

## **Mediación intrajudicial en el contencioso-administrativo**

EDUARDO GAMERO CASADO<sup>1</sup>

Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

**RESUMEN:** La mediación sigue incrementado intensamente su implantación en el ámbito jurisdiccional para asuntos civiles, mercantiles e incluso penales, pero no así en el contencioso-administrativo. Esta comunicación destaca las ventajas e inconvenientes que presenta para arraigar en sede intrajudicial respecto a la vía administrativa, expone la *Guía para la mediación intrajudicial contencioso-administrativa* que ha elaborado el CGPJ, describe algunas experiencias piloto de su aplicación (Las Palmas, Murcia y Madrid), y ofrece algunas propuestas para potenciar su implantación y rendimiento.

**Palabras-clave:** Mediación intrajudicial. Resolución alternativa de conflictos. Contencioso-administrativo.

**ABSTRACT:** Mediation is strongly improving in judicial civil, commercial, and even criminal matters, but not in Contentious-administrative Courts. This paper spotlight the pros and cons of intra-judicial mediation in regard to mediation as alternative to administrative procedure; it also discuss the *Guide of Intra-judicial Mediation in Administrative Courts* published by the General Council of the Judiciary, describes some pilot experiments of implementation (Las Palmas, Murcia and Madrid), and set out some proposals to improve its performance and outcomes.

**Key-words:** Intra-judicial mediation. ADR. Contentious-administrative Courts.

**SUMARIO.-** 1.- *Introducción.* 2.- *Ventajas e inconvenientes de la mediación intrajudicial contencioso-administrativa respecto a la vía administrativa.* 3.- *La mediación contencioso-administrativa en la “Guía para la práctica de la mediación intrajudicial” del CGPJ.* A) *Descripción del modelo de mediación.* B) *Asuntos mediables.* 4.- *Experiencias piloto.* A) *Las Palmas de Gran Canaria.* B) *Murcia.* C) *Madrid.* 5.- *Consideraciones finales y propuestas.* **Bibliografía.**

---

<sup>1</sup> ORCID 0000-0002-6734-8672. Esta comunicación se enmarca en el proyecto de investigación DER2017-87955-P, “El ejercicio de potestades administrativas como criterio de aplicación del Derecho administrativo” concedido por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

### **1.- Introducción. Mediación, pero no para todo.**

La mediación es un excelente medio alternativo de resolución de conflictos (*ADR*, por *Alternative Dispute Resolution*), pero no vale para todo. Por sus rasgos característicos, hay asuntos especialmente indicados para resolverse por este cauce y otros en los que no serviría para nada en absoluto.

Dado que el término mediación presenta cierta polisemia en función de su contexto, sintetizo muy esquemáticamente los rasgos que en este trabajo se le entienden característicos:

- **Carácter autocompositivo:** las propias partes buscan el acuerdo (aunque asistidas por un mediador). En cambio, en los métodos heterocompositivos (como el arbitraje) las partes se someten a los designios de un tercero (cuya autoridad aceptan), quien emite una posición vinculante para las partes en conflicto.
- Las partes conservan en todo momento el dominio del proceso, que pueden abandonar libremente.
- El mediador es un tercero imparcial (neutral), vinculado en todo momento (durante y después del proceso) por un deber de confidencialidad, y carente de poderes coactivos o de fuerza de obligar. Al mismo tiempo, debe ser alguien respetado por las partes, que le aceptan o suponen una cierta autoridad moral (*auctoritas*) y confían en su desempeño. Actúa como posibilitador o catalizador del acuerdo entre las partes. En función de cómo se haya configurado su figura, puede llegar a ser notario o fedatario del acuerdo, dejando constancia formal del mismo para acreditar fehacientemente su contenido y que las partes, llegado el caso, puedan hacerlo valer. También puede ser garante de su cumplimiento.
- Caso de fracaso del procedimiento (sin acuerdo), el mediador no puede asumir la resolución del conflicto ni en Derecho ni en equidad, pues se desnaturalizaría tanto la fase de mediación, como la sucesiva (resolución unilateral), al disponer el mediador de cierta información que las partes seguramente no hubieran suministrado en un procedimiento heterocompositivo.

- Aun cuando la mediación presenta estos caracteres homogéneos que la deslindan de otras figuras, también acoge en su seno una amplia variedad de procedimientos, cuya estructura se puede adaptar a la naturaleza del conflicto o a los deseos y necesidades de las partes.

Desde hace años se vive una gran eclosión de la mediación en todos los ámbitos, y desde nuestra disciplina se la ha estudiado especialmente como procedimiento alternativo a los recursos administrativos<sup>2</sup>. En cambio, la mediación intrajudicial contencioso-administrativa ha atraído más bien el interés de la doctrina procesalista<sup>3</sup> y de otros operadores jurídicos, debiendo destacarse el impulso que recibe desde la propia Magistratura<sup>4</sup>, la Administración de Justicia<sup>5</sup> y el Poder Judicial<sup>6</sup>.

En este trabajo comentaremos sus coordenadas, dejando claramente sentado, a diferencia de lo que pudiera parecer a primera vista, que este medio de resolución de conflictos no supone una manera de reducir el volumen de litigiosidad en la jurisdicción contencioso-administrativa: al ser intrajudicial, va de suyo que no representa una minoración del número de asuntos, pero además, la tramitación de la mediación no

---

<sup>2</sup> Así, entre otros, PÉREZ MORENO, Alfonso (2000), “Procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje como alternativa a la vía administrativa de recurso”, *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, 37, pp. 11-37; MASUCCI, Alfonso (2009), “El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el Derecho Administrativo. Esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa”. *Revista de Administración Pública*, 178, pp. 9-35; BELANDO GARÍN, Beatriz (2012), “La mediación en el régimen disciplinario: la mediación escolar y la penitenciaria”, *Revista de Administración Pública*, 189, pp. 425-463; CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí y VELASCO RICO, Clara (2016), “La mediación en la resolución de conflictos en materia de acceso a la información pública”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.) (2016), *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)*, AEPDA-INAP, Madrid, 2016, pp.574-584; y GAMERO CASADO, Eduardo (2006), “Apunte sobre la mediación como técnica para la resolución de conflictos en el empleo público”, *Revista de Administración Pública*, 170, pp. 339-381.

<sup>3</sup> Véanse especialmente MARTÍN DIZ, Fernando (2018), *Mediación en el ámbito contencioso-administrativo*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 378 pp.

<sup>4</sup> Además de la participación de Magistrados en diferentes foros y experiencias, puede destacarse también el trabajo de GARCÍA VICARIO, M<sup>a</sup> Concepción (2013), “La mediación como sistema alternativo y complementario de resolución de conflictos en la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 29, pp.1-27, pues la autora es la Presidenta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Castilla y León con sede en Burgos. Por otra parte, existe un Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación que impulsa diferentes actuaciones y dispone de una web: <https://mediacionesjusticia.com>.

<sup>5</sup> Particularmente destacable es el caso de la Letrada de la Administración de Justicia AVILÉS NAVARRO, María (2014), *La mediación intrajudicial en el orden contencioso-administrativo: evolución hacia una nueva realidad*, Tesis doctoral defendida en la Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 450 pp. (accesible en el repositorio institucional de la Universidad).

<sup>6</sup> El CGPJ viene emprendiendo diversas actuaciones en materia de mediación, que pueden conocerse en su web, accesible en <http://www.poderjudicial.es> (dentro de la pestaña “Temas”).

exime completamente de tareas al órgano judicial, quien debe, en primer lugar, impulsar el procedimiento, y después, homologar el acuerdo (o retomar el pleito cuando no se alcanza alguno), lo que conlleva indudablemente cierta carga de trabajo. La mediación intrajudicial debe por tanto ser vista (y configurada) como un medio para resolver los conflictos de *mejor* manera que la resolución judicial, al articularse mediante un acuerdo entre las partes que garantiza el fin del conflicto (solución ganar-ganar) y facilita la ejecución de los acuerdos. En ese sentido sí es cabe reconocer que reduce la conflictividad, por cuanto que la sentencia puede cerrar el conflicto de manera fallida o insuficiente, haciéndolo susceptible de rebrotar con nuevos episodios posteriores, o resultando incapaz de resolverlo de manera efectiva por dificultades en la ejecución del fallo.

**2.- Rasgos específicos de la mediación intrajudicial contencioso-administrativa. Ventajas e inconvenientes respecto a la vía administrativa.**

Para que la mediación funcione, debe adaptarse a las circunstancias propias y contextuales del conflicto. En nuestro objeto de interés se dan las siguientes:

- El interés de las partes, toda vez que una de ellas no se mueve por el suyo propio, sino por razones de orden público y en satisfacción del interés general. Su margen de disposición es menor. Este aspecto se encuentra muy trabajado en nuestra tradición jurídica. Baste decir ahora que la mediación cabe únicamente en ámbitos de discrecionalidad o margen de apreciación, lo cual no es un campo minúsculo ni mucho menos. Volveremos sobre ello en el apartado siguiente.
- La complejidad de la materia: el hecho de que se trate del Derecho administrativo, disciplina en la que es menor la disponibilidad de especialistas respecto a otras ramas como el Derecho civil. A esta cuestión nos dedicaremos al final del trabajo.
- El ámbito en que se despliega la técnica, que es concretamente el intrajudicial.

En relación con esto último, la mediación intrajudicial presenta una indudable ventaja frente a la vía administrativa, pues en esta última, articulada como forma de terminación convencional del procedimiento, la Administración juega con ventaja, toda vez que, de no alcanzarse un acuerdo, recobra un poder decisorio pleno mediante una resolución unilateral que imponga su propio criterio. 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 se requiere un 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.

Por el contrario, alcanzada la fase judicial, el conflicto se mueve ya en un cauce heterocompositivo, cuyo resultado puede ser incierto y de consecuencias desfavorables (para el interés general, se entiende). En esa tesitura, su pase a mediación supone recobrar hasta cierto punto el destino del conflicto, intentando alcanzar la mejor solución posible para el interés general dentro del margen de apreciación o tolerancia que admita el asunto. Se trata de un argumento de peso que puede propiciar la mediación en asuntos especialmente complejos y en los que la ejecución del fallo sea particularmente difícil.

El principal escollo que encuentra la mediación intrajudicial administrativa es el sobre coste que puede representar a las partes, y especialmente al ciudadano: además de los honorarios profesionales de su letrado, será normalmente necesario abonar los gastos de la mediación. Si la tarifa es baja, será difícil disponer de profesionales cualificados para mediar; si la tarifa es elevada, puede resultar disuasorio para las partes iniciar el procedimiento, toda vez que puede concluir en fracaso al tener que aceptarse el acuerdo necesariamente por ambas partes. Además, existen otros problemas menos obstativos, como la necesidad de formar adecuadamente a los jueces y magistrados para que impulsen la mediación cuando proceda, o vencer la atávica inercia de la Administración a *sostenella y no enmendalla*, procurando a toda costa preservar la actuación impugnada con una percepción (a mi juicio) distorsionada de lo que es la salvaguardia del interés general.

**3.- *La mediación contencioso-administrativa en la “Guía para la práctica de la mediación intrajudicial” del CGPJ.***

El compromiso del CGPJ en el impulso de la mediación se ha traducido en diversas actuaciones, pero descuella especialmente la *Guía* de referencia, disponible en su web<sup>7</sup>, y articulada en 5 protocolos para la mediación en diferentes ámbitos jurisdiccionales: uno de ellos es el contencioso-administrativo. El documento, cuya primera versión data de 2013 (la actual es de 2016), es de apreciable calidad técnica, y a su amparo se están implantando las experiencias piloto de mediación que comentaremos más tarde. Veamos ahora el diseño del modelo.

*A) Descripción del modelo de mediación.*

El modelo de mediación se articula mediante el art.77 de la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), que permite al juez o tribunal, de oficio o a instancia de parte, someter a la consideración de las partes la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción, y en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad. El art.113 LJCA equipara la fuerza ejecutiva de este acuerdo a la de la sentencia, pudiendo requerir las partes su ejecución forzosa en vía judicial. Este marco normativo resulta un tanto forzado, pero es el único camino que brinda el marco normativo vigente para articular la mediación intrajudicial.

El modelo se sustenta en una concepción que pretende “abandonar la Justicia decisionista y pasar a la Justicia reparadora, para minimizar los impactos negativos de tiempo, coste económico y costes emocionales que los enfrentamientos judiciales producen en los ciudadanos y para agilizar el crédito retenido en las largas contiendas judiciales” (p.172).

Plantea dos alternativas para implantar los servicios de mediación: *a)* Una unidad judicial que tenga a su frente un Letrado de la Administración de Justicia (en lo sucesivo, LAJ) o Gestor con experiencia y conocimientos en mediación (es el caso de las experiencias de Murcia y Madrid), o bien *b)* Un listado o panel de mediadores, con

---

<sup>7</sup> Como ya se ha dicho, en la pestaña “Temas” de la página de inicio de la web del CGPJ, accesible en <http://www.poderjudicial.es>. Los autores del “Protocolo de mediación contencioso-administrativa” (pp.165 ss.) son Gerardo CARBALLO MARTÍNEZ (asesor del Defensor del Pueblo), Esperanza RAMÍREZ EUGENIO (Magistrada del Juzgado n.º 2 de Las Palmas), Jesús Miguel ESCANILLA PALLAS (Magistrado del TSJ de La Rioja) y Yeray ALVARADO-GARCÍA GARCÍA (abogado canario).

formación y experiencia, a disposición del órgano judicial (modelo implantado en Las Palmas).

La mediación puede sustanciarse en cualquier fase de la primera instancia, ya sea para resolver la controversia de fondo, ya los incidentes, incluso la ejecución de sentencia. El inicio de la mediación, una vez instada por el juez o magistrado y aceptada por las partes, suspende el proceso, levantándose la suspensión cuando el mediador comunique el acuerdo o bien la imposibilidad de alcanzarlo, continuando el proceso con el trámite que corresponda.

Además de recordar la conducta esperable de las partes (buena fe, confianza legítima, respeto mutuo, proactividad con el mediador, etc.; su incumplimiento podría determinar la imposición de las costas, p.178), el protocolo señala que a la mediación han de acudir concretamente las partes interesadas de manera personal, pero admite que lo hagan acompañadas o representadas por abogados o asesores, y en el caso de la Administración, por técnicos que hayan tenido intervención principal en el objeto del proceso (p.176).

El procedimiento se describe con gran flexibilidad. El Juez, con la colaboración de los LAJ, seleccionará las controversias susceptibles de mediación, dentro de las materias que más adelante se exponen; las partes también pueden instarlo en cualquier fase del procedimiento. El LAJ adoptará las medidas técnico-procesales de impulso del procedimiento.

El acta final, elaborada por el mediador, determinará la conclusión del procedimiento y, en su caso, reflejará los acuerdos alcanzados de forma clara y comprensible, o su finalización por cualquier otra causa, debiendo firmarse por todas las partes (p.179). Si lo acordado no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico, ni lesivo del interés público, el juez dictará auto declarando terminado el procedimiento (homologación del acuerdo<sup>8</sup>); dicho auto se ejecutará con forme a los arts.103 ss. LJCA (p.179). El acuerdo puede versar sobre una parte o la totalidad de las materias sometidas a mediación, y afectar asimismo total o parcialmente al objeto del proceso; en tal caso, el juez dictará la sentencia que corresponda sobre los aspectos en que no se haya

---

<sup>8</sup> El Auto del Tribunal supremo de 23 de noviembre de 2001 (rec.2196/2000), estableció que, en la transacción judicial regulada en el art.77 LRJCA, el convenio alcanzado por los litigantes debe ser homologado por el órgano jurisdiccional.

alcanzado acuerdo (p.180). El acuerdo deberá ser autorizado por la autoridad competente cuando afecte directamente a bienes y derechos de la Hacienda pública, salvo que se trate de reclamaciones de cantidad, expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de la Administración, o a las materias así previstas en la Ley<sup>9</sup> (p.181).

El protocolo regula otros oportunos detalles en los que no podemos detenernos por las limitaciones propias de este trabajo. Dispone, además, de unos útiles anexos que auxilian la labor de los operadores: el III, p.ej., ofrece un cribado o *check-list* (28 *items*) de las cuestiones que se tiene que preguntar el Juez para decidir si un asunto es mediable o no y le ayudan a decidir si lo propone a las partes; el Anexo V contiene formularios: modelo de providencia de propuesta de derivación a las partes del pleito a mediación, modelo de auto de homologación de mediación judicial; ficha de derivación; encuesta de satisfacción; etc.

#### B) *Asuntos mediables.*

El protocolo afronta la cuestión aplicando dos criterios acumulados para determinar si un asunto es apto para la mediación:

- *En cuanto a su ámbito formal*, considera mediables *a)* Los supuestos en que el ordenamiento jurídico permite la transacción; *b)* Los supuestos en que el ordenamiento jurídico admite la terminación convencional del procedimiento administrativo; *c)* Los supuestos para los cuales el ordenamiento jurídico prevea procedimientos compositivos impugnatorios y sustitutivos de la vía del recurso administrativo; *d)* El ejercicio de potestades discrecionales de la Administración; y *e)* La fijación de hechos controvertidos en las potestades regladas, o que son presupuesto de aplicación de normas jurídicas.

- *En cuanto a su ámbito material*, cabrá someter a mediación los asuntos que presenten los presupuestos formales anteriores, siempre que versen sobre las siguientes materias: *a)* Fijación de la cuantía de indemnizaciones, justiprecios, compensaciones o rescates; *b)* Determinación de las reglas sobre las prestaciones en las relaciones bilaterales. Contratos de Derecho público y privado, convenios y reintegro de subvenciones; *c)*

---

<sup>9</sup> El protocolo también exige de autorización los acuerdos cuya cuantía no rebase el límite de la casacional; habiendo desaparecido la cuantía casacional tras la Ley Orgánica 7/2015, esta previsión carece de utilidad actualmente.



Legislación urbanística, medio ambiente y ordenación del territorio, así como la concreción de magnitudes, parámetros y estándares en la aplicación de dicha legislación; *d)* Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; *e)* Inactividad de la Administración, la vía de hecho y el silencio administrativo; *f)* Ejecución de medidas en la potestad disciplinaria y sancionadora de la Administración; *g)* Ejecución de sentencias; *h)* Otras que se establezcan en normas legales o sean acordadas por el Juez competente; *i)* Función pública, *mobbing* o acoso laboral.

La determinación del ámbito de la mediación es, indudablemente, la cuestión más controvertida de todas<sup>10</sup>. Sin cabida en esta aportación para dedicarle a la cuestión el espacio que merece, diré tan sólo que la segunda de las acotaciones anteriores no debería ser excluyente, sino en todo caso indicativa, de las materias que mejor se prestan a la mediación, pero sin impedir que puedan mediar otros asuntos que reúnan los presupuestos formales y versen sobre materias distintas de las indicadas. Existen, en efecto, otros ámbitos materiales que también se presentan idóneos para mediar, como el contencioso interadministrativo (conflictos entre Administraciones), el uso de los bienes públicos, la inactividad de la Administración, o decisiones en sectores regulados, y que, conducidos por un mediador capaz y bien formado, pueden ser muy adecuadamente resueltos.

También debería admitirse la mediación de manera más explícita en la discrecionalidad administrativa técnica, que tan solo es *discrecionalidad* en sentido impropio, y por tanto, queda dudosamente encuadrada en la relación de materias mediables. En efecto, las valoraciones de carácter técnico disfrutan de un margen de interpretación que da cabida a la mediación. Por ejemplo, en instrumentos de control ambiental es posible que los técnicos de ambas partes (la Administración y el promotor) cambien impresiones, de tal manera que, si hay una calificación ambiental desfavorable, analicen las eventuales medidas correctoras en un diálogo articulado por un mediador, buscando una solución que, sin desatender el interés general, desbloquee el conflicto. Lo mismo cabe decir en tantos otros ámbitos, como la clasificación en categorías de los establecimientos turísticos, la concreción de estándares urbanísticos, etc. Frente a la rigidez de un proceso en el que la Administración toma una decisión unilateral y el juez se limita a verificar su

---

<sup>10</sup> Véanse otras aproximaciones al problema en MARTÍN DIZ (2018: 269 ss.); AVILÉS NAVARRO (2014: 298 ss.); GARCÍA VICARIO (2013: 17 ss.).

ajuste a Derecho, dándose siempre un ganador y un perdedor, con la mediación pueden desbloquearse proyectos e iniciativas que entrañan en sí mismos un interés general en su realización, preservando al propio tiempo el interés público subyacente atendido por la norma: el margen de interpretación permite a menudo acordar entre las partes una fórmula que no es la inicialmente propuesta por el ciudadano, ni tampoco la subsiguientemente adoptada por la Administración, sino una *tercera vía* que permite conciliar todos los intereses en presencia, articulando una solución ganar-ganar.

Los ejemplos prácticos de aplicación de la mediación que están llevándose a cabo actualmente con mayor intensidad tienen que ver con determinaciones de cuantía de cualquier clase (en liquidaciones de contratos administrativos, en reintegros de subvenciones, en expedientes de responsabilidad patrimonial), tanto para determinar las cifras, como, eventualmente, los calendarios de pago. Son supuestos menos complejos de gestionar, y representan un ámbito interesante y a potenciar. Pero a mi juicio, donde la mediación puede prestar un servicio más profundo es resolviendo y desatascando los graves conflictos de intereses que se suscitan en proyectos e iniciativas complejas, que pueden irse al traste por detalles menores y dar lugar después a conflictos aún más graves. El planeamiento urbanístico, los proyectos industriales o las explotaciones mineras, son, entre otros, exponentes de esta potencialidad. No es infrecuente que se atasquen por matices, y la mediación es un cauce idóneo para resolver el conflicto con una posterior homologación judicial que revalide la solución.

#### **4.- Experiencias piloto.**

##### *A) Las Palmas de Gran Canaria<sup>11</sup>.*

En Las Palmas de Gran Canaria se implantó en 2013 una experiencia piloto en los Juzgados de lo contencioso-administrativo 2 y 3, en virtud de un convenio suscrito por la Fundación Valsain, el Ayuntamiento de Las Palmas, el Colegio de Abogados, el Gobierno de Canarias y el CGPJ.

Del total de asuntos tramitados por estos juzgados, tan sólo unos veinte al año se consideran susceptibles de mediación. Las partes aceptan iniciar la mediación en

---

<sup>11</sup> Agradezco la información facilitada por D.ª Esperanza Ramírez Eugenio, Magistrada titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Las Palmas.

aproximadamente cinco de ellos, y acaban en acuerdo del orden de dos o tres asuntos al año. Como se aprecia, no son cifras apabullantes ni mucho menos. Pero demuestran que la figura puede funcionar y que seguramente su rendimiento mejore con los ajustes necesarios. En particular, funciona con los Ayuntamientos y el Cabildo, en tanto que la Comunidad Autónoma y la Administración del Estado no participan en mediaciones.

Una vez presentado el recurso, las Magistradas titulares de estos Juzgados analizan si se prestan a la mediación. Caso afirmativo, citan a las partes al Juzgado para exponer el procedimiento y los motivos por los que el asunto es idóneo para mediar; este trámite es mucho más efectivo y estimulante que el mero envío de una fría providencia, si bien, como es obvio, supone una carga para el órgano judicial. Caso de que las partes acepten, se les presenta una lista de mediadores, facilitada por el Colegio de Abogados; en un principio había más, pero en este momento sólo cuentan con dos especialistas en Derecho administrativo, ambas personas de gran reputación, que desempeñaron puestos de responsabilidad y actualmente se encuentran retirados. La retribución que percibe el mediador es de 200 euros por procedimiento, con independencia de su duración o complejidad: se comprende que la cifra no retribuye dignamente la delicada labor de mediador, y que estas personas la asumen por razones más vocacionales que crematísticas.

#### B) *Murcia*<sup>12</sup>.

En el marco de la Orden JUS/1721/2014, de 18 de septiembre, por la que se amplía la Oficina Judicial de Murcia, se articula la creación de la Unidad de Mediación Intrajudicial de Murcia<sup>13</sup>. Se encuadra en el Servicio Común Procesal de Ordenación del Procedimiento, coordinando los asuntos que se deriven a mediación intrajudicial por cualquier órgano del partido judicial, sea cual sea su orden jurisdiccional. Cualquier Juzgado o Sala de lo contencioso-administrativo que detecte un asunto mediable conforme al Protocolo, puede derivarlo a la UMIM, donde se ocuparán de impulsar todo el procedimiento, dando finalmente traslado al órgano judicial del ata de mediación.

---

<sup>12</sup> Agradezco la información facilitada por la UMIM, y especialmente por D.<sup>a</sup> Carmen Marín, Letrada de la Administración de Justicia que se encuentra al frente de dicha Unidad.

<sup>13</sup> Sobre esta Unidad puede verse ORENES HERRERO, Ángel (2017), *La Unidad de Mediación Intrajudicial del Tribunal superior de Justicia de la Región de Murcia*, trabajo de fin de máster disponible en el repositorio de la Universidad de Murcia, accesible en <https://digitum.um.es>. El trabajo no llega a abordar la mediación en el ámbito contencioso-administrativo, pero describe los rasgos estructurales de la Unidad y su funcionamiento en otros ámbitos como el Derecho de familia.

Su puesta en marcha data de 2016, y desde esa fecha los resultados en el contencioso-administrativo son los siguientes:

<b>Año</b>	<b>Asuntos derivados a mediación</b>	<b>Iniciaron mediación</b>	<b>Acabaron con acuerdo</b>	<b>Sin acuerdo</b>
2016	8	5	3	2
2017	19	6	2	4
2018	11	3	2	1 (pte.)

La lista de mediadores se conformó mediante una bolsa que convocó la UMIM. En materia contencioso-administrativa se dispone actualmente de 12 mediadores, todos ellos de extracción jurídica: abogados, procuradores y magistrados excedentes. Se designan dos mediadores para cada asunto. De momento, ninguno de ellos cobra por su labor, que desempeñan de manera completamente altruista, y recibiendo un reconocimiento institucional testimonial (diploma acreditativo).

#### C) *Madrid.*

En la Comunidad de Madrid está arrancando una experiencia piloto que, de momento, cuenta con el instrumento de articulación<sup>14</sup>, una iniciativa que parte de la Presidencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo y de la Secretaría de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (contando en su redacción con la colaboración de la Unidad de Mediación del CGPJ), que ha sido trasladado en noviembre de 2018 al Ministerio de Justicia, y con el que se pretende poner en marcha el convenio suscrito el 20 de junio de 2017 entre el CGPJ y el Colegio de Abogados de Madrid.

El modelo que plantea es crear una unidad (funcional, no orgánica) de mediación, integrada en los servicios comunes procesales que facilite la mediación intrajudicial. El documento detalla las materias mediables, en un elenco que no coincide linealmente con el protocolo del CGPJ<sup>15</sup>, y describe con pormenor las fases del procedimiento de mediación (sesión informativa, sesión constitutiva, desarrollo de sesiones de

---

<sup>14</sup> El documento “Infraestructura organizativa de la mediación conectada a los juzgados y tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de Madrid”, accesible en

<sup>15</sup> P.ej., menciona expresamente “los asuntos en que deban concretarse conceptos jurídicos indeterminados o se actúe en ejercicio de funciones administrativas caracterizadas por la *discrecionalidad técnica*”, materia no reflejada *expressis verbis* en la *Gula* del CGPJ.

mediación...). El Protocolo se declara en su último apartado como un instrumento abierto y dinámico, que se irá depurando y mejorando con la experiencia, sometiéndose las nuevas versiones a la aprobación de la Sala de Gobierno y del CGPJ.

Esta experiencia piloto todavía no ha comenzado a rodar y por tanto carecemos de datos respecto de su rendimiento efectivo.

##### ***5.- Consideraciones finales y propuestas.***

El Protocolo para la mediación intrajudicial contencioso-administrativa es un documento de indudable calidad técnica que representa un excelente punto de partida para explorar las posibilidades de la mediación en este ámbito jurisdiccional, evaluar su desenvolvimiento, y adoptar las determinaciones precisas para depurar el modelo a la luz de la experiencia. Debe acogerse con receptividad y estimular su implantación. Exige la formación e información de todos los agentes (tanto los operadores del sistema de justicia, como las partes), y un cambio de actitud en ciertas patologías del proceder administrativo (en términos generales, es deseable mayor proactividad).

La mediación no es ninguna panacea, ni todos los asuntos son mediables. Incluso tratándose de materias aptas para mediación, cabe que las circunstancias del caso la hagan impracticable. De ahí la utilidad del cribado previo de *ítems* orientativos antes de derivar un asunto a la mediación. Por lo demás, no representa un descenso de la conflictividad contenciosa o de la carga de trabajo.

Ahora bien, no cabe negar las virtudes del modelo y, sobre todo, el éxito que representa un acuerdo de mediación, no sólo para las partes, sino para la paz social y para el sistema de Justicia. Quienes hemos tenido la fortuna de desempeñarnos como mediadores, y hemos catalizado acuerdos en conflictos largamente enquistados o de difícil resolución en Derecho (siempre quedarían daños abiertos que ofrecen focos de conflictividad futura), también hemos podido comprobar la efectividad de este medio de resolución de conflictos, la manera tan profunda y auténtica en que pone fin a la controversia. En el Derecho administrativo, permite conciliar armónicamente el interés público subyacente con los derechos e intereses individuales, dentro del margen de discrecionalidad o tolerancia de que dispone la Administración, articulando unos cauces

decisionales más participativos, que implican e interpelan a las partes, moviéndolas a buscar una solución compartida al conflicto.

Aunque sea pronto para evaluaciones, dado lo incipiente de las iniciativas, y aun acogéndolas con aplauso, parece necesario advertir ya de un claro hándicap: los rasgos del modelo de mediación y su circuito de derivación no pueden ser iguales para todos los asuntos. A mi juicio, deberían articularse en, al menos dos tipologías diferentes:

- En los *asuntos de escasa cuantía y complejidad*, al recurrente no le compensará desembolsar un gran gasto en una fase de mediación cuyo resultado puede ser, además, incierto. En este caso, el modelo viable es la previa disposición de una lista de mediadores que cuenten con un mínimo de especialización en materia administrativa, y cuyos honorarios sean muy moderados. En estos casos sería deseable que, al menos en las primeras fases de implementación del modelo, la mediación no suponga un sobre coste para las partes, siendo abonados los honorarios mediante aportaciones externas: ya sea mediante la firma de convenios de colaboración con entidades que financien la experiencia (tal y como ha sucedido en alguna de las experiencias piloto expuestas), ya sea mediante asignaciones presupuestarias de la Administración pública de soporte a la Administración de Justicia (Comunidad Autónoma o Ministerio, según el caso).
- Por el contrario, para *asuntos complejos y de elevada cuantía económica*, se debería disponer de mayor libertad por las partes para designar al mediador, cuyos conocimientos en Derecho administrativo (y en mediación) han de ser profundos, y quien debe gozar de cierto prestigio o reputación que infunda confianza a las partes. La determinación de los honorarios profesionales podría hacerla el propio mediador, con aceptación de las partes, y que éstas se repartan la retribución, lo cual sería una importante evidencia de su compromiso y voluntad de alcanzar un acuerdo.

Por lo demás, en una eventual reforma de la LJCA debería aprovecharse para visibilizar más esta técnica, incorporando algunas previsiones normativas que articulen la inoculación de la mediación intrajudicial y sirvan de más sólido engarce que los actuales arts.77 y 113 LJCA. El marco actual resulta excesivamente vago y voluntarista, y el recurso a la mediación se vería sin duda reforzado si la ley jurisdiccional nominase directamente el procedimiento y ofreciera alguna pautas para ordenar su desarrollo. Esa previsión normativa expresa: a) Disiparía los reparos que puede recibir un modelo de

mediación que adolece actualmente de un respaldo normativo tan débil; b) Permitiría difundir la existencia de esa posibilidad de resolución del conflicto entre los operadores jurídicos, estimulando a las partes a utilizarla, pues en la actualidad no es previsible que siquiera se les ocurra esa opción, que en cambio, cobra visibilidad una vez se regula expresamente; c) Haría posible que también los jueces y magistrados sean más proclives a invitar a las partes a resolver un litigio mediante mediación intrajudicial en el caso de que observen la viabilidad de esa vía cuando conozcan del asunto.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AVILÉS NAVARRO, María (2014), *La mediación intrajudicial en el orden contencioso-administrativo: evolución hacia una nueva realidad*, Tesis doctoral defendida en la Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, 450 pp. (accesible en el repositorio institucional de la Universidad).

BELANDO GARÍN, Beatriz (2012), “La mediación en el régimen disciplinario: la mediación escolar y la penitenciaria”, *Revista de Administración Pública*, 189, pp. 425-463.

CERRILLO MARTÍNEZ, Agustí y VELASCO RICO, Clara (2016), “La mediación en la resolución de conflictos en materia de acceso a la información pública”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.) (2016), *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)*, AEPDA-INAP, Madrid, 2016, pp.574-584.

GAMERO CASADO, Eduardo (2006), “Apunte sobre la mediación como técnica para la resolución de conflictos en el empleo público”, *Revista de Administración Pública*, 170, pp. 339-381.

GARCÍA VICARIO, M<sup>a</sup> Concepción (2013), “La mediación como sistema alternativo y complementario de resolución de conflictos en la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 29, pp.1-27.

MASUCCI, Alfonso (2009), “El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el Derecho Administrativo. Esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa”. *Revista de Administración Pública*, 178, pp. 9-35.

MARTÍN DIZ, Fernando (2018), *Mediación en el ámbito contencioso-administrativo*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 378 pp.

ORENES HERRERO, Ángel (2017), *La Unidad de Mediación Intrajudicial del Tribunal superior de Justicia de la Región de Murcia*, trabajo de fin de máster disponible en el repositorio de la Universidad de Murcia, accesible en <https://digitum.um.es>

VV.AA. (2016), *Guía para la práctica de la mediación intrajudicial*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 200 pp. (accesible en la web del CGPJ).