

LA OPORTUNIDAD DE LA MEDIACIÓN COMO MECANISMO DE APERTURA Y FLEXIBILIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL CONTEXTO DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RELACIONAL

Lucía Casado Casado*

Resumen

A la luz de las transformaciones del derecho administrativo, este trabajo plantea, en el contexto de una Administración pública relacional, la oportunidad de la inserción de la mediación administrativa en el seno del procedimiento administrativo. Con esta finalidad, en primer lugar, se hace eco del impacto de la Administración pública relacional en la forma de concebir el procedimiento administrativo y aboga por la incorporación de la mediación administrativa como instrumento de innovación y mecanismo de apertura y flexibilidad procedimental. En segundo lugar, analiza la escasa regulación existente de la mediación administrativa. En tercer lugar, muestra algunos avances recientes en esta materia y aporta ejemplos de previsión de la mediación en el seno del procedimiento administrativo (en procedimientos administrativos sancionadores y disciplinarios y como mecanismo sustitutivo de los recursos administrativos). Por último, plantea algunas propuestas para una futura regulación de la mediación en el procedimiento administrativo, sin obviar algunos obstáculos a superar para el logro de una implantación exitosa de este mecanismo.

Palabras clave: procedimiento administrativo; mediación administrativa; medios adecuados de solución de controversias (MASC); terminación convencional; Administración 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, profesora titular (acreditada como catedrática) de derecho administrativo en la Universitat Rovira i Virgili. Facultad de Ciencias Jurídicas. lucia.casado@urv.cat  [0000-0001-5603-3264](https://orcid.org/0000-0001-5603-3264).

Recepción del artículo: 12.09.2023. Evaluaciones ciegas: 16.09.2023 y 02.10.2023. Aceptación de la versión final: 09.10.2023.

Citación recomendada: Casado Casado, Lucía. (2023). La oportunidad de la mediación como mecanismo de apertura y flexibilidad del procedimiento administrativo en el contexto de una Administración pública relacional. *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 82-107. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4117>

Sumario

- 1 El papel central del procedimiento administrativo y la necesidad de su renovación a la luz de las transformaciones del derecho administrativo y de la sociedad actual
 - 1.1 La relevancia jurídica del procedimiento administrativo y la amplitud de sus funciones
 - 1.2 Las transformaciones del procedimiento administrativo en el marco del Estado garante
 - 1.3 La necesaria adaptación de la regulación del procedimiento administrativo al contexto actual
- 2 Desafíos del procedimiento administrativo en el marco de una Administración pública relacional: la introducción de la mediación como instrumento de innovación procedimental
 - 2.1 La Administración pública relacional y su impacto en la forma de concebir el procedimiento administrativo
 - 2.2 La mediación administrativa como mecanismo de apertura y flexibilidad del procedimiento administrativo
 - 2.2.1 La mediación administrativa: breve aproximación
 - 2.2.2 Sobre el encaje de la mediación en el derecho administrativo y en el procedimiento administrativo
 - 2.2.3 La mediación en el procedimiento administrativo. Ventajas de su utilización
- 3 La insuficiencia del marco jurídico actual de la mediación en el procedimiento administrativo
 - 3.1 La escasa regulación de la mediación administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
 - 3.1.1 La mediación en el marco de la terminación convencional del procedimiento administrativo
 - 3.1.2 La mediación como vía sustitutiva de los recursos de alzada o de reposición
 - 3.2 La normativa autonómica: algunos progresos
- 4 Avances recientes de la mediación administrativa: algunos ejemplos de su uso o previsión en el marco del procedimiento administrativo
 - 4.1 Mediación preventiva: la previsión de la mediación en el marco de procedimientos administrativos
 - 4.2 Mediación reactiva: la experiencia práctica de Cataluña en el uso de la mediación como mecanismo sustitutivo de los recursos administrativos en el ámbito del acceso a la información pública
- 5 La regulación jurídica de la mediación administrativa como asignatura pendiente
 - 5.1 Propuestas para una futura regulación de la mediación en el procedimiento administrativo
 - 5.2 Más allá de la regulación: otros aspectos necesarios para el logro de una implantación exitosa de la mediación administrativa
- 6 Reflexiones finales
- 7 Referencias

1 El papel central del procedimiento administrativo y la necesidad de su renovación a la luz de las transformaciones del derecho administrativo y de la sociedad actual¹

El procedimiento administrativo constituye una de las instituciones centrales del derecho administrativo y no puede permanecer ajeno a los importantes cambios que afectan a esta rama del ordenamiento jurídico. Las transformaciones del derecho administrativo y del modelo de Estado en que se inserta, evidenciadas, entre otros aspectos, en la configuración de su objeto, de los sujetos o de las formas de la acción administrativa, necesariamente impactan en la configuración del procedimiento administrativo. Constituye, pues, un desafío su adaptación a las nuevas realidades que van sucediéndose al hilo de la evolución del Estado y la sociedad, sin perder de vista el papel esencial que desempeña, que, lejos de mitigarse, “ha cobrado nuevo auge de la mano del mandato constitucional de eficacia administrativa” (De la Sierra, 2010, p. 64).

1.1 La relevancia jurídica del procedimiento administrativo y la amplitud de sus funciones

El procedimiento administrativo, a través del cual se canaliza buena parte de la actividad administrativa, constituye “una pieza básica del Derecho Administrativo contemporáneo”, ya 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). Además de actuar como mecanismo de defensa de los intereses generales, contribuye a garantizar un mejor funcionamiento de la Administración y a racionalizar el ejercicio de la función administrativa y permite a las administraciones públicas acceder al conocimiento más amplio y más cierto posible de la realidad; actúa como mecanismo de garantía para las personas interesadas; y sirve de medio de apertura de la Administración a su entorno. Es más, con el paso del tiempo, han ido acrecentándose su relevancia y su protagonismo, hasta el punto de calificarse como “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).

Esta relevancia jurídica del procedimiento administrativo se mantiene inalterable a pesar de las transformaciones que lo envuelven, si bien se advierte un cambio de perspectiva en los últimos años. En el marco del nuevo derecho administrativo, en contraposición a la consideración del procedimiento como un elemento puramente formal para la adopción de actos administrativos, pasa a concebirse como herramienta puesta al servicio del principio de buena administración, en tanto que posibilita la adopción de decisiones administrativas de calidad, mediante la valoración de todos los intereses en juego (Ponce, 2001, pp. 108-118), y contribuye a la realización del interés público. Además, deviene un instrumento clave en el contexto de los nuevos modelos y estrategias de regulación, dirección y gobernanza (Barnés, 2008, pp. 19 y 41-52).

1.2 Las transformaciones del procedimiento administrativo en el marco del Estado garante

El procedimiento administrativo no puede obviar los cambios derivados de la irrupción del Estado social y democrático de derecho ni los producidos en el seno de las administraciones públicas y de la actuación administrativa. En las últimas décadas, el derecho administrativo ha experimentado una evolución significativa, a la que no puede resultar ajeno el procedimiento administrativo. El nuevo contexto de referencia en que debe situarse el derecho administrativo hoy es el de la era de la información y del Estado garante (Gamero, 2015, p. 118). Como consecuencia de la transformación en la relación entre Estado y sociedad,² el Estado ha mutado su posición y las funciones que ha venido desarrollando para cumplir con los objetivos del Estado social. Así, ha debido adaptarse al nuevo escenario, que pasa por el reconocimiento de la limitación de un poder público desbordado y el correlativo fortalecimiento de la sociedad (Esteve, 2015, p. 42) y, en consecuencia, por un repliegue de la Administración en muchos frentes de la acción pública en favor de la sociedad y el sector privado. El cambio de escenario en que se desenvuelve el ejercicio del poder público por el Estado ha conducido a una reducción de la intervención directa de las administraciones públicas en la vida económica y social, lo que se traduce

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de I+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” (referencia PID2020-112688GB-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033; y dentro del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili, del cual la autora es la coordinadora, “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

² Sobre esta cuestión, *vid. in totum* Esteve (2013) y también Esteve (2015, pp. 29-45).

en el diseño, dimensión y organización de sus estructuras y funciones (Caballero, 2021, p. 9). Se reclama a la Administración la capacidad de satisfacer las demandas sociales con el mismo grado de prestación, al tiempo que se reivindica mayor eficiencia del sistema, de modo que pueda satisfacerse la realización del interés general de la forma menos invasiva posible y ampliando correlativamente el espacio de la libertad ciudadana (Gamero, 2015, p. 120). En este contexto, la principal función del Estado y de su aparato administrativo, como señala 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”. Se convierte, así, en un Estado garante, con una nueva posición y un importante cometido, que tiene “ante sí el reto de mantener los fines sin disponer de los medios” (Esteve, 2015, p. 44) y se pasa de una Administración prestadora directa de servicios a una Administración que asume una función reguladora y garante de los mismos (Ruiz, 2022, pp. 179-204).

Al mismo tiempo, también se ha producido una expansión del derecho administrativo, tanto desde un punto de vista subjetivo como objetivo. Más allá de su expansión a órganos externos al poder ejecutivo, cada vez más, determinadas funciones públicas, tradicionalmente ejercidas por las administraciones públicas, pasan a ser desarrolladas por personas que no tienen la condición de Administración pública (entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las administraciones públicas, integrantes del sector público institucional; y sujetos privados), de modo que el derecho administrativo se expande progresivamente hacia ámbitos no protagonizados formalmente por una Administración pública. Asimismo, desde el punto de vista de su objeto, se produce una notable expansión (Caballero, 2021, p. 10) y el brazo de lo público se extiende a un número de sectores más amplio, “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).

Por otra parte, también son evidentes los cambios en las modalidades de actuación administrativa, consecuencia lógica de las transformaciones a que acabamos de hacer referencia y cada vez son más frecuentes actuaciones que no se plasman en actos administrativos. El acto administrativo ha ido perdiendo fuerza. Paralelamente, han ido adquiriendo mayor protagonismo otras formas de actuación a través de las cuales las administraciones públicas cada vez intervienen más pero que no revisten la forma de acto unilateral y son más abundantes los actos privados con efectos jurídico-públicos (autoliquidaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables). También es representativo del Estado garante, como advierte Gamero (2015, p. 122), el paso de la regulación directa de los poderes públicos a una autorregulación de los diferentes sectores, que emerge con fuerza; sin olvidar otros instrumentos de *soft law*, como guías, protocolos..., que cada vez tienen más presencia. De este modo, el Estado social también ha promovido una ampliación del procedimiento administrativo, alejado del concepto de acto administrativo (Hernández, 2010, p. 65).

Tampoco pueden olvidarse las tendencias privatizadoras en el ámbito del poder normativo y la justicia, que evidencian una retirada del Estado y una correlativa entrega de parte de sus cometidos a la sociedad (Esteve, 2015, pp. 40-42). Además de la autorregulación privada, emergen con fuerza los mecanismos alternativos de solución de conflictos (más conocidos últimamente como medios adecuados de solución de controversias –MASC–), como la mediación o el arbitraje, que pueden tener encaje en el procedimiento administrativo.

A estos cambios, se añaden los derivados del desarrollo tecnológico y el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación, que han cambiado las formas de relación entre la Administración y la ciudadanía y han conducido a la administración electrónica y a la digitalización de los procedimientos; y los que ya empiezan a aflorar como consecuencia del uso de la inteligencia artificial en las administraciones públicas, que abre nuevas perspectivas, pero también entraña algunos riesgos y plantea nuevos retos. Sin duda, el procedimiento administrativo no puede permanecer ajeno a estos cambios y debe ser permeable a la nueva realidad derivada de la sociedad de la información y la revolución digital y tecnológica. Es preciso, por tanto, adaptarlo progresivamente al nuevo escenario.

1.3 La necesaria adaptación de la regulación del procedimiento administrativo al contexto actual

El procedimiento administrativo debe encuadrarse necesariamente en el contexto señalado. Sin embargo, la regulación actual del procedimiento, contenida en la LPACAP, continúa siendo tributaria de un enfoque tradicional y presenta algunos déficits relevantes, por cuanto no responde totalmente a la realidad sustantiva

a la que debe aplicarse. Entre ellos, cabe destacar, en primer lugar, el escaso eco que encuentran en dicha regulación las diferentes dimensiones con que actúan las administraciones públicas –esas “otras ‘vidas’ o modos de ser de las administraciones actuales” a que se refiere Barnés (2011, pp. 87-88)–, dadas las transformaciones acaecidas en la dimensión subjetiva del derecho administrativo.

En segundo lugar, su falta de adaptación a las nuevas formas de la actividad administrativa. La LPACAP ya no es plenamente representativa de la actividad administrativa contemporánea (Barnés, 2008, p. 20). Si bien contiene algunas previsiones, por ejemplo, en relación con las comunicaciones previas y declaraciones responsables, resultan del todo insuficientes y es necesario un mayor desarrollo de su régimen jurídico (Gamero, 2015, pp. 120-123), que dé respuesta a los principales problemas que plantean los nuevos instrumentos de intervención administrativa (entre otros, la posición de los terceros titulares de derechos e intereses legítimos que puedan verse afectados, la ausencia de participación o sus efectos jurídicos). De lo contrario, se produciría una merma de las garantías de la ciudadanía.

En tercer lugar, en la regulación del procedimiento administrativo, continúa predominando una visión del procedimiento tradicional, similar al judicial, que no se adapta y deviene ineficaz para muchos de los escenarios con los que nos encontramos en la actualidad, en que el procedimiento, lejos de ser un proceso meramente aplicativo de una norma a un caso concreto, tiene una función creativa o innovadora (por ejemplo, en la toma de decisiones de carácter técnico o científico). Se constata, pues, utilizando palabras de Barnés (2008, p. 21), la “obsolescencia e ineficacia del instrumento ‘procesal’ para múltiples situaciones y supuestos”. El procedimiento ya no puede verse solo en términos procesales, montado sobre una estructura bilateral y con el acento en el principio de contradicción como uno de sus elementos básicos. Como advierte 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”. En efecto, el reconocimiento del carácter contradictorio del procedimiento no puede llevar a olvidar que el procedimiento administrativo solo puede desarrollarse en un marco de colaboración mutua, principio que, en opinión 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”. Por ello, debe atenderse a estas nuevas funciones del procedimiento, que demandan la información y el consenso, en aras de asegurar una mayor racionalidad en la toma de decisiones por parte de las administraciones públicas y una mayor eficacia de la acción administrativa.

En cuarto lugar, el procedimiento administrativo tampoco puede desconocer las nuevas formas de regulación y gobernanza. Sin embargo, en la actualidad, su regulación no se hace eco de ellas (Barnés, 2008, p. 21) y continúa gravitando sobre un modelo clásico, un procedimiento esencialmente bilateral, basado en una Administración jerárquica, cerrada y piramidal, en el que confluye una sucesión de actos administrativos emanados de la correspondiente autoridad, al servicio de una decisión final, unilateral e imperativa, en la que se pone el acento. Tampoco tiene en cuenta la actuación de la Administración cuando no lo hace a través de instrumentos formales, imperativos o vinculantes (por ejemplo, cuando adopta decisiones informales, aprueba normas de *soft law*, negocia...), como advierte Barnés (2011, p. 88). Todo ello, sin perjuicio de pequeñas modulaciones que se han ido introduciendo, como la terminación convencional del procedimiento.

Por último, es evidente que la digitalización y el uso de la inteligencia artificial constituyen el principal factor de cambio o innovación, en el ámbito privado y en la actividad administrativa (Huelgo, 2021, p. 78). De ahí que el procedimiento administrativo también deba ser permeable a estos cambios, de los que se esperan grandes avances, y deba adaptarse para afrontar los nuevos retos tecnológicos y jurídicos derivados de la actuación administrativa automatizada y de la utilización de sistemas de inteligencia artificial o predicciones algorítmicas en el ejercicio de potestades administrativas. Desde esta perspectiva, es preciso, además de cumplir con las exigencias que la LPACAP establece como reglas generales y garantías esenciales aplicables a cualesquiera procedimientos, utilicen o no la inteligencia artificial o la actuación administrativa automatizada (Gamero, 2023, pp. 423-424), proceder a introducir las adaptaciones necesarias en caso de utilización de algoritmos, para garantizar el pleno respeto de los fines perseguidos con el procedimiento administrativo (Mir, 2023, p. 698) y minimizar los riesgos que puede entrañar el uso de esta tecnología.

Se constata, por tanto, el desfase y la obsolescencia de algunos aspectos de la regulación del procedimiento administrativo respecto de la evolución de la organización, el funcionamiento y los instrumentos de acción de las administraciones públicas (Parejo, 2008, pp. 442-444). Y resulta evidente la necesidad de su transformación y adaptación, sin pasar por alto las garantías y principios del Estado de Derecho (Cassagne, 2011, p. 31). A pesar de las profundas transformaciones del derecho administrativo contemporáneo, la institución del procedimiento administrativo se ha mantenido invariable en el plano legislativo (Barnés, 2011, p. 88). En definitiva, las circunstancias contextuales a que nos venimos refiriendo evidencian la necesidad de una modificación profunda de la legislación actual (Barnés, 2008, pp. 23-26; Gamero, 2015, p. 120) y de una adaptación del procedimiento administrativo. Son muchos los aspectos de la regulación que, en este contexto, requieren una reforma profunda, con el fin de adaptar el procedimiento al escenario actual, que alberga procedimientos administrativos complejos, de tercera generación –utilizando palabras de Barnés (2011)–,³ con características radicalmente diferentes a los procedimientos clásicos, y en los que las nuevas formas de gobernanza adquieren una relevancia fundamental. Sin embargo, vamos a centrarnos únicamente en la necesaria apertura del procedimiento administrativo a la negociación con la ciudadanía y la introducción, en esta línea, de la mediación administrativa.

2 Desafíos del procedimiento administrativo en el marco de una Administración pública relacional: la introducción de la mediación como instrumento de innovación procedimental

Como consecuencia del profundo proceso de transformación de las administraciones públicas y del derecho administrativo, el procedimiento administrativo debe hacer frente a nuevos retos y desafíos; entre ellos, el de su necesaria apertura a la negociación, elemento clave en el marco de una Administración pública relacional, que preconiza la horizontalidad de la relación entre la Administración y el administrado (Silva, 2023, p. 191). La preferencia actual por las formas de actuación administrativa de naturaleza 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 este contexto, el principio de colaboración debe asumir un rol relevante y el gran desafío que enfrenta el procedimiento administrativo moderno “es el de obtener el favor de los administrados” y “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). Para ello, es preciso no solo concebirlo como lugar de diálogo entre los diferentes intereses en presencia, a través de la utilización de mecanismos de participación ciudadana, sino también como lugar de negociación del poder (Torricelli, 2010, pp. 289-292), lo que precisa incorporar instrumentos que permitan la negociación y el consenso y adoptar decisiones más eficaces, sin olvidar el principio de legalidad y “sin desplazar el eje en que se asienta, la arquitectura constitucional y legal del procedimiento administrativo” (Cassagne, 2011, p. 45). Y es aquí donde la mediación administrativa puede jugar un rol relevante como instrumento de innovación procedimental.

2.1 La Administración pública relacional y su impacto en la forma de concebir el procedimiento administrativo

Las transformaciones sufridas en las relaciones Estado-sociedad desencadenan la necesidad de modernización del derecho administrativo, que debe mostrar mayor flexibilidad y desarrollar nuevos principios, así como de la propia Administración, que debe adaptarse a los principios de la nueva gestión pública, con una exigencia de mayor transparencia y participación en las decisiones administrativas. Resulta, pues, imprescindible abogar por una nueva concepción de la organización y funcionamiento de la Administración, con el principio de buena administración como eje central. Es en este contexto donde debemos situar la Administración pública relacional.

El concepto de *Administración pública relacional* busca “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). Desde

³ Sobre las notas características de los procedimientos de tercera generación, *vid.* Barnés (2011, pp. 94-97). *Vid.*, asimismo, la comparativa que efectúa este autor de las tres generaciones de procedimiento (pp. 107-108).

la perspectiva de la ciudadanía, ello implica la necesidad de reequilibrar el juego de los intereses en presencia y el mantenimiento de una interacción constante de la Administración con los individuos. Ya no es suficiente establecer medios de participación, sino que debe incluirse la ciudadanía en el proceso de determinación del interés general, lo que determina la necesidad de desarrollar herramientas de comunicación que potencien la confianza, amplíen la transparencia, transformen las relaciones y visualicen la solución de los problemas (Silva, 2023, p. 103). El diálogo y la solución pactada, articulada con los distintos sectores, debe ser la estrategia preferente de las administraciones públicas (Silva, 2023, p. 105).

La Administración pública relacional impacta en la forma de concebir el procedimiento administrativo. Por una parte, demanda superar una concepción más clásica o tradicional, de unilateralidad en la adopción de las decisiones administrativas y apostar por una mayor participación de la ciudadanía. Fruto de una nueva manera de entender las bases de la relación entre la Administración y la sociedad, se produce la apertura del procedimiento a formas de actuación administrativa de naturaleza convencional con los administrados, construyendo la relación Administración-ciudadanía sobre la base de la buena fe y la confianza legítima y entendiendo que el interés público no puede estar al margen del interés de los administrados (Morón, 2016, p. 56). De este modo, se confiere un mayor protagonismo a la concertación y al diálogo y se introducen técnicas consensuales en el procedimiento, en búsqueda de una mayor eficacia administrativa.

Por otra, y como consecuencia de lo anterior, implica dotar al procedimiento, frente a su rigidez tradicional, de mayor flexibilidad, lo que supone una premisa para evitar conflictos. Como advierte Silva (2023, p. 115), la flexibilidad es una necesidad de la Administración contemporánea que puede alcanzarse con la utilización de instrumentos de consenso. El procedimiento administrativo no puede permanecer ajeno a esta necesidad, por lo que en su seno también deben potenciarse estos mecanismos para hacer partícipe a la ciudadanía en la adopción de decisiones y así ampliar la eficacia administrativa.

2.2 La mediación administrativa como mecanismo de apertura y flexibilidad del procedimiento administrativo

En el marco de la Administración pública relacional, la incorporación de MASC en el derecho público crea un camino idóneo para la construcción de la colaboración y el consenso entre administraciones públicas y administrados (Silva, 2023, p. 122). En este contexto, la mediación administrativa constituye una herramienta a potenciar tanto en el ámbito del procedimiento administrativo como en el de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, si bien en el marco de este trabajo nos centraremos solo en el primero de ellos. Desde esta perspectiva, queremos llamar la atención sobre el papel de la mediación como mecanismo de innovación del procedimiento administrativo, que permite dotarlo de mayor apertura y flexibilidad.

2.2.1 La mediación administrativa: breve aproximación

La mediación administrativa es un mecanismo general de resolución o de prevención de conflictos incluido entre los medios de autocomposición de intereses,⁴ en el que las propias partes que mantienen la disputa llegan a la solución del conflicto o previenen su producción, con la intervención de un tercero, al que no se le confiere la capacidad de decisión. Puede definirse, siguiendo a Carballo (2015, p. 412), como:

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.

Se articula, por tanto, como un procedimiento de prevención y solución de conflictos entre Administración pública y sujetos privados –o también entre administraciones públicas– en el que, sobre la base del principio de

4 Los MASC de autocomposición de intereses se caracterizan porque son las propias partes que mantienen la disputa las que llegan a la solución del conflicto, bien sin la intervención de un tercero (supuestos de transacción-negociación), bien con la participación de un tercero sin capacidad de decisión (conciliación y mediación). En cambio, los de heterocomposición de intereses se caracterizan por la intervención de un tercero ajeno al conflicto, libremente aceptado por las partes, que resuelve la controversia y que impone la solución adoptada a las partes, que quedan obligadas a su cumplimiento.

autonomía de voluntad, con la intervención de un tercero independiente e imparcial –que puede ser una persona física o jurídica (González, 2019, p. 116)–, ajeno al conflicto, se pretende alcanzar un acuerdo satisfactorio que responda a los intereses de las partes y sea aceptado por estas, ajustándose al principio de legalidad. Este instrumento es especialmente idóneo en el ámbito del procedimiento administrativo en el contexto de una Administración pública relacional, por cuanto los medios autocompositivos persiguen aproximar posiciones en una negociación y mejorar la relación entre las partes, al mismo tiempo que buscan una solución a la controversia; en cambio, los heterocompositivos son adversariales y lo más relevante es llegar a una solución jurídica al conflicto, aunque se rompa la relación entre las partes.

En cuanto a los principios aplicables a la mediación administrativa, los más relevantes son los de voluntariedad, dado que se parte de la no obligatoriedad del sometimiento a mediación, sin perjuicio de que esta vía pueda proponerse a las partes y sea posible también establecer por vía legal o reglamentaria las circunstancias de obligatoriedad de la participación de la Administración pública en un procedimiento de mediación, sin que ello vulnere la voluntariedad (Silva, 2023, p. 189); igualdad entre las partes, dado que deben intervenir con plena igualdad de oportunidades en el procedimiento de mediación (Tornos, 2019, p. 4); imparcialidad, que implica que la persona mediadora no puede estar vinculada con las partes y ello debe garantizarse necesariamente; confidencialidad, que debe compatibilizarse con la transparencia; y legalidad, en la medida en que la solución obtenida no puede contrariar el ordenamiento jurídico y el acuerdo debe buscar la mejor forma de satisfacción del interés general previamente definido por la norma.⁵

2.2.2 Sobre el encaje de la mediación en el derecho administrativo y en el procedimiento administrativo

La mediación administrativa, a pesar de no haber experimentado el amplio desarrollo que tiene en otros ámbitos como el civil o el mercantil, es un medio apto para la solución de conflictos en el sector público (Gamero, 2006, pp. 342-343) y constituye una tendencia creciente en el derecho europeo.⁶

Sin embargo, tradicionalmente el derecho administrativo se había resistido a la incorporación de la mediación administrativa y no es hasta tiempos recientes cuando se ha abogado por su implantación y se ha intensificado su uso. El retraso y las reticencias a su implementación se explican porque choca con la situación de desigualdad en que se encuentran las partes de una relación jurídico-administrativa, dada la especial posición de la Administración, que goza de importantes prerrogativas y privilegios –como la autotutela declarativa y ejecutiva–, frente a ciudadanía y, por tanto, de una situación jurídica ventajosa; con el carácter indisponible de las potestades administrativas; y con la sujeción de la Administración al principio de legalidad y su deber de servir con objetividad los intereses generales, que prevalecen sobre los particulares. Ciertamente, la dificultad de aplicación de este mecanismo, que busca soluciones consensuadas, estriba en que se inserta en un ámbito en el que se da una actuación unilateral –y no bilateral– de las administraciones públicas, como son los actos administrativos y el procedimiento para su producción. Como pone de manifiesto 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 ello se une el tradicional recelo y resistencia de la Administración pública a su aplicación.

Ahora bien, no estamos ante barreras infranqueables para una utilización más extensa de la mediación administrativa. La propia normativa, como veremos, ofrece una serie de vías para el desarrollo de este

⁵ Además de los señalados, la doctrina apunta otros principios orientadores como consensualidad, cooperación, discrecionalidad, ética, flexibilidad, información, inmediatez, neutralidad y profesionalidad (Silva, 2023, pp. 189-195).

⁶ La mediación administrativa en el derecho público ha recibido un gran impulso de la mano del Consejo de Europa, a través de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ). *Vid.* la Recomendación Rec (2001) 9 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre los medios alternativos de resolución de litigios entre las autoridades administrativas y los particulares, adoptada el 5 de septiembre de 2001, complementada por una guía aprobada en 2007 [*Guidelines for improving the implementation of Recommendation Rec (2001) 9*. CEPEJ (2007) 15 E]; y, más recientemente, el informe *Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europe member states* [CEPEJ (2022) 11, de 7 de diciembre de 2022].

mecanismo de solución de conflictos, si bien deberá evaluarse la idoneidad de los asuntos concretos susceptibles de ser sometidos a mediación (Nieto, 2010, p. 754). Por ello, cabe plantear la generalización de esta técnica en ámbitos concretos y no es suficiente, hoy en día, la invocación del principio de legalidad para rechazar someter un conflicto a una posible mediación (Belando, 2016, p. 206).

2.2.3 La mediación en el procedimiento administrativo. Ventajas de su utilización

Como hemos avanzado, es posible desarrollar la mediación en el marco del procedimiento administrativo.⁷ Es más, su utilización en este ámbito supone la introducción de un instrumento de innovación de las relaciones entre ciudadanía y Administración (González, 2019), que profundiza en el mandato contenido en el artículo 103 de la CE y en el principio de buena administración (Belando, 2016, p. 206).

Son varios los escenarios en que puede darse la mediación, en función del tipo de procedimiento, siendo diferentes los requisitos y límites establecidos en cada caso por la normativa para su implantación (Gamero, 2006, p. 345), tal y como tendremos ocasión de comprobar. Así, puede plantearse, en primer lugar, en procedimientos administrativos de gestión, dirigidos a dictar un acto administrativo resolutorio que todavía no ha recaído. Generalmente, los procedimientos administrativos finalizan con una decisión adoptada unilateralmente por una Administración pública y que raramente puede tenerse por consensuada o dialogada con las personas interesadas, a pesar de que se cumplimenten los trámites procedimentales de audiencia y de información pública (Beltrán, 2014, p. 1). Ahora bien, ello no impide que, en determinados casos, pueda tener juego la mediación –con el fin de buscar una solución consensuada–, en el seno del procedimiento administrativo, ya sea actuando sobre una parte de su instrucción o sobre su finalización. De este modo, la mediación se desarrolla previamente a la propia decisión administrativa, por lo que formalmente se cierra el conflicto jurídico, al permitirse que el acto administrativo recoja una decisión previamente consensuada con el sujeto interesado que conjugue los diferentes intereses en presencia sin menoscabo del principio de legalidad (Belando, 2016, p. 207). Estamos, en estos casos, ante una mediación convencional, que opera antes de que se produzca el conflicto, con el fin de evitarlo, y que se revela como un instrumento eficaz de participación ciudadana en la realización de las políticas públicas (Beltrán, 2014, p. 3). El principal problema operativo que se plantea en estos casos es cómo insertar en el procedimiento administrativo la fase de mediación, esto es, cómo abrir un espacio en la aplicación práctica del derecho para que la Administración pueda lograr un acuerdo que ejecutar después (Gamero, 2006, p. 343).

En segundo lugar, en procedimientos administrativos de recurso, dirigidos a eliminar un acto preexistente. En estos casos, aunque el conflicto ya ha surgido y está planteado, la mediación podría actuar como un mecanismo sustitutivo de los recursos administrativos ordinarios. Se trata de la comúnmente denominada mediación institucional o impugnatoria, que cumple una función revisora de la actuación administrativa. Tampoco es descartable que, aunque no se acuda a esta vía sustitutiva, pueda utilizarse la mediación para facilitar la terminación convencional del propio procedimiento de recurso. Desde esta perspectiva, Iglesias (2017, p. 86) defiende que, a través de los mecanismos vigentes de participación de las personas interesadas en el procedimiento administrativo (principalmente, la audiencia) es posible dar entrada a sus intereses, alcanzando una solución consensuada y dando lugar a un acto administrativo que resuelva el recurso con un mayor grado de satisfacción para ambas partes. Por el contrario, Escuin (2017, p. 2401) cuestiona la terminación convencional como modo de finalización de un recurso, al entender que su objeto “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”.

La aplicación de la mediación en los procedimientos administrativos aporta muchas ventajas como consecuencia de su alcance, más amplio, que el de un acto administrativo decisorio o la resolución de un recurso administrativo, y su mayor flexibilidad. Entre ellas, queremos destacar especialmente dos. Por una parte, aunque la mediación administrativa debe ejercerse dentro de los límites del derecho (Tornos, 2019, p. 6), no tiene que basarse solo en elementos jurídicos, sino que puede tener en cuenta otras variables no jurídicas, como factores de equidad⁸ y de justicia material, de modo que puede alcanzarse una solución razonable y más satisfactoria para las partes (Beltrán, 2014, p. 2). En la medida en que se plantea como una técnica basada en el

7 También es posible la mediación antes del inicio de un procedimiento administrativo; y al margen de todo procedimiento administrativo, si bien no vamos a referirnos a esta modalidad en el marco de esta investigación, *vid.* Beltrán (2014, p. 2).

8 A la equidad como punto central de la mediación se refiere Font (2023). *Vid.* también Carballo (2015, pp. 424-425).

diálogo paritario entre las partes y conecta con la nueva concepción del principio de objetividad y el concepto de buena administración, la mediación permite, frente a la unilateralidad de la decisión administrativa, la adopción de decisiones ponderadas en las que se atiende no solo al principio de legalidad sino también a otros valores como la equidad y la justicia (Belando, 2016, p. 204).

Por otra, como tiene en cuenta todos los intereses en presencia e involucra a las personas interesadas en la toma de decisiones, permite un conocimiento más completo de la materia sobre la que tiene que adoptarse una decisión y ello lleva a la adopción de decisiones consensuadas y socialmente aceptadas, por cuanto las partes han sido escuchadas, han sido tenidas en cuenta sus necesidades y se les ha permitido 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) y refuerza la confianza de la ciudadanía en la Administración. De este modo, la formalización de un diálogo compositivo entre los intereses generales y particulares en juego en un procedimiento administrativo puede ser eficaz, ya que, con independencia de que a través de la mediación llegue o no a resolverse una controversia, al menos servirá para exponer y documentar debidamente los términos del debate a los efectos de orientar la resolución correspondiente (Vaquer, 2020, p. 543). De hecho, como señala Tornos (2019, p. 6), la defensa de la mediación en el ámbito administrativo “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 consecuencia, la mediación aplicada en el seno del procedimiento administrativo puede aportar mayor eficacia e incluso mayor agilidad y dar una respuesta más satisfactoria a las controversias, que confiera mayor equilibrio entre los intereses generales de la Administración y los intereses particulares y que permita una solución definitiva del conflicto y evite otros de cara al futuro.

Por último, no puede olvidarse que la incorporación de la mediación en el seno del procedimiento administrativo va a permitir que el conflicto o las diferencias que puedan existir entre las partes con relación a un determinado asunto se resuelvan en vía administrativa, sin necesidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, evitando así la judicialización del conflicto, con el consiguiente ahorro de tiempo y de costes. Se erige, así, como una vía complementaria de la justicia administrativa.

3 La insuficiencia del marco jurídico actual de la mediación en el procedimiento administrativo

A pesar de la creciente relevancia que está adquiriendo la mediación administrativa, de sus potencialidades y de las ventajas que su implementación puede ofrecer, el marco jurídico actual es insuficiente. Dada la exclusión de la mediación en el ámbito administrativo de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles,⁹ la normativa actual se limita, en relación con la mediación administrativa –la activada en vía administrativa, antes del inicio de un proceso contencioso-administrativo–, a unos pocos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), enmarcados en las bases constitucionales que sirven de apoyo y vienen a amparar la mediación en el ámbito del derecho administrativo –principalmente, el art. 9.2, en concordancia con el 23.1; 103.1; 105; y 106.1 de la CE–.¹⁰

3.1 La escasa regulación de la mediación administrativa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

La normativa general de procedimiento administrativo no regula de forma detallada la mediación administrativa. Únicamente prevé la posible apertura del procedimiento administrativo a la negociación con las personas interesadas e incluye algunas previsiones al respecto tanto en el procedimiento administrativo previo –antes de la adopción de una determinada decisión– como en el procedimiento administrativo posterior, ya en la fase de resolución de conflictos con la Administración tras la adopción unilateral de una determinada decisión. Por

9 Esta Ley, que incorpora la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, excluye, en todo caso, de su ámbito de aplicación, “La mediación con las Administraciones públicas” [art. 2.2.b)]. Ello es discutible, ya que la Directiva no excluye la mediación en el ámbito administrativo en estos términos absolutos. *Vid.* Alonso et al. (2018, pp. 605-606).

10 Sobre las bases constitucionales de la mediación administrativa, *vid.* Carballo (2008, p. 50-54) y González (2019, pp. 125-126).

una parte, la LPACAP regula con carácter general la terminación convencional del procedimiento (art. 86) e incluye alguna mención específica en el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (arts. 81.2 y 86.5) y sancionadores (arts. 90.4 y 91.1). Por otra, prevé medios alternativos a los recursos administrativos ordinarios como vía de solución de conflictos, entre los cuales incluye la conciliación, la mediación y el arbitraje (art. 112.2).

La LPACAP solo incluye una mención expresa a la mediación en el artículo 112.2, en el que se incardina la mediación institucional. Ello no implica que la mediación quede fuera de la terminación convencional, ya que la ausencia de referencia expresa por parte del legislador no es óbice para que dentro de ella resulte perfectamente encajable la mediación convencional, tal y como ha puesto de manifiesto González (2019, p. 129). Ambos tipos de mediación –la convencional, del artículo 86, y la institucional, del artículo 112.2– presentan diferencias significativas. La primera se configura como un medio de finalización o preparación de un procedimiento administrativo que pretende evitar una situación de conflicto y, en ella, las partes eligen a la persona mediadora, al asentarse sobre los principios de la autonomía negocial (González, 2019, p. 132). En cambio, la segunda actúa cuando el conflicto ya se ha planteado y quien lo dirime es un órgano colegiado o comisión específica, ajustándose a un procedimiento reglado (González, 2019, p. 132).

3.1.1 La mediación en el marco de la terminación convencional del procedimiento administrativo

La LPACAP incorpora, en su artículo 86, la posibilidad de terminación convencional del procedimiento administrativo, que permite sustituir la decisión unilateral de la Administración por una decisión acordada (Sánchez, 1995, p. 15) y que busca una mejor satisfacción del interés público y una mayor eficacia. Estamos ante una mediación convencional, asentada en el principio de autonomía negocial (Carballo, 2013, p. 12).

De conformidad con este precepto,¹¹ las administraciones públicas “podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado”, que pueden tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos¹² o insertarse en los mismos con carácter previo –ya sea vinculante o no– a la resolución que les ponga fin.¹³ Por tanto, se permite a la Administración –bajo ciertas condiciones– la celebración de convenios en el seno de los procedimientos administrativos, introduciéndose, así, la posibilidad de soluciones pactadas frente a la tradicional actividad administrativa unilateral. En este precepto se recoge la posibilidad de acuerdo tanto como forma de terminación de un procedimiento administrativo sustitutiva de la resolución administrativa –al admitirse la terminación mediante un acuerdo de carácter negocial (Gamero, 2006, p. 348)–, como con carácter previo a la adopción del acto administrativo resolutorio, lo que permitiría una solución consensuada –que puede ser vinculante o no– antes de la emisión del correspondiente acto administrativo resolutorio por parte de la Administración pública. En el segundo caso, no estaríamos propiamente ante una terminación convencional, en la medida en que el procedimiento administrativo no concluye con un acuerdo, sino con un acto administrativo aceptado por su destinatario (Belando, 2016, p. 212). De este modo, a pesar del encuadre de este precepto entre los medios de terminación del procedimiento, en realidad, contempla un elenco más amplio de supuestos (Nieto, 2010, p. 745), al incluir tanto acuerdos finalizadores del procedimiento como acuerdos previos, vinculantes o no, para la resolución que les ponga fin. En todo caso, hay dos elementos aglutinadores de todas estas figuras: su inserción en un procedimiento administrativo (terminándolo o determinando la resolución finalizadora del mismo) y su carácter consensual (Rams, 2016, p. 686).

Los acuerdos que se adopten deben tener por objeto satisfacer el interés público y no pueden ser contrarios al ordenamiento jurídico ni versar sobre materias no susceptibles de transacción,¹⁴ lo que supone un límite a través del cual se deja claro que la terminación convencional no es una vía para relajar el cumplimiento de la legalidad (Sánchez, 1995, p. 15). Así lo corrobora el Tribunal Supremo en la Sentencia de 22 de julio

11 Sobre las relevantes cuestiones que plantea este precepto, en cuanto a su naturaleza, significado y eficacia práctica, *vid.*, por todos, Brufao (2022, pp. 189-202), Bustillo (2010, pp. 385-445), Delgado (1995, *in totum*) y Parejo (1995, pp. 153-213).

12 En este supuesto, téngase en cuenta lo dispuesto en el artículo 21.1 *in fine* de la LPACAP.

13 *Vid.* el apartado 1 del artículo 86 de la LPACAP. Téngase en cuenta también el artículo 22.1.f) de la LPACAP.

14 *Vid.* el apartado 1 del artículo 86 de la LPACAP. Sobre los límites materiales de la mediación administrativa, a la luz del artículo 86.1 de la LPACAP, *vid.* Carballo (2008, pp. 163-176), Delgado (1995, pp. 206-211) y Rams (2019, pp. 687-692).

de 2003.¹⁵ Sin embargo, la Ley no concreta en qué ámbitos puede darse la terminación convencional,¹⁶ ni incluye un listado de materias que no pueden ser objeto de transacción en el ámbito del derecho público, por lo que *a priori* no debiera excluirse ninguna y habrá que estar a las posibles prohibiciones que establezca el legislador¹⁷ y a las características del asunto concreto de la controversia (González, 2019, p. 130). En todo caso, este precepto ofrece un amplio potencial para la mediación administrativa (Nieto, 2010, p. 745).

Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que se celebren tendrán “el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule” (art. 86.1 de la LPACAP). Esta previsión de la Ley, al remitirse a lo que disponga “la disposición que los regule” ha desatado un intenso debate doctrinal, ya que el artículo 86 no clarifica si la terminación convencional es posible directamente y, por lo tanto, tiene eficacia directa e inmediata, sin necesidad de otras normas que incluyan expresamente esta posibilidad, o, por el contrario, únicamente ofrece un marco normativo general dentro del cual las normas reguladoras de procedimientos administrativos específicos pueden regular esa forma de terminación. Al respecto existe división en la doctrina administrativista. Algunos autores, como Huelgo (1998, pp. 390-391 y 397-407), Rams (2019, p. 685) y Sánchez (1995, p. 14), sostienen que este precepto carece de eficacia jurídica directa y solo podrá aplicarse la terminación convencional del procedimiento cuando una norma, legal o reglamentaria, la regule expresamente para determinados procedimientos y dé cobertura a su uso. En cambio, otros, como Beltrán (2014, p. 9), Carballo (2008, p. 148), Delgado (1995, pp. 186-189) y Parejo (1995, pp. 184-191), consideran que es de aplicación directa y habilita a las administraciones públicas, sin necesidad de complemento normativo alguno, para celebrar convenios vinculantes, por lo que las normas de desarrollo podrían modular y completar el régimen de la terminación convencional, pero sin ser imprescindibles para su aplicación. Esta última posición también es la que se deduce de la práctica judicial, como pone de relieve Carballo (2013, p. 11), citando diferentes sentencias.

En todo caso, con independencia de su posible eficacia directa o no, la amplitud con que se recoge la terminación convencional en el artículo 86 de la LPACAP admite una pluralidad de formas de materialización. La propia norma prevé que los acuerdos, pactos, convenios o contratos que se adopten pueden poner fin al procedimiento administrativo –supuesto en que, de conformidad con el artículo 114.1.d) de la LPACAP, ponen fin a la vía administrativa– o no hacerlo e insertarse en los mismos con carácter previo –ya sea vinculante o no para el órgano decisor–, con una finalidad preparatoria de la resolución posterior que les ponga fin. En este contexto, las fórmulas de terminación convencional posibles pueden ser diversas, tal y como pone de manifiesto Sánchez (1995, pp. 16-17): firma de acuerdos o pactos formalizados como tales que finalizan un procedimiento administrativo; adopción de acuerdos sobre el contenido de un acto administrativo; celebración de acuerdos o convenios que no ponen fin al procedimiento y que son preparatorios de una decisión posterior; y acuerdos o pactos de mera tramitación, cuya finalidad puede ser acelerar el procedimiento o convenir sobre la forma, alcance o contenido de algunos de sus trámites. En todo caso, la terminación convencional no configuraría un acto administrativo, de carácter unilateral, sino que nos hallaríamos ante un contrato o convenio por ser fruto de varias voluntades. Por lo tanto, estos acuerdos tienen naturaleza contractual. Llama la atención, sin embargo, que la Ley no cite expresamente la mediación. Aun así, “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 efecto, de las previsiones legales se deriva un apoderamiento general a la mediación convencional y, mediante su utilización, “las partes se comprometen a realizar determinadas actuaciones para lograr un acuerdo que ponga fin a la controversia” (González, 2019, p. 129). De este modo, el procedimiento administrativo puede concluir con un acuerdo de mediación suscrito por las partes, que puede ser fruto de las negociaciones espontáneas o de la intervención activa de un tercero imparcial (Belando, 2016, p. 209).

15 Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, recurso núm. 4315/1999, ponente: Antonio Martí García), FJ 1º.

16 Parte de la doctrina defiende que solo cabe la mediación administrativa en ejercicio de las potestades discrecionales o de actividades no enteras y rigurosamente regladas, respecto de los ámbitos de discrecionalidad (Beltrán, 2014, p. 8; Sánchez, 1995, pp. 15-16). Sin embargo, otros autores abordan una perspectiva más amplia y no excluyen su aplicación también en el ámbito de las potestades regladas (Carballo, 2015, pp. 417-418). Por su parte, 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.*, por ejemplo, el artículo 7.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

En cuanto al contenido mínimo de los acuerdos, pactos, convenios o contratos, deberán establecer “la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados” (art. 86.2 de la LPACAP).

Por otra parte, la LPACAP impone la aprobación expresa del Consejo de Ministros –u órgano equivalente autonómico– cuando los acuerdos versen sobre materias de su competencia directa y exige que los acuerdos que se suscriban no supongan alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios, relativas al funcionamiento de los servicios públicos (art. 86.3 y 4).

3.1.2 La mediación como vía sustitutiva de los recursos de alzada o de reposición

La mediación como vía sustitutiva de los recursos administrativos ordinarios se recoge en el artículo 112.2 de la LPACAP.¹⁸ Se trata de una mediación institucional o impugnatoria, fundamentada en el principio de defensa (Carballo, 2013, p. 12). Constituye una forma procesal de impugnación de un acto administrativo y se erige en un mecanismo de defensa frente a la actividad administrativa, a semejanza de los recursos administrativos (González, p. 131), que permitirá una solución negociada del conflicto –con la intervención de un órgano o comisión imparcial que asume el papel de mediador–, pondrá fin a la vía administrativa y contribuirá a la reducción de conflictos en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Este precepto incluye la posibilidad de sustituir el recurso de alzada y el recurso de reposición, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje. Ahora bien, impone una serie de condiciones para que pueda procederse a tal sustitución. En primer lugar, la exigencia de una expresa y previa habilitación legal (Beltrán, 2014, p. 11), ya que la LPACAP no regula estos procedimientos, sino que remite a “las leyes” –no a los reglamentos– para que lo hagan. Es necesario, por tanto, que las leyes sectoriales contemplen estos mecanismos sustitutivos, entre los que se incluye la mediación.

En segundo lugar, es necesario el respeto de los principios, garantías y plazos que la LPACAP reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo. También es imprescindible que se aplique con rigor la transparencia, para que los posibles terceros interesados tengan conocimiento claro de lo que se está haciendo y de la decisión final (Trayter, 2021, p. 462). La aplicación de las garantías previstas en la LPACAP, aunque plenamente justificada, dificulta, en los casos en que se opte por la mediación como procedimiento sustitutivo, la flexibilidad innata a esta figura (Belandó, 2016, p. 212).

En tercer lugar, la competencia para conocer de estos procedimientos sustitutivos debe recaer “ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas” (art. 112.2 de la LPACAP). Por lo tanto, en caso de que el procedimiento sustitutivo sea la mediación, las partes no pueden seleccionar a los mediadores.

En cuarto lugar, en el ámbito de la Administración local, se impide que la aplicación de estos procedimientos pueda suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias de los órganos electos (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).

Por último, aun cuando la LPACAP no lo menciona expresamente, como advierte González (2019, p. 131), deben tenerse en cuenta en este ámbito dos principios: el de informalidad, ya que la mediación, por su carácter negociado, no se ajusta a reglas estrictas; y el de congruencia en la decisión que se adopte, ya que el acuerdo de mediación que finalice la vía administrativa deberá expresarse sobre todas las cuestiones planteadas por las partes y aquellas otras derivadas de la resolución jurídica, sin agravar la situación inicial.

En nuestra opinión, debe valorarse positivamente la inclusión expresa de la mediación entre los procedimientos sustitutivos de los recursos administrativos ordinarios. Sin embargo, en la práctica, el legislador está optando más por la creación de recursos especializados en ámbitos sectoriales (por ejemplo, en contratación pública,

18 Esta regulación debe completarse con los artículos 35.1.b) y 114.1.b) de la LPACAP.

transparencia o garantía de unidad de mercado), en la búsqueda de soluciones efectivas a los problemas de eficacia que plantea el actual sistema de recursos administrativos¹⁹ y como vía para evitar y/o frenar el colapso judicial. En todo caso, no pueden ocultarse las potencialidades que presenta el uso de la mediación como vía alternativa a los recursos, ya que, a través de esta, puede lograrse la conclusión definitiva de un conflicto jurídico-administrativo a través del diálogo y evitar su prolongación en el tiempo y su llegada a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Sin embargo, la exigencia de una ley específica que expresamente la recoja, tiene un claro efecto limitativo y, como apunta Belando (2016, p. 212), ha desanimado su implantación.

3.2 La normativa autonómica: algunos progresos

Tampoco las comunidades autónomas cuentan con una regulación específica de la mediación administrativa, si bien, más allá de la reproducción en normas autonómicas de las previsiones de la LPACAP,²⁰ pueden destacarse algunos avances significativos en este ámbito. En primer lugar, algunas leyes autonómicas sobre mediación, han introducido algunas referencias a la mediación administrativa. Así sucede en Cantabria y la Comunitat Valenciana. En el primer caso, la Ley 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación, aunque no regula de forma específica la mediación administrativa, prevé que podrán someterse a mediación “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), incluyendo, por tanto, a las administraciones públicas. En el segundo, la Ley 24/2018, de 5 de diciembre, de Mediación de la Comunitat Valenciana, consciente de las potenciales posibilidades que brinda la mediación en el ámbito del derecho administrativo, incluye una disposición adicional segunda con el título “Mediación en relación con los procedimientos administrativos de la Generalitat”. En ella, se prevé que la Generalitat “impulsará las medidas necesarias para incorporar procesos de mediación en los procedimientos administrativos de su competencia como forma de terminación convencional y como instrumento sustitutivo del recurso de alzada, de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común”.

En segundo lugar, algunas leyes autonómicas sectoriales, en desarrollo del artículo 112.2 de la LPACAP, han incluido la mediación impugnatoria, sustitutiva de los recursos administrativos, en ámbitos diversos. Así sucede, por ejemplo, en las leyes de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y de la Comunitat Valenciana 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno, que prevén la posibilidad de aplicar un procedimiento de mediación en las reclamaciones en materia de acceso a la información pública presentadas ante la autoridad autonómica de transparencia.²¹ También la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias –desarrollada mediante el Decreto 85/2015, de 14 de mayo–, otorga a las personas interesadas una doble opción para reaccionar frente a las resoluciones que se adopten en aplicación de esta Ley: la tradicional, de los recursos administrativos o la vía de la mediación.²² Asimismo, se halla otro ejemplo en la Ley catalana 19/2020, de 30 de diciembre, de Igualdad de Trato y No Discriminación, cuyo artículo 34.b) prevé la mediación o la conciliación ante el Organismo de Protección y Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación como mecanismo sustitutivo del recurso de alzada y, si procede, el de reposición.

En tercer lugar, también existen algunas normas autonómicas en ámbitos sectoriales que han incorporado la mediación en el procedimiento administrativo o que pretenden fomentarla. Buen ejemplo de ello es la anteriormente citada Ley catalana 19/2020, con arreglo a la cual el Organismo de Protección y Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación, al tener conocimiento de una situación de discriminación en una Administración pública, “debe procurar, preferentemente, iniciar un proceso de mediación antes de incoar, con carácter alternativo y subsidiario, el correspondiente procedimiento sancionador” (art. 51). En todo caso, el proceso de mediación no excluye las medidas de reparación que regula esta Ley. Asimismo, la

19 Sobre los problemas que plantea el actual sistema de recursos administrativos, *vid.*, entre otros, Cierco (2016, pp. 675-783), Pallarès (2023a, pp. 307-347; 2023b, pp. 1-47) y Vaquer (2020, pp. 501-574).

20 *Vid.*, por ejemplo, los artículos 53.3, 75.1.c), 79, 83.1, 85.2 y 86.2 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña.

21 Las reclamaciones pueden tramitarse mediante un procedimiento de mediación o un procedimiento ordinario con resolución (*vid.* los arts. 42 y 43 de la Ley catalana 19/2014 y 35 a 41 del Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la GAIP; y 39 de la Ley valenciana 1/2022). Al respecto, *vid.* Cerrillo y Velasco (2020) y Pidemont (2020).

22 *Vid.* los artículos 27, 28 y 29 de la Ley canaria 2/2013 y 40, 41 y 42 del Decreto 85/2015.

Ley catalana 21/2003, de 4 de julio, de Fomento de la Paz, prevé que la Administración de la Generalitat y los entes locales, de acuerdo con las competencias respectivas en el ámbito de la convivencia ciudadana, la promoción del diálogo y la solución pacífica de los conflictos, deben promover “la mediación en los conflictos ciudadanos en el ámbito municipal” (art. 4.b).

Por último, no puede dejar de mencionarse una interesante iniciativa autonómica que pretende acometer la regulación de la mediación administrativa en el marco de la legislación autonómica de procedimiento administrativo. Nos referimos al Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo y del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Cataluña.²³

4 Avances recientes de la mediación administrativa: algunos ejemplos de su uso o previsión en el marco del procedimiento administrativo

A pesar de la parca regulación existente en la normativa general de procedimiento administrativo, acudimos a una progresiva extensión de la aplicación de la mediación administrativa, que va avanzando a través de su incorporación en normas sectoriales diversas. Damos cuenta, a continuación, de algunos ejemplos de incorporación de la mediación inserta en el procedimiento administrativo, tanto con carácter previo al acto administrativo (mediación preventiva), ya sea antes de iniciar un procedimiento (mediación informal) o durante dicho procedimiento (mediación formal), como una vez ya dictado, como alternativa al recurso de alzada o reposición (mediación reactiva).²⁴

4.1 Mediación preventiva: la previsión de la mediación en el marco de procedimientos administrativos

En la normativa vigente, encontramos algunos ejemplos interesantes de mediación preventiva. En estos casos, la mediación se articula en el marco de un procedimiento administrativo –o incluso, con carácter previo a su inicio–, antes de que el conflicto se haya materializado en la adopción de un acto administrativo, con el fin 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” y constituye “una forma de gestionar los intereses públicos de forma eficaz” (Belando, 2022a, p. 217).

Aunque existen diferentes ejemplos de la introducción de este tipo de mediación en los textos normativos, queremos destacar especialmente, por una parte, su incorporación en el ámbito de la Administración local, a través de su inclusión, cada vez más frecuente, en ordenanzas municipales, como vía de solución de conflictos entre Administración y ciudadanía. Así, en el ámbito de la convivencia ciudadana, se constata la existencia de ordenanzas locales de última generación, que buscan el mantenimiento del orden público local desde una perspectiva amplia e integradora (Belando, 2022b, p. 665) y que incluyen la mediación con carácter previo a la adopción del acto administrativo resolutorio. En estos casos, las ordenanzas contemplan la posibilidad de que la Administración opte por un proceso de mediación frente a la apertura inmediata de un procedimiento sancionador, para sustituir la sanción por un acuerdo de mediación; o bien por su inserción en el procedimiento, con el fin de determinar el contenido del acto administrativo (posibilidad de sanción reducida).²⁵ También en el ámbito de la protección del medio ambiente se halla algún ejemplo interesante.²⁶ Incluso algún municipio se plantea la regulación de la mediación convencional en todos los procedimientos administrativos en que intervengan personas interesadas, en relación con materias que sean susceptibles de transacción. Es el caso de Tarragona, que, recientemente –en septiembre de 2023–, ha abierto un trámite de consulta pública previa en relación con una propuesta de Ordenanza de mediación como forma de terminación convencional de los procedimientos administrativos del Ayuntamiento de Tarragona.

Por otra, la mediación preventiva también está recibiendo impulso a través de su inserción en el seno de procedimientos disciplinarios en el marco de determinadas relaciones de sujeción especial, como vía innovadora que permite una mayor apertura en el ejercicio de la potestad disciplinaria y que permite contemplar

23 *Vid. infra*, el apartado 5.1 de este trabajo.

24 Seguimos la terminología utilizada por Belando (2022a, p. 217).

25 *Vid.* el amplio análisis realizado por Belando (2018, pp. 57-78) de la mediación en las ordenanzas de convivencia ciudadana.

26 *Vid.*, por ejemplo, el artículo 57 de la Ordenanza de Madrid 4/2021, de 30 de marzo, de calidad del aire y sostenibilidad.

y gestionar, más allá de los elementos jurídicos, otros no jurídicos, también presentes y determinantes, y buscar una solución más eficaz al conflicto o confrontación planteado, al tiempo que se alcanzan también otros fines públicos (Belando, 2022a, pp. 226-228). De esta forma, se incorpora la posibilidad de alcanzar acuerdos en el marco de procedimientos disciplinarios. En estos supuestos, no se busca única y exclusivamente materializar el consenso entre las partes en un acuerdo que ponga fin al conflicto, sino también la reconstrucción de relaciones personales que perdure en el tiempo (Belando, 2022a, pp. 218-220). Aun cuando existen otros supuestos en la normativa, queremos destacar especialmente las previsiones de la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de Convivencia Universitaria. Esta Ley recoge la posibilidad de aplicar medios alternativos de solución de los conflictos de convivencia basados en la mediación antes y durante el procedimiento disciplinario, que deberán ajustarse, en todo caso, a los principios de voluntariedad, confidencialidad, equidad, imparcialidad, buena fe y respeto mutuo (art. 5). Sin embargo, a pesar de recogerse ambas modalidades de mediación, solo regula detalladamente la inserta en el procedimiento disciplinario –destinada al colectivo de estudiantes– y se limita a recoger tangencialmente la previa al procedimiento –abierta a todos los colectivos de la comunidad universitaria–, sin regular su desarrollo más allá de sus principios (Belando, 2023, p. 201), por lo que habrá que estar a futuros desarrollos de las universidades en sus normas de convivencia –sin perjuicio del desarrollo que en el ámbito de sus competencias puedan llevar a cabo las comunidades autónomas–. En cuanto a la mediación inserta en el procedimiento disciplinario, el artículo 19 de la Ley prevé la posibilidad de que las personas involucradas puedan acogerse a un procedimiento de mediación. De hacerlo, concluida la práctica de las pruebas, la persona instructora del procedimiento remitirá el expediente a la Comisión de Convivencia, que decidirá si resulta procedente, o bien si devuelve el expediente al instructor o instructora para que formule el correspondiente pliego de cargos. En el primer caso, se comunicará a las partes y se suspenderá el procedimiento.²⁷ Si se llegara a un acuerdo, se archivará el expediente; en caso contrario, se continuará con la tramitación del procedimiento. El acuerdo total o parcial alcanzado por las partes, cuyo contenido podría incluir medidas alternativas a la sanción (Belando, 2023, p. 207, y Marina, 2022, p. 26), será confidencial, deberá constar por escrito y ser firmado por las partes, conservando cada una un ejemplar y trasladando otro a la Comisión de Convivencia para que conste en el expediente (art. 22.4). El acuerdo, que pone fin al procedimiento de mediación, no finaliza el procedimiento disciplinario, sino que este concluye con una resolución administrativa de archivo del expediente adoptada por el instructor o la instructora del procedimiento, por lo que no estamos ante una terminación convencional del procedimiento (Jalvo, 2022, p. 26).²⁸ En el segundo caso, o si las partes no hubieran manifestado su voluntad de acogerse a un procedimiento de mediación, la persona instructora formulará el pliego de cargos. Como señala Belando (2023, p. 205), la Comisión de Convivencia juega un papel central, ya que delimita si el asunto debe ser derivado a mediación, pero la Ley no contempla ningún criterio a tener en cuenta, por lo que se trata de una decisión discrecional (Marina, 2022, p. 25). Hubiera sido recomendable establecer algunas pautas de cara a los posteriores desarrollos de la Ley, ya que no todos los conflictos son susceptibles de ser derivados a mediación (Belando, 2023, pp. 205-206). Así también se dotaría de mayor seguridad jurídica a las personas afectadas.

4.2 Mediación reactiva: la experiencia práctica de Cataluña en el uso de la mediación como mecanismo sustitutivo de los recursos administrativos en el ámbito del acceso a la información pública

La legislación sectorial ofrece algunos ejemplos de incorporación de la mediación como alternativa al recurso de alzada o reposición, en desarrollo de las previsiones del artículo 112.2 de la LPACAP, si bien, por su interés, nos centramos en el caso del acceso a la información pública, ya que en Cataluña y la Comunidad Valenciana las reclamaciones pueden tramitarse mediante un procedimiento de mediación.

En Cataluña, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) debe informar a las partes afectadas sobre el procedimiento de mediación, pero la opción de tramitar la reclamación mediante este procedimiento es de la persona reclamante, sin que la Administración pueda oponerse a aplicarlo si las demás partes lo aceptan, teniendo en cuenta que el procedimiento de mediación suspende el plazo para

²⁷ *Id.* también el artículo 22.6 de la Ley 3/2022, de 24 de febrero.

²⁸ Sin embargo, recuerda Belando (2023, p. 208) 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.

resolver. El acuerdo fruto de la mediación, que no puede ser contrario al ordenamiento jurídico, debe ser aprobado tanto por la persona reclamante y la Administración afectada como, en su caso, por los terceros que hayan comparecido en el procedimiento, y pone fin al procedimiento. Si se alcanza el acuerdo, este debe establecer el plazo de cumplimiento y las condiciones en que debe hacerse efectivo el acceso a la información pública. Las garantías de ejecución de los acuerdos de mediación son idénticas a las de las resoluciones de las autoridades de transparencia. En caso de que la Administración no cumpla el acuerdo en el plazo establecido, la persona interesada puede comunicarlo a dicha autoridad para que requiera su cumplimiento que, si es desatendido, puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad. Si no se acepta la mediación o no se alcanza un acuerdo en el plazo de un mes desde su aceptación, la reclamación debe tramitarse mediante un procedimiento con resolución de la autoridad de transparencia.

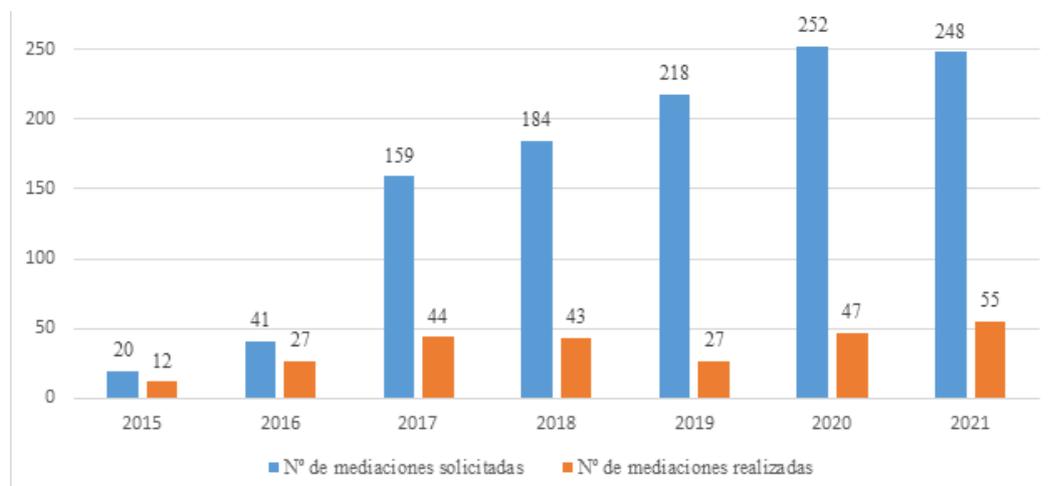
La mediación está concebida como una oportunidad para facilitar el acuerdo y ayudar al diálogo y a la negociación entre las partes de un conflicto jurídico sobre acceso a la información pública, de modo que, si no alcanza el resultado esperado, la reclamación finaliza con una resolución de la autoridad autonómica de transparencia. Si el acuerdo fuese parcial, dicha autoridad resolverá sobre el acceso a la información en la parte no comprendida en el acuerdo. La persona mediadora (un vocal de la GAIP –en Cataluña– y una persona designada por el organismo de transparencia de entre el personal de su oficina técnica de apoyo –en la Comunidad Valenciana–) y los servicios del organismo de transparencia tienen la responsabilidad de formar el expediente, aportar la información y las valoraciones necesarias para decidir, organizar las sesiones para la mediación, orientarla y dirigirla, formalizar y hacer públicos los acuerdos y velar por su ejecución.

Si bien en el caso de la Comunidad Valenciana, la incorporación de la mediación es muy reciente y todavía no hay datos estadísticos, resulta muy interesante el examen de la experiencia práctica catalana. Del análisis de estos datos, que pueden obtenerse a través de la consulta de los datos que proporciona la GAIP en el [visor de datos de su página web](#) y en las memorias anuales, pueden extraerse diferentes conclusiones. En primer lugar, del número total de reclamaciones presentadas desde 2015 hasta el 31 de diciembre de 2022 (5.661), solo en 1.461 (el 25,80 % de los casos) se ha realizado una solicitud de mediación y no se hace en la mayoría (4.200) de las reclamaciones presentadas (el 74,20 %), si bien se constata una tendencia al alza del procedimiento de mediación, aumentando cada año el número de reclamaciones en que se solicita mediación.

En segundo lugar, existe una gran distancia entre el número de solicitudes de mediación formuladas y el de mediaciones efectivamente realizadas. Del total de 1.122 solicitudes de mediación efectuadas entre 2015 y 2021 solo se han llegado a llevar a cabo efectivamente 255 –según los datos que constan en las memorias anuales–, lo que supone el 22,73 %. En la siguiente gráfica pueden observarse los datos por años:

Gráfica 1

Número de mediaciones realizadas



Nota. Elaboración propia.

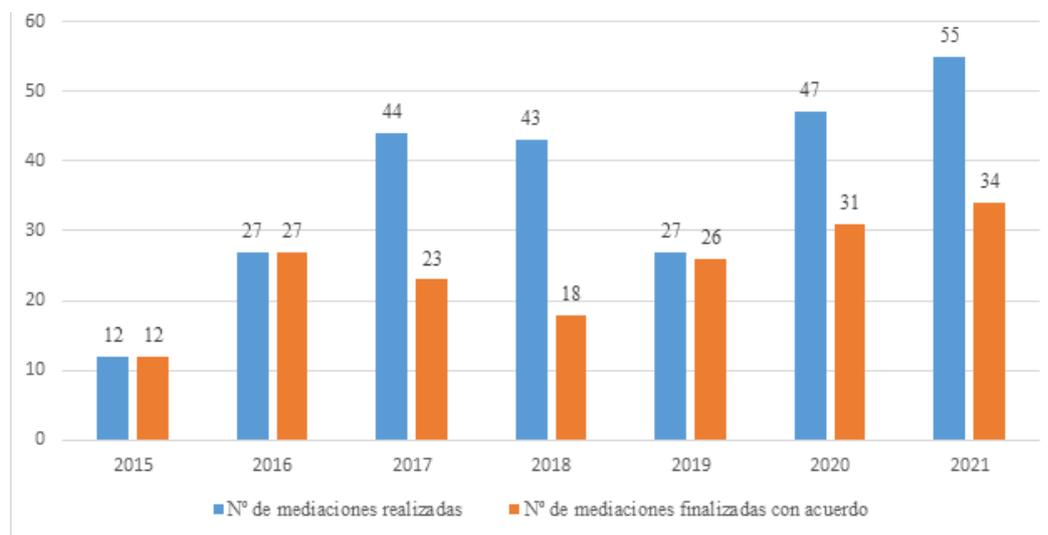
Fuente. GAIP.

La principal causa que explica la gran diferencia existente entre el número total de mediaciones solicitadas y el de las realizadas es que, en muchos expedientes, la Administración reclamada facilita, una vez iniciado el procedimiento de reclamación, la información solicitada, por lo que la mediación deviene innecesaria y se puede finalizar la reclamación por la pérdida sobrevenida de su objeto. De hecho, esta es la manera más habitual de finalizar las reclamaciones en la GAIP (también cuando no se pide mediación).²⁹ En otros casos, no se llega a celebrar la mediación solicitada, bien porque hay renuncia de la persona reclamante, o bien porque la persona mediadora llega a la conclusión de que la mediación es inviable (Mir, 2020).

En tercer lugar, debe ponerse de manifiesto el elevado porcentaje de éxito del procedimiento de mediación. Del total de 255 mediaciones realizadas efectivamente entre 2015 y 2021, 171 han finalizado con un acuerdo, lo cual supone un porcentaje de éxito del procedimiento de mediación del 67,06 %, que en algunos años llega al 100 %. En la gráfica siguiente pueden verse los datos desglosados por años:

Gráfica 2

Número de mediaciones finalizadas con acuerdo



Nota. Elaboración propia.

Fuente. GAIP.

Las cifras confirman que la mediación es una vía útil y que, aunque todavía es una opción minoritaria, va adquiriendo, año tras año, una mayor relevancia. Debe destacarse su eficacia, ya que se alcanza el éxito –un acuerdo que pone fin a la reclamación– en dos terceras partes de los casos en que efectivamente se realiza la mediación, por lo que está dando frutos positivos. Además, la mediación también presta el servicio de facilitar el diálogo y el entendimiento entre las personas que solicitan la información y las administraciones que la tienen en su poder, que tienen valor en sí mismos y facilitan futuras solicitudes de información pública, que podrán resolverse sin acabar en una reclamación (Mir, 2020). No debe extrañar, por tanto, que, al hilo de esta experiencia positiva, se plantee que la futura legislación atribuya a las autoridades de transparencia funciones de mediación en la resolución de los conflictos (Cerrillo, 2022, p. 120).

5 La regulación jurídica de la mediación administrativa como asignatura pendiente

La regulación actual de la mediación administrativa en la LPACAP es insuficiente, sin perjuicio de que se hayan producido interesantes desarrollos a través de normas sectoriales. Estamos, por tanto, ante una asignatura pendiente y, por ello, sería conveniente una regulación general de la mediación administrativa en una norma con rango de ley, que aborde los principales aspectos de su régimen jurídico, como también ha puesto de

²⁹ Según los datos que constan en el visor de datos de la GAIP, entre 2015 y 2021, las reclamaciones presentadas han finalizado por pérdida del objeto (42 %), resolución estimatoria (19 %), resolución de inadmisión (13 %), resolución estimatoria parcial (11 %), desistimiento (5 %), desestimación (5 %) y acuerdo de mediación (4 %).

manifiesto González (2019, p. 126). Ahora bien, por sí solo, eso no es suficiente para lograr la implantación de la mediación administrativa, debiendo hacerse frente también a importantes retos y desafíos.

5.1 Propuestas para una futura regulación de la mediación en el procedimiento administrativo

La constatación de la necesidad de regulación de la mediación administrativa ya se puso de manifiesto, en 2013, en el [Informe explicativo y propuesta de Ley de eficiencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#) (pp. 83-84). La Sección Especial para la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que elaboró este Informe destacó la importancia de la mediación administrativa como posible instrumento de evitación de litigios, sin ocultar que su implantación “supondría importantes modificaciones organizativas y procedimentales en las Administraciones públicas” (p. 83). Sin entrar en ellas y sin llegar a formular una propuesta normativa específica, esta Sección dejó constancia de la viabilidad jurídica de la mediación administrativa, tanto voluntaria como obligatoria –en este último caso, siempre que no se impida el acceso a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa³⁰ y planteó como una posibilidad abierta para el futuro, abordar una hipotética regulación de la mediación administrativa encauzándola en dos niveles normativos. En primer lugar, “una *regulación organizativa y procedimental general*”³¹ (del Estado) que dotase de un régimen jurídico básico y estable a la mediación administrativa voluntaria”. Y, en segundo lugar, “diversas *leyes sectoriales* (del Estado o de cada Comunidad Autónoma) que implantasen los mecanismos de mediación a cada sector de actividad” (pp. 83-84).

Más recientemente, la Fundación Valsain para la promoción y la defensa de los valores democráticos, el Ilustre Colegio de Abogados de Las Palmas y el Instituto Europeo para la Mediación y Ética Pública también han planteado la necesidad de completar las potencialidades que ofrece la mediación administrativa y de que la mediación en el derecho público goce de sustantividad propia a través de una regulación positiva específica. Desde esta perspectiva, en ejercicio del derecho de petición, han presentado a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, el 5 de febrero de 2020, una petición conforme a la cual se solicita que se proceda a dar cumplimiento a la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2017, sobre la aplicación de la Directiva 2008/52/CE,³² mediante la inclusión de la mediación administrativa “como medio válido de resolución complementario de conflictos en la Ley 5/2012”. A estos efectos, proponen tres tipos de modificaciones en la normativa vigente. En primer lugar, la inclusión de la mediación con las administraciones públicas en el ámbito de aplicación de la Ley 5/2012.³³ En segundo lugar, la inclusión de la mediación administrativa en la LPACAP, en el marco de la terminación convencional, del mismo modo que ya aparece como sustitutiva de los recursos de alzada y de reposición en los términos que contempla el art. 112.2 de la citada Ley. Para ello, se propone añadir un nuevo artículo 86 bis en la LPACAP, bajo el título de “Mediación administrativa”, con el fin de regularla específicamente; y un artículo 8.6 bis en la LPACAP, que prevea la supletoriedad de la Ley 5/2012 en lo no previsto por la LPACAP para regular la mediación administrativa y en lo que resulte aplicable. En tercer lugar, también propone la modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en orden a incorporar la mediación intrajudicial como forma espontánea y complementaria de terminación del proceso judicial.

En nuestra opinión, la potenciación de la mediación administrativa, que puede ser un instrumento efectivo tanto para evitar llegar a una situación de conflicto –y, por ende, para la evitación de litigios contencioso-administrativos–, como para, en determinados casos, proporcionar una solución más eficaz a los conflictos ya planteados entre las administraciones públicas y la ciudadanía –o entre las propias administraciones públicas–, pasa por dotarla de un marco jurídico adecuado. Por ello, en la vía administrativa, por una parte, debería impulsarse y desarrollarse la mediación convencional, como medio de terminación o preparación de un procedimiento administrativo. Para ello, es conveniente, según nuestro parecer, completar la regulación de la terminación convencional del procedimiento administrativo y realizar una regulación general de la mediación administrativa con el fin de dotar de mayor seguridad jurídica su utilización en el seno de los procedimientos

30 Sentencia del TC 174/1995, de 23 de noviembre (ponente: Fernando García-Mon y González-Regueral), FJ 3.

31 La cursiva se utiliza en el propio texto.

32 En ella, el Parlamento Europeo “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” (apartado 15).

33 Se plantea la modificación del artículo 2.1 de la Ley 5/2012 y la supresión de la actual letra b) del artículo 2.2. *Vid.* la p. 11.

administrativos. Aun cuando se interprete que el artículo 86 de la LPACAP tiene eficacia directa y no requiere de previa habilitación legal o reglamentaria alguna, entendemos que una regulación más completa de la mediación administrativa en cuanto a aspectos esenciales de su régimen y de procedimiento sería un paso necesario para dotar de mayor seguridad jurídica a esta figura y potenciar su uso.³⁴ Como pone de manifiesto Belando (2022b, p. 660), resulta imprescindible una regulación mediante una norma de rango legal que dé cobertura a la mediación administrativa y despeje las dudas sobre su admisibilidad, regulando detalladamente su régimen jurídico, tal y como hace para la materia civil y mercantil la Ley 5/2012.³⁵ Esta regulación podría ser objeto de una ley específica sobre mediación administrativa,³⁶ cuya necesidad ha llegado a ser planteada por el Ministerio de Justicia,³⁷ o incorporarse en la LPACAP,³⁸ complementando la ya recogida en el artículo 86.³⁹ En cualquier caso, con independencia de la vía elegida, esta regulación debería contemplar tanto la mediación entre administraciones públicas y ciudadanía como entre administraciones públicas⁴⁰ y regular de forma clara el ámbito de aplicación de la mediación administrativa, los principios informadores, los requisitos para su desarrollo, la figura del mediador/a,⁴¹ el procedimiento de mediación y la ejecución y el seguimiento de los acuerdos.⁴² Sin duda, el establecimiento de una legislación que aborde los aspectos fundamentales de la mediación administrativa es fundamental para promover un uso más frecuente de la misma y garantizar que las partes que recurran a ella puedan contar con un marco jurídico predecible, con mayor seguridad jurídica.

Por otra parte, también debería impulsarse la mediación impugnatoria, que, tal y como está regulada en el artículo 112.2 de la LPACAP requiere de una expresa y previa habilitación legal para sustituir los recursos administrativos ordinarios, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje,⁴³ posibilidad que, hasta ahora, ha sido escasamente utilizada. A estos efectos, una opción podría ser, como ha defendido Font (2023), la generalización de la sustitución del recurso por la mediación, siempre que se trate de materias susceptibles de mediación conforme a la regulación establecida, y con efectos suspensivos del plazo de presentación de recursos. Por su parte, Belando (2016, p. 207) propone que, más allá de plantear la mediación como sustituto general de los recursos administrativos, se sume a ellos, otorgando soluciones a conflictos que no tienen una respuesta adecuada con el sistema actual de recursos, y defiende que la mediación “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”.

34 Por el contrario, Beltrán (2014, p. 10), refiriéndose a la entonces vigente Ley 30/1992, considera que ofrece un régimen básico para articular la mediación que “puede tenerse por suficiente” y 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”.

35 Bauzá (2022, pp. 615-616) también plantea:

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.

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

37 La preparación de un anteproyecto normativo sobre la mediación en el ámbito administrativo ya se avanzó en 2020 por el entonces Ministro de Justicia, pero no ha visto la luz (*vid.* la [nota de prensa de 12 de junio de 2020](#), última consulta, 12 de julio de 2023).

38 Tal y como se plantea en la propuesta de la Fundación Valsain a que nos hemos referido anteriormente en este mismo apartado.

39 Font (2023) plantea una modificación del artículo 86, con la generalización de la mediación como elemento a incorporar en la tramitación de los procedimientos administrativos o como elemento generador de pactos de finalización del procedimiento.

40 Con relación a la mediación entre administraciones públicas, es interesante la propuesta realizada por Esteve (2023, especialmente pp. 197-222), que también propone diferentes modificaciones legislativas que considera necesarias, entre las cuales contempla la modificación de la LPACAP y de la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto. *Vid.* Esteve (2023, pp. 223-287).

41 En la propuesta de incorporación de un nuevo artículo 86 bis en la LPACAP que plantea la Fundación Valsain, se prevé que la mediación administrativa “se llevará a cabo por un órgano colegiado o comisión específica no sometida a instrucciones jerárquicas”.

42 Complementariamente, como sostiene Font (2023), también debería revisarse la normativa sectorial que contemple actuaciones contrarias a la mediación, como, por ejemplo, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que prohíbe la transacción o arbitraje sobre bienes de patrimonio del Estado, o la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que lo prohíbe con relación a los derechos de la Hacienda Pública.

43 También en el ámbito contencioso-administrativo debería potenciarse el uso de la mediación intrajudicial como método de resolución de conflictos, tal y como se está haciendo en otros órdenes jurisdiccionales. *Vid.*, por todos, Gamero (2019, pp. 191-214).

Estas reformas normativas, que potencian la inserción de la mediación administrativa en el seno de los procedimientos administrativos –tanto de gestión como de recurso– y que están encaminadas a evitar el surgimiento del conflicto y/o a conseguir que los conflictos jurídico-administrativos se resuelvan anticipadamente, sin necesidad de un proceso contencioso-administrativo, pueden ser muy efectivas, por cuanto permitirían una mayor implantación de la mediación administrativa, que podría actuar como filtro de evitación de litigios contencioso-administrativos.⁴⁴ Tal y como se pone de manifiesto en el *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”, ya que, aun cuando se manifiesta mediante diferentes *ombudsmen* (defensores) generales o sectoriales, que evitan un cierto número de litigios, “su implantación, medios y posición procedimental no permiten, actualmente, mejores resultados” (p. 26). En efecto, su implantación efectiva requiere de un marco jurídico más desarrollado, con una regulación específica en la que se desarrollen los principales aspectos organizativos y procedimentales, tal y como ha sucedido en algunos países de nuestro entorno, en que, en los últimos años, se han acelerado las reformas normativas y organizativas para mejorar la funcionalidad de la mediación administrativa.⁴⁵ Ciertamente, como advierte Nieto (2010, p. 754), sería ilusorio confiar que la simple aprobación de normas de desarrollo tenga como consecuencia automática una mejora de la situación de la mediación administrativa, pero disponer de un marco jurídico más desarrollado de este instrumento podría tener como consecuencia una implantación más extensa y también podría dotar al sistema de mediación de mayor efectividad y al intérprete jurídico y a las partes de mayor seguridad.

En esta línea, en Cataluña, en el trámite de consulta pública previa a la elaboración de la Ley del procedimiento administrativo y del régimen jurídico de las administraciones públicas de Cataluña –abierto entre el 21 de febrero y el 21 de marzo de 2022–, se ha incluido entre los objetivos específicos de esta norma el de abordar la regulación de instrumentos para alcanzar la terminación convencional del procedimiento administrativo y de los mecanismos sustitutos o alternativos de los recursos administrativos ordinarios –en particular, la mediación administrativa–.

5.2 Más allá de la regulación: otros aspectos necesarios para el logro de una implantación exitosa de la mediación administrativa

Además de una regulación de la materia que ofrezca mayor seguridad jurídica, en la línea expuesta, también sería necesario, para que la implantación de la mediación prospere, un cambio de actitud de las propias administraciones públicas, poco proclives a mediar y deshacerse de los privilegios de que disponen en el marco del procedimiento administrativo;⁴⁶ un profundo cambio de pensamiento y de hábitos en la gestión y resolución de conflictos jurídico-administrativos (Barona, 2022, pp. 44-48); y una transformación de las propias estructuras, por cuanto va a involucrar directamente a los individuos en el proceso de solución del conflicto y les va a permitir una mayor intervención. A través de la mediación, se trata de crear una relación jurídico-administrativa diferente –con mayor equilibrio en la relación poder público-ciudadanía– y un modo de abordar los conflictos a través del diálogo, con la búsqueda de soluciones más satisfactorias y menos costosas para las partes. Por ello, su implantación implica también una transformación de la relación Administración-ciudadanía de unidireccional a bidireccional, presidida por la flexibilidad y la confianza. Con ello, se puede promover:

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

44 En el *Informe explicativo y propuesta de Ley de eficiencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, cit., p. 24, se advierte que en España hay un insuficiente sistema de evitación de los litigios contencioso-administrativos, debido a la ineficacia de los recursos administrativos, a la falta de instrumentos procedimentales para evitar que una administración dicte resoluciones idénticas a otras ya impugnadas y pendientes de resolución judicial firme y a la baja implantación de la mediación administrativa.

45 Buena muestra de ello es Francia. Al respecto, *vid.* Bousta (2021).

46 Como pone de relieve 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.

plenamente el interés general en presencia con el mejor respeto de los deseos y aspiraciones de la ciudadanía. (Gamero, 2019, p. 211)

En este contexto, resulta imprescindible la concienciación de administraciones públicas y ciudadanía. Se trata de un punto importante sobre el cual debe incidirse para una implantación más extensa y efectiva de la mediación administrativa. Desde esta perspectiva, la elaboración de guías o códigos de conducta, cursos o programas piloto de implantación de este sistema podrían resultar vías adecuadas (Nieto, 2010, p. 755).

6 Reflexiones finales

A la vista del análisis realizado, consideramos que debe potenciarse la mediación en el ámbito del derecho administrativo y apostar por su inserción en el seno del procedimiento administrativo, para acercar la Administración a la ciudadanía e imponer un clima de confianza mutua, sin olvidar su sujeción al principio de legalidad. Ello es especialmente necesario en el nuevo escenario en que se desenvuelve el moderno derecho administrativo y en el contexto de una Administración pública relacional, que propugna la horizontalidad de la relación poder público-ciudadanía y que atiende también al consenso. Además, es una tendencia creciente, observable en el derecho europeo y el derecho comparado, expresión de una nueva concepción emergente del funcionamiento de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo (Nieto, 2010, p. 754) y que implica conectar la solución de los conflictos con los valores de la nueva gobernanza pública, que exige mayor diálogo y participación ciudadana (Belando, 2018, p. 59), y con el principio de confianza legítima. En este contexto, la mediación como vía de solución y prevención de conflictos jurídico-administrativos tiene amplias posibilidades y puede ser un elemento útil, aun cuando debemos advertir de las limitaciones y dificultades a que se enfrenta su aplicación en el derecho público y que han provocado que todavía siga siendo una opción poco extendida en el ordenamiento jurídico español. Tampoco podemos olvidar que no todos los asuntos son mediables. De ahí la importancia que la normativa concrete mejor el ámbito y el alcance de la mediación en el derecho administrativo.

En nuestra opinión, la mediación debe insertarse en el procedimiento administrativo, como elemento a incorporar en la tramitación de los procedimientos o como elemento generador de pactos finalizadores del procedimiento (mediación convencional), por cuanto potencia su flexibilización; y, debe potenciarse como mecanismo sustitutivo de los recursos administrativos ordinarios (mediación impugnatoria), dadas las ventajas que su uso llevaría aparejadas. Sin infravalorar la mediación intrajudicial, la introducción de la mediación en el seno del procedimiento administrativo es la que mayor interés presenta en el ámbito administrativo, “al perseguir que se llegue a una solución aceptada 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” (Miguez, 2015, pp. 25-26). Sin duda, la búsqueda del consenso en la adopción de determinadas decisiones administrativas, puede redundar en una mayor efectividad de las mismas y en una respuesta más satisfactoria con los intereses públicos, además de evitar que el conflicto llegue al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Como pone de manifiesto 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”.

Somos conscientes, sin embargo, que actualmente, como advierte González-Varas (2023, p. 378), la mediación administrativa no tiene demasiado recorrido y todavía no es un tema relevante en la praxis. Efectivamente, “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). Sin embargo, es importante tener presentes las posibilidades que ofrecen los artículos 86 y 112.2 de la LPACAP y poner en valor, como se ha hecho en este trabajo, los avances que se han producido recientemente en esta materia en ámbitos sectoriales determinados (convivencia universitaria, transparencia...), en que la mediación administrativa, gracias a su previsión en normas sectoriales, es una realidad, ya sea a través de su inserción en el procedimiento administrativo, como forma de terminación convencional del procedimiento o a través de su incardinación en la fase de instrucción –o, incluso, antes del inicio del procedimiento–, o como sustituto de los recursos administrativos ordinarios. Los resultados positivos de la aplicación de la mediación en las reclamaciones en materia de acceso a la información pública ante la GAIP, en Cataluña, son una buena muestra de la

potencialidad que puede tener esta técnica y pueden ayudar a facilitar su incorporación en otros campos materiales, ampliándose progresivamente el radio de acción de la mediación administrativa.

Ahora bien, la potenciación de la mediación en el procedimiento administrativo pasa por dotarla de un marco jurídico adecuado, que aporte mayor seguridad jurídica a las partes afectadas por el conflicto. De ahí que, como hemos sostenido en esta investigación, consideremos necesario complementar el marco jurídico actual que ofrece la LPACAP y abordar de forma más completa los aspectos fundamentales de la mediación administrativa (organizativos, procedimentales...), ya sea a través de una modificación de esta Ley o a través de la aprobación de una Ley específica sobre mediación administrativa.

7 Referencias

- 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, y Zeballos Maudó, Iker. (2018). Actas del seminario de especialistas “Derecho y mediación: la Administración de Justicia ante los desafíos de la sociedad actual”. En Raquel Castillejo Manzanares (dir.) y Cristina Alonso Salgado (coord.), *Nuevos debates en relación a la mediación penal, civil y mercantil* (pp. 591-612). Universidad de Santiago de Compostela.
- Barnés, Javier. (2008). Introducción. Reforma e innovación del procedimiento administrativo. En Javier Barnés (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo* (pp. 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? En Silvia Barona Vilar (ed.), *Meditaciones sobre mediación (MED+)* (pp. 31-61). Tirant lo Blanch.
- Bauzá Martorell, Felio José. (2022). Esbozo de una Ley de mediación y arbitraje en la relación jurídica administrativa. En Felio José Bauzá Martorell (dir.), *Mediación y arbitraje en la Administración Pública. Por una conciliación entre la legalidad y la eficacia* (pp. 609-619). Bosch.
- Belando Garín, Beatriz. (2016). La mediación administrativa. Entre el derecho a una buena administración y la renovación de la justicia. En Jorge Agudo González (dir.), *Control Administrativo y Justicia Administrativa* (pp. 203-220). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Belando Garín, Beatriz. (2018). Ordenanzas de convivencia ciudadana: mediación y medidas sustitutivas ¿dónde están los límites? En Paz Lloria García (dir.), *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano* (pp. 57-78). Iustel.
- Belando Garín, Beatriz. (2022a). La mediación en los procedimientos disciplinarios. En Felio José Bauzá Martorell (dir.), *Mediación y arbitraje en la Administración Pública. Por una conciliación entre la legalidad y la eficacia* (pp. 215-230). Bosch.
- Belando Garín, Beatriz. (2022b). La progresiva extensión de la mediación administrativa. En Silvia Barona Vilar (ed.), *Meditaciones sobre mediación (MED+)* (pp. 653-676). Tirant lo Blanch.
- Belando Garín, Beatriz. (2023). Reflexiones al hilo de la nueva Ley de Convivencia Universitaria. En 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)* (pp. 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. En Felio José Bauzá Martorell (dir.), *Mediación y arbitraje en la Administración Pública. Por una conciliación entre la legalidad y la eficacia* (pp. 189-202). Bosch.
- Bustillo Bolado, Roberto O. (2010). *Convenios y Contratos Administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento* (3ª edición). 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. En Carmen Fernández Canales (coord.), *Practicum mediación 2016* (pp. 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, y 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>
- Cerrillo i Martínez, Agustí. (2022). Doce propuestas para la mejora de la regulación de la transparencia en España. En Javier Bermúdez Sánchez (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España* (pp. 91-125). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cierco Seira, César. (2016). El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma. En 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 (pp. 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. En Eduardo Gamero Casado (dir.) y Severiano Fernández Ramos y Julián Valero Torrijos (coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (pp. 2371-2423). Tirant lo Blanch. [tomo II].
- 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 julio). [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. En Eduardo Gamero Casado (dir.) y Francisco L. Pérez Guerrero (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios* (pp. 397-461). Tirant lo Blanch.
- González Bustos, M^a 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. En 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)* (pp. 77-389). 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.
- Miguez 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 mayo). [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. En Eduardo Gamero Casado (dir.) y Francisco L. Pérez Guerrero (coord.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios* (pp. 685-725). Tirant lo Blanch.
- Montoro Chiner, María Jesús. (1997). Técnicas pre y extraprocesales 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](#). *THÉMIS-Revista de Derecho*, 69, 55-70.
- Nieto Moreno, Juan Emilio. (2010). Mediació en dret administratiu. En Pompeu Casanovas, Jaume Magre y M^a Elena Lauroba (dirs.), *Llibre Blanc de la Mediació a Catalunya* (pp. 731-756). Generalitat de Catalunya. Departament de Justícia.

- Pallarès Serrano, Anna. (2023a). Análisis sobre la situación actual de los recursos administrativos: alguna 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. En Luciano Parejo Alfonso, *Eficacia y administración. Tres estudios* (pp. 153-213). Instituto Nacional de Administración Pública-Boletín Oficial del Estado.
- Parejo Alfonso, Luciano. (2008). El procedimiento administrativo en España: situación actual y perspectiva de cambio. En Javier Barnés (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo* (pp. 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. En Pablo Chico de la Cámara (dir.), *Las medidas alternativas de resolución de conflictos (ADR) en las distintas esferas del ordenamiento jurídico* (pp. 669-715). Tirant lo Blanch. [2ª edición].
- 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. En Miguel Sánchez Morón, Joan Manuel Trayter Jiménez y 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* (pp. 7-28). Instituto Vasco de Administración Pública.
- Santiago, Guido. (2010). [Sobre el futuro del Procedimiento Administrativo](#). *Revista de Derecho Administrativo*, 9, 11-20.
- Silva, Renata Fabiana S. (2023). *Acceso a la justicia y mediación administrativa extrajudicial en el Estado relacional*. Colex.
- Tornos Mas, Joaquín. (2019). [La mediación en el derecho administrativo](#). *Blog de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*. Universitat Oberta de Catalunya. [Jornada “Mediación administrativa en Cataluña”, 22 de enero de 2019].
- 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*. Atelier. [6ª ed.].
- Vaquer Caballería, Marcos. (2020). Los procedimientos impugnatorios: recursos administrativos y otras formas de resolución de controversias con la Administración. Un ensayo de reconstrucción. En Luciano Parejo Alfonso y Marcos Vaquer Caballería (coords.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. II. Tipos de procedimientos* (pp. 501-574). Tirant lo Blanch.