procedimiento, y los efectos de la decisión tomada, y todo ello distinguiendo el ámbito administrativo del jurisdiccional. (2022, p. 615-616)

36 Belando (2022b, p. 664) apunta la necessitat d'atorgar a la mediació administrativa “una cobertura legal expressa a través de una ley especial que clarifique los procedimientos de mediación que actualmente se producen en el marco de estas administraciones”.

37 La preparació d'un avantprojecte normatiu sobre la mediació en l'àmbit administratiu ja es va avançar el 2020 per part del ministre de Justícia d'aquell moment, però no ha vist la llum (*vid.* la [nota de premsa de 12 de juny del 2020](#), darrera consulta, 12 de juliol del 2023).

38 Tal com es planteja a la proposta de la Fundació Valsain, a la qual ens hem referit anteriorment en aquest mateix apartat.

39 Font (2023) planteja una modificació de l'article 86, amb la generalització de la mediació com a element a incorporar en la tramitació dels procediments administratius o com a element generador de pactes de finalització del procediment.

40 Amb relació a la mediació entre administracions públiques, és interessant la proposta feta per Esteve (2023, especialment, p. 197-222), que també proposa diverses modificacions legislatives que considera necessàries, entre les quals planteja la modificació de l'LPACAP i de la Llei catalana 26/2010, de 3 d'agost. *Vid.* Esteve (2023, p. 223-287).

41 A la proposta d'incorporació d'un nou article 86 bis en l'LPACAP que planteja la Fundació Valsain, es preveu que la mediació administrativa “se llevará a cabo por un órgano colegiado o comisión específica no sometida a instrucciones jerárquicas”.

42 Complementàriament, com sosté Font (2023), també s'hauria de revisar la normativa sectorial que prevegi actuacions contràries a la mediació, com, per exemple, la Llei 33/2003, del 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques, que prohibeix la transacció o l'arbitratge sobre béns de patrimoni de l'Estat, o la Llei 47/2003, del 26 de novembre, general pressupostària, que ho prohibeix en relació amb els drets de la hisenda pública.

43 També s'ha de potenciar l'ús de la mediació intrajudicial com a mètode de resolució de conflictes en l'àmbit contenciós administratiu, tal com s'està fent en altres ordres jurisdiccionals. *Vid.*, per tots, Gamero (2019, p. 191-214).

44 A l'Informe explicativo y propuesta de Ley de eficiencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cit., p. 24, s'adverteix que a Espanya hi ha un sistema d'evitació dels litigis en l'àmbit contenciós administratiu insuficient, a causa de la ineficàcia dels recursos administratius, de la manca d'instruments procedimentals per evitar que una Administració dicti resolucions idèntiques a d'altres ja impugnades i pendents de resolució judicial ferma i de la baixa implantació de la mediació administrativa.

com es posa de manifest a l'*Informe explicativo y propuesta de Ley de eficiencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, “en la actualidad la mediación administrativa tampoco es, en términos relativos, un instrumento eficaz para la evitación de litigios”, ja que, tot i que es manifesta mitjançant diversos *ombudsmen* (‘defensors’) generals o sectorials, que eviten un cert nombre de litigis, “su implantación, medios y posición procedimental no permiten, actualmente, mejores resultados” (p. 26). En efecte, la seva implantació efectiva requereix un marc jurídic més desenvolupat, amb una regulació específica en què es desenvolupin els principals aspectes organitzatius i procedimentals, tal com ha passat en alguns països del nostre entorn, en què, en els darrers anys, s’han accelerat les reformes normatives i organitzatives per millorar la funcionalitat de la mediació administrativa.⁴⁵ Certament, com adverteix Nieto (2010, p. 754), seria il·lusori confiar que la simple aprovació de normes de desenvolupament tingui com a conseqüència automàtica una millora de la situació de la mediació administrativa, però disposar d’un marc jurídic més desenvolupat d’aquest instrument podria tenir com a conseqüència una implantació més extensa i també podria dotar el sistema de mediació de més efectivitat i donar més seguretat a l’interpret jurídic i a les parts.

En aquesta línia, a Catalunya, en el tràmit de consulta pública prèvia a l’elaboració de la Llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya –obert entre el 21 de febrer i el 21 de març del 2022–, s’ha inclòs entre els objectius específics d’aquesta norma abordar la regulació d’instruments per assolir la terminació convencional del procediment administratiu i dels mecanismes substitutius o alternatius dels recursos administratius ordinaris –en particular, la mediació administrativa–.

5.2 Més enllà de la regulació: altres aspectes necessaris per a l’assoliment d’una implantació exitosa de la mediació administrativa

A més d’una regulació de la matèria que ofereixi més seguretat jurídica, en la línia exposada, també caldria, perquè la implantació de la mediació prosperi, un canvi d’actitud de les administracions públiques, poc proclius a mediar i desfer-se dels privilegis de què disposen en el marc del procediment administratiu,⁴⁶ un profund canvi de pensament i d’hàbits en la gestió i la resolució de conflictes juridicoadministratius (Barona, 2022, p. 44-48); i una transformació de les estructures en si, ja que aquest instrument involucra directament els individus en el procés de solució del conflicte i els permet una intervenció major. A través de la mediació, es tracta de crear una relació juridicoadministrativa diferent –amb més equilibri en la relació poder públic-ciutadania– i una manera d’abordar els conflictes a través del diàleg, amb la recerca de solucions més satisfactòries i menys costoses per a les parts. Per això, la seva implantació implica també una transformació de la relació Administració-ciutadania d’unidireccional a bidireccional, presidida per la flexibilitat i la confiança. Amb això, es pot promoure:

Una actitud de las Administraciones públicas más cercana y sensible a los ciudadanos, abierta a potenciar los cauces de participación en la toma de decisiones, y a adoptar acuerdos que satisfagan plenamente el interés general en presencia con el mejor respeto de los deseos y aspiraciones de la ciudadanía. (Gamero, 2019, p. 211)

En aquest context, és imprescindible la conscienciació d’administracions públiques i ciutadania. Es tracta d’un punt important sobre el qual cal incidir per a una implantació més extensa i efectiva de la mediació administrativa. Des d’aquesta perspectiva, l’elaboració de guies o codis de conducta, cursos o programes pilot d’implantació d’aquest sistema podrien ser vies adequades (Nieto, 2010, p. 755).

6 Reflexions finals

A partir de l’anàlisi duta a terme, considerem que s’ha de potenciar la mediació en l’àmbit del dret administratiu i apostar per la seva inserció al si del procediment administratiu, per apropar l’Administració a la ciutadania

45 Bona mostra d’això és França. Al respecte, *vid.* Boustia (2021).

46 Com subratlla Gamero (2019, p. 195), “en la vía administrativa la Administración sigue señoreando el procedimiento, lo cual no estimula su proactividad, ni le incitará a alcanzar acuerdos que supongan renuncias o retrocesos respecto de sus posiciones iniciales en el asunto. Para que la implantación de la mediación prospere en esta fase se requiere un profundo cambio de mentalidad en los gestores públicos, abriéndose empáticamente a las posiciones de la ciudadanía para buscar soluciones compartidas por todos, que permitan conciliar el interés general con los derechos individuales”.

i imposar un clima de confiança mútua, sense passar per alt la seva subjecció al principi de legalitat. Això és especialment necessari en el nou escenari en què es desenvolupa el dret administratiu modern i en el context d'una Administració pública relacional, que propugna l'horitzontalitat de la relació poder públic-ciutadania i que atén també el consens. A més, és una tendència creixent, observable en el dret europeu i el dret comparat, expressió d'una nova concepció emergent del funcionament de les administracions públiques i del procediment administratiu (Nieto, 2010, p. 754) i que implica connectar la solució dels conflictes amb els valors de la nova governança pública, que exigeix més diàleg i participació ciutadana (Belando, 2018, p. 59), i amb el principi de confiança legítima. En aquest context, la mediació com a via de solució i prevenció de conflictes juridicoadministratius té àmplies possibilitats i pot ser un element útil, tot i que hem d'advertir de les limitacions i dificultats a què s'enfronta la seva aplicació al dret públic, que han provocat que encara continuï sent una opció poc estesa a l'ordenament jurídic espanyol. Tampoc no podem oblidar que no tots els assumptes són susceptibles de mediació. Per això és important que la normativa concreti millor l'àmbit i l'abast de la mediació en el dret administratiu.

Segons el nostre parer, la mediació ha d'inserir-se en el procediment administratiu, com a element a incorporar en la tramitació dels procediments o com a element generador de pactes finalitzadors del procediment (mediació convencional), ja que potencia la seva flexibilització; també s'ha de potenciar com a mecanisme substitutiu dels recursos administratius ordinaris (mediació impugnatòria), atesos els avantatges que el seu ús portaria associats. Sense infravalorar la mediació intrajudicial, la introducció de la mediació en el si del procediment administratiu és la que presenta més interès en l'àmbit administratiu, “al perseguir que se llegue a una solució acceptada por las partes antes de que la resolución adoptada unilateralmente por la Administración despliegue los efectos propios de la autotutela, y hacerlo sin merma de garantías para el administrado” (Míguez, 2015, p. 25-26). Sens dubte, la recerca del consens en l'adopció de determinades decisions administratives pot redundar en una major efectivitat d'aquestes decisions i en una resposta més satisfactòria de cara als interessos públics, a més d'evitar que el conflicte arribi a l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu. Com posa de manifest Montoro (1997, p. 49), “el procedimiento principal, y el de recurso, han de constituirse en mecanismos flexibles, que conjugando los intereses en liza eviten que el particular haya de acudir necesariamente a la jurisdicción contenciosa”.

Tanmateix, som conscients que, com adverteix González-Varas (2023, p. 378), actualment la mediació administrativa no té gaire recorregut i encara no és un tema rellevant a la praxi. Efectivament, “queda aún mucho camino por recorrer para que la cultura de la mediación se asiente de forma natural en el acervo común de las administraciones públicas” (Carballo, 2015, p. 412). Tot i això, és important tenir presents les possibilitats que ofereixen els articles 86 i 112.2 de l'LPACAP i posar en valor, com s'ha fet en aquest treball, els avanços que hi ha hagut recentment en aquesta matèria en àmbits sectorials determinats (convivència universitària, transparència...), en què la mediació administrativa, gràcies a la seva previsió en normes sectorials, és una realitat, sigui mitjançant la seva inserció en el procediment administratiu, com a forma de terminació convencional del procediment o a través de la seva incardinació a la fase d'instrucció –o, fins i tot, abans de l'inici del procediment–, o com a substituta dels recursos administratius ordinaris. Els resultats positius de l'aplicació de la mediació a les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública davant de la GAIP, a Catalunya, són una bona mostra de la potencialitat que pot tenir aquesta tècnica, i poden ajudar a facilitar que s'incorpori en altres camps materials, i ampliar així progressivament el seu radi d'acció.

En tot cas, la potenciació de la mediació en el procediment administratiu passa per dotar-la d'un marc jurídic adequat, que aporti més seguretat jurídica a les parts afectades pel conflicte. Per això, com hem sostingut en aquesta investigació, considerem necessari complementar el marc jurídic actual que ofereix l'LPACAP i abordar de manera més completa els aspectes fonamentals de la mediació administrativa (organitzatius, procedimentals...), sigui a través d'una modificació d'aquesta Llei o mitjançant l'aprovació d'una d'específica sobre mediació administrativa.

7 Referències

- Alonso Salgado, Cristina, Azparren Lucas, Agustín, Carballo Martínez, Gerardo, Castillejo Manzanares, Raquel, López Yagües, Verónica, Loredó Colunga, Marcos, Martínez Pérez, Miriam, Noya Ferreiro, Lourdes, Rodríguez Álvarez, Ana, Sande Mayo, María Jesús, Torrado Tarrío, Cristina, Valiño Ces, Almudena, Varela Gómez, Bernardino, i Zeballos Maudó, Iker. (2018). Actas del seminario de especialistas “Derecho y mediación: la Administración de Justicia ante los desafíos de la sociedad actual”. Dins Raquel Castillejo Manzanares (dir.) i Cristina Alonso Salgado (coord.), *Nuevos debates en relación a la mediación penal, civil y mercantil* (p. 591-612). Universidade de Santiago de Compostela.
- Barnés, Javier. (2008). Introducción. Reforma e innovación del procedimiento administrativo. Dins Javier Barnés (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo* (p. 11-69). Global Law Press - Editorial Derecho Global.
- Barnés, Javier. (2011). Tres generaciones del procedimiento administrativo. *Revista Derecho PUCP*, 67, 77-108. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.003>
- Barona Vilar, Silvia. (2022). La mediación y su espacio en el hábitat de la justicia integral, global y algorítmica: ¿más o menos protagonismo? Dins Silvia Barona Vilar (ed.), *Meditaciones sobre mediación (MED+)* (p. 31-61). Tirant lo Blanch.
- Bauzá Martorell, Felio José. (2022). Esbozo de una Ley de mediación y arbitraje en la relación jurídica administrativa. Dins Felio José Bauzá Martorell (dir.), *Mediación y arbitraje en la Administración Pública. Por una conciliación entre la legalidad y la eficacia* (p. 609-619). Bosch.
- Belando Garín, Beatriz. (2016). La mediación administrativa. Entre el derecho a una buena administración y la renovación de la justicia. Dins Jorge Agudo González (dir.), *Control Administrativo y Justicia Administrativa* (p. 203-220). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Belando Garín, Beatriz. (2018). Ordenanzas de convivencia ciudadana: mediación y medidas sustitutivas ¿dónde están los límites? Dins Paz Lloria García (dir.), *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano* (p. 57-78). Iustel.
- Belando Garín, Beatriz. (2022a). La mediación en los procedimientos disciplinarios. Dins Felio José Bauzá Martorell (dir.), *Mediación y arbitraje en la Administración Pública. Por una conciliación entre la legalidad y la eficacia* (p. 215-230). Bosch.
- Belando Garín, Beatriz. (2022b). La progresiva extensión de la mediación administrativa. Dins Silvia Barona Vilar (ed.), *Meditaciones sobre mediación (MED+)* (p. 653-676). Tirant lo Blanch.
- Belando Garín, Beatriz. (2023). Reflexiones al hilo de la nueva Ley de Convivencia Universitaria. Dins Ana Fernández Pérez (coord.), *Avances para una justicia sostenible. Ponencias y comunicaciones de la Jornada sobre “Métodos alternativos de resolución de controversias y cultura de la paz” (16 diciembre 2022)* (p. 193-212). Aranzadi.
- Beltrán Aguirre, Juan Luis. (2014). Una apuesta por la mediación administrativa. *Revista Aranzadi Doctrinal*, 3, 1-11.
- Bousta, Rhita. (2021). *La notion de médiation administrative*. L'Harmattan.
- Brufao Curiel, Pedro. (2022). La terminación convencional del procedimiento administrativo como alternativa a la actuación unilateral de la Administración. Dins Felio José Bauzá Martorell (dir.), *Mediación y arbitraje en la Administración Pública. Por una conciliación entre la legalidad y la eficacia* (p. 189-202). Bosch.
- Bustillo Bolado, Roberto O. (2010). *Convenios y Contratos Administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento* (3a ed.). Aranzadi.

- Caballero Sánchez, Rafael. (2021). La extensión del derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 4, 7-65. https://doi.org/10.37417/RPD/vol_4_2021_637
- Carballo Martínez, Gerardo. (2008). *La Mediación Administrativa y el Defensor del Pueblo*. Thomson-Aranzadi.
- 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.
- Carballo Martínez, Gerardo. (2015). La mediación administrativa y judicial: planificación legal y estratégica para su puesta en funcionamiento. Dins Carmen Fernández Canales (coord.), *Practicum mediación 2016* (p. 409-471). Aranzadi.
- Cassagne, Juan Carlos. (2011). La transformación del procedimiento administrativo y la LNPA (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos). *Derecho PUCP*, 67, 29-45. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.001>
- Cerrillo i Martínez, Agustí. (2022). Doce propuestas para la mejora de la regulación de la transparencia en España. Dins Javier Bermúdez Sánchez (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España* (p. 91-125). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cerrillo i Martínez, Agustí, i Velasco Rico, Clara Isabel. (2020). Managing Access to Public Information Conflicts. Is Mediation a Solution? Lessons from the Catalan Experience. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 24, 293-312. <https://doi.org/10.18601/21452946.n24.12>
- Cierco Seira, César. (2016). El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma. Dins Fernando López Ramón (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Zaragoza, 5 y 6 de febrero de 2016 (p. 675-783). Instituto Nacional de Administración Pública.
- De la Sierra Morón, Susana. (2010). [El procedimiento en el marco de las transformaciones del Derecho Administrativo](#). *Revista de Derecho Administrativo*, 9, 49-64.
- Delgado Piqueras, Francisco. (1995). *La terminación convencional del procedimiento administrativo*. Aranzadi.
- Escuin Palop, Vicente. (2017). Régimen general de los recursos administrativos. Dins Eduardo Gamero Casado (dir.) i Severiano Fernández Ramos i Julián Valero Torrijos (coord.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, (vol. 2, p. 2371-2423). Tirant lo Blanch.
- Esteve Pardo, José. (2013). *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*. Marcial Pons.
- Esteve Pardo, José. (2015). *Estado garante. Idea y realidad*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Font Monclús, Joan Anton. (2023, 19 de juliol). [La mediación administrativa: una possibilitat a implantar i desenvolupar](#). *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*.
- Gamero Casado, Eduardo. (2006). [Apunte sobre la mediación como técnica para la resolución de conflictos en el empleo público](#). *Revista de Administración Pública*, 170, 339-381.
- Gamero Casado, Eduardo. (2015). [Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción](#). Comares.
- Gamero Casado, Eduardo. (2019). Iniciativas de mediación intrajudicial en el contencioso-administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 198, 191-214.

- Gamero Casado, Eduardo. (2023). Las garantías de régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común frente a la actividad automatizada y la inteligencia artificial. Dins Eduardo Gamero Casado (dir.) i Francisco L. Pérez Guerrero (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios* (p. 397-461). Tirant lo Blanch.
- González Bustos, M. Ángeles. (2019). La mediación como instrumento de innovación de las relaciones entre ciudadanos y administración. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 196, 111-142.
- González-Varas Ibáñez, Santiago. (2023). Praxis de la mediación en Derecho Administrativo. Dins Ana Fernández Pérez (coord.), *Avances para una justicia sostenible. Ponencias y comunicaciones de la Jornada sobre "Métodos alternativos de resolución de controversias y cultura de la paz" (16 diciembre 2022)* (p. 377-389). Aranzadi.
- Hernández González, José Ignacio. (2010). [El objeto del Procedimiento y el concepto del Derecho Administrativo](#). *Revista de Derecho Administrativo*, 9, 65-75.
- Huergo Lora, Alejandro. (1998). *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*. Civitas.
- Huergo Lora, Alejandro. (2021). Administraciones Públicas e inteligencia artificial: ¿más o menos discrecionalidad? *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 96-97, 78-95.
- Iglesias Sevillano, Héctor. (2017). Propuestas para una mediación administrativa: Los recursos administrativos como campo óptimo de implantación. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 98, 81-113. <https://doi.org/10.46735/raap.n98.37>
- Marina Jalvo, Belén. (2022). Convivencia pacífica, medios alternativos de solución de conflictos y sistema de disciplina en el ámbito universitario. Algunas consideraciones sobre la ley de convivencia universitaria. *Revista General de Derecho Administrativo*, 60, 1-30.
- Míguez Macho, Luis. (2015). Autotutela administrativa y tutela judicial efectiva: nuevas perspectivas para el proceso contencioso-administrativo. *Revista General de Derecho Administrativo*, 38, 1-30.
- Mir Bagó, Josep. (2020, 6 de maig). [La mediació en les reclamacions d'accés a la informació pública](#). *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*.
- Mir Puigpelat, Oriol. (2023). Algoritmos, inteligencia artificial y procedimiento administrativo: principios comunes en el Derecho de la Unión Europea. Dins Eduardo Gamero Casado (dir.) i Francisco L. Pérez Guerrero (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios* (p. 685-725). Tirant lo Blanch.
- Montoro Chiner, María Jesús. (1997). Técnicas pre y extraprocerales de resolución de los conflictos urbanísticos. *Butlletí del Tribunal Arbitral de Barcelona*, 9, 45-61.
- Morón Urbina, Juan Carlos. (2016). [La terminación convencional del procedimiento sancionador: la administración concertada en materia sancionadora](#). *THĒMIS-Revista de Derecho*, 69, 55-70.
- Nieto Moreno, Juan Emilio. (2010). Mediació en dret administratiu. Dins Pompeu Casanovas, Jaume Magre i M. Elena Lauroba (dir.), *Llibre Blanc de la Mediació a Catalunya* (p. 731-756). Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia.
- Pallarès Serrano, Anna. (2023a). Análisis sobre la situación actual de los recursos administrativos: algunas propuestas de cambio. *Revista Vasca de Administración Pública*, 125, 307-347. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.125.2023.09>
- Pallarès Serrano, Anna. (2023b). Análisis de los resultados del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de datos relativos al impacto de los recursos administrativos ordinarios en la justicia administrativa en sede de la Administración General del Estado. *Revista General de Derecho Administrativo*, 64, 1-47.

- Parejo Alfonso, Luciano. (1995). La terminación convencional del procedimiento administrativo como forma alternativa de desarrollo de la actividad unilateral de la administración. Dins Luciano Parejo Alfonso, *Eficacia y administración. Tres estudios* (p. 153-213). Instituto Nacional de Administración Pública - Boletín Oficial del Estado.
- Parejo Alfonso, Luciano. (2008). Capítulo IX. El procedimiento administrativo en España: situación actual y perspectiva de cambio. Dins Javier Barnés (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo* (p. 419-473). Global Law Press - Editorial Derecho Global.
- Pidemont Pujol, Mercè. (2020). La posibilidad de acogerse a la mediación en las reclamaciones en materia de acceso a la información pública. *Revista Española de la Transparencia*, 11, 309-330. <https://doi.org/10.51915/ret.116>
- Ponce Solé, Juli. (2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Lex Nova.
- Rams Ramos, Leonor. (2019). Mecanismos alternativos de resolución de conflictos (ADR) en el ámbito del derecho administrativo. Dins Pablo Chico de la Cámara (dir.), *Las medidas alternativas de resolución de conflictos (ADR) en las distintas esferas del ordenamiento jurídico* (2a ed., p. 669-715). Tirant lo Blanch.
- Ruiz López, Miguel Ángel. (2022). *Transformaciones actuales del Derecho administrativo*. Colex.
- Sánchez Morón, Miguel. (1995). La apertura del procedimiento administrativo a la negociación con los ciudadanos. Dins Miguel Sánchez Morón, Joan Manuel Trayter Jiménez i Ángel Sánchez Blanco, *La apertura del procedimiento administrativo a la negociación con los ciudadanos en la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común* (p. 7-28). Instituto Vasco de Administración Pública.
- Santiago, Guido. (2010). [Sobre el futuro del Procedimiento Administrativo](#). *Revista de Derecho Administrativo*, 9, p. 11-20.
- Silva, Renata Fabiana S. (2023). *Acceso a la justicia y mediación administrativa extrajudicial en el Estado relacional*. Colex.
- Tornos Mas, Joaquín. (2019, 22 de gener). [La mediación en el derecho administrativo](#). *Blog dels Estudis de Dret i Ciència Política*. Universitat Oberta de Catalunya [Jornada “Mediación administrativa en Cataluña”].
- Torricelli, Simone. (2010). [El Procedimiento Administrativo en el sistema italiano, entre la eficiencia y la garantía](#). *Revista de Derecho Administrativo*, 9, 285-300.
- Trayter Jiménez, Joan Manuel. (2021). *Derecho administrativo. Parte general* (6a ed.). Atelier.
- Vaquer Caballería, Marcos. (2020). Los procedimientos impugnatorios: recursos administrativos y otras formas de resolución de controversias con la Administración. Un ensayo de reconstrucción. Dins Luciano Parejo Alfonso i Marcos Vaquer Caballería (coord.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. II. Tipos de procedimientos* (p. 501-574). Tirant lo Blanch.