

**PROYECTO MEDAM. “EL NUEVO ROL DE LA CIUDADANÍA ANTE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA: LA REGULACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MEDIACIÓN COMO SISTEMA DE PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS” (referencia PID2020-112688GB-100)**

**INFORME 3. “LA MEDIACIÓN INTRAJUDICIAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: REALIDAD Y PERSPECTIVAS”**

Miembros del proyecto responsables del informe:

-Redactores:

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

-Con el apoyo de:

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



<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>II. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS .....</b>	<b>7</b>
1. CONCEPTO .....	7
2. CARACTERÍSTICAS.....	7
3. OBJETIVOS .....	8
<b>III. PRINCIPIOS BÁSICOS .....</b>	<b>9</b>
<b>IV. MARCO NORMATIVO.....</b>	<b>11</b>
<b>V. ÁMBITO DE APLICACIÓN.....</b>	<b>13</b>
1. ÁMBITO FORMAL .....	13
2. ÁMBITO MATERIAL.....	14
<b>VI. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE SU IMPLEMENTACIÓN .....</b>	<b>14</b>
1. VENTAJAS.....	14
2. INCONVENIENTES.....	15
<b>VII. REALIDAD DE LA MEDIACIÓN INTRAJUDICIAL CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA.....</b>	<b>16</b>
1. PROTOCOLOS .....	16
1.1. <i>Importancia de este instrumento</i> .....	16
1.2. <i>Protocolo de mediación contencioso-administrativa del CGPJ</i> .....	16
1.3. <i>Otros protocolos</i> .....	17
2. ALGUNAS EXPERIENCIAS PRÁCTICAS .....	18
2.1. <i>Tribunal Superior de Justicia de Madrid</i> .....	18
2.2. <i>Tribunal Superior de Justicia de Murcia</i> .....	21
3. UN EJEMPLO DE UTILIZACIÓN DE LA MEDIACIÓN CON ÉXITO .....	26
<b>VIII. DIFICULTADES DE LA MEDIACIÓN INTRAJUDICIAL CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>28</b>
<b>IX. ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA .....</b>	<b>29</b>
<b>X. CONCLUSIONES .....</b>	<b>32</b>

## I. INTRODUCCIÓN

La crisis del sistema de justicia administrativa y los problemas —entre otros, de efectividad— que plantea el actual sistema de recursos han puesto de manifiesto la conveniencia y oportunidad de articular, junto a los mecanismos tradicionales (recursos administrativos y judiciales), y, de forma alternativa y/o complementaria, nuevos métodos de resolución de controversias más rápidos y satisfactorios y menos costosos. Desde esta perspectiva, los medios alternativos de resolución de conflictos —denominados *Alternative Dispute Resolution* (ADR)—, tan relevantes y consolidados en otras ramas jurídicas y que tanto auge han adquirido —en buena medida por el impulso del Derecho de la Unión Europea—, se vislumbran como piezas esenciales del modelo de justicia administrativa a que se aspira, con el fin de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

Tradicionalmente, el Derecho administrativo se había resistido a la incorporación de estos mecanismos de solución extrajudicial de litigios administrativos, y no es hasta tiempos recientes cuando se ha abogado por su implantación. El retraso y las reticencias a su implementación se explican, por un lado, porque su implantación 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, frente a los ciudadanos; 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. Y, por otro, con la atribución constitucional de la función revisora de la actuación administrativa a los jueces y tribunales. Sin embargo, el control jurisdiccional de las administraciones públicas que se atribuye en exclusiva al poder judicial (artículos 106 y 117 de la Constitución Española), no excluye la implantación de estos modos de resolver los conflictos, compatibles con la vía judicial.

Pese a ello, progresivamente, han ido superándose estos obstáculos y, actualmente, existe una clara pujanza de estos instrumentos en el ámbito

jurídico-administrativo, al haberse ido incorporando por el legislador a la normativa. Las transformaciones de las administraciones públicas, las mutaciones de las estructuras administrativas y los profundos cambios en las relaciones jurídico-administrativas han llevado al impulso de estas técnicas que pueden permitir una solución rápida, menos costosa y especializada de las controversias, facilitar la cooperación y comunicación entre ciudadanos y administraciones y dar cumplimiento a los principios de buena administración, eficiencia y eficacia administrativas. Sin embargo, aunque se trata de un fenómeno innegable que tiene traducción ya en la normativa, lo cierto es que, en el ámbito del Derecho administrativo, ha resultado más difícil su aplicación y estos mecanismos todavía no gozan de la extensión que tienen en otros ámbitos, como el civil.

Con la incorporación de estos mecanismos, no se trata únicamente de dar soluciones a la congestión judicial, sino también de implementar técnicas que permitan dar satisfacción adecuada al interés general y que hagan que las garantías de los ciudadanos sean plenamente efectivas, construyendo la respuesta a las controversias a través del diálogo. La propia Exposición de Motivos de la LJCA señala que “el control de la legalidad de las actividades administrativas se puede y debe ejercer asimismo por otras vías complementarias de la judicial, que sería necesario perfeccionar para evitar la proliferación de recursos innecesarios y para ofrecer fórmulas poco costosas y rápidas de resolución de numerosos conflictos” (apartado I).

En este contexto, resulta conveniente la incorporación de nuevas formas de prevención y solución de controversias que ofrezcan al ciudadano una respuesta más rápida, eficiente, eficaz y satisfactoria y menos costosa, en términos de tiempo y de dinero. El recurso a fórmulas complementarias de solución de conflictos y, en particular, de la mediación, puede ser útil para prevenir y resolver con eficacia controversias en el ámbito del Derecho administrativo, tanto en vía administrativa como en el ámbito contencioso-administrativo, y agilizar la justicia, máxime si tenemos en cuenta la situación endémica de colapso de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Ello implica, además de un profundo cambio de mentalidad en la forma de gestionar los conflictos entre administraciones públicas y ciudadanos, una transformación de las propias estructuras y del

ordenamiento jurídico por cuanto les involucra directamente en el proceso de resolución de la controversia y les permite una mayor intervención. Se trata de crear una relación jurídico-administrativa diferente 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, la implantación de estos mecanismos de resolución de controversias en el ámbito del Derecho administrativo implica no sólo la incorporación de nuevas vías de prevención y resolución de conflictos, alternativas o complementarias a los tradicionales, sino también una transformación de la relación administración-ciudadano, con la integración de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a los conflictos jurídicos que mantienen con la administración.

Estos mecanismos, si bien por sí solos no suponen una solución al colapso de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ni a los problemas que plantea actualmente la justicia administrativa, sí pueden contribuir a reducir la litigiosidad y acrecentar la efectividad del sistema en determinados ámbitos al ofrecer a la ciudadanía más alternativas, incluso mejores en algunos casos, para resolver los conflictos. Además, suponen un cambio de paradigma, al conseguir una mayor implicación de la ciudadanía.

En el ámbito contencioso-administrativo, la mediación intrajudicial, a diferencia de la mediación en vía administrativa, no evita que el conflicto llegue a los tribunales, pues ya ha llegado y está judicializado. Tampoco representa una disminución del número de asuntos ni exime al órgano judicial de determinadas tareas a lo largo del procedimiento, con la carga de trabajo que ello supone. Sin embargo, puede resolver los conflictos de manera más efectiva que la resolución judicial, al materializarse en un acuerdo entre las partes en el que han podido participar, que garantiza el fin del conflicto y que facilita su ejecución.

A pesar de la insuficiente regulación existente, así como de las dificultades que se han de superar, la mediación intrajudicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es una realidad —con diferentes ritmos de implantación en el territorio español— y son destacables los logros alcanzados. Entre ellos, el apoyo decisivo del Consejo General del Poder Judicial a este mecanismo, materializado en la adopción del Protocolo de mediación contencioso-administrativa, incluido en la “Guía para la práctica de la mediación

intrajudicial” (versión actual de 7 de noviembre de 2016); y en las diversas experiencias piloto existentes en algunos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (Alicante, Barcelona, Burgos, Canarias, Madrid, Murcia, Valencia y Valladolid) y Salas de lo Contencioso-Administrativo de algunos Tribunales Superiores de Justicia (Comunidad Valenciana, Castilla y León Madrid y Murcia).

## **II. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS**

### **1. Concepto**

La mediación intrajudicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo tiene lugar una vez que el asunto ha sido judicializado y las partes se encuentran inmersas en un proceso contencioso-administrativo.

Constituye un medio de solución de conflictos complementario al litigio judicial, de autocomposición de intereses, en el que dos o más partes legitimadas intentan voluntariamente, en el curso de un proceso contencioso-administrativo, alcanzar por sí mismas un acuerdo, sobre la base de una propuesta elaborada por un tercero mediador.

No es una alternativa al proceso contencioso-administrativo, sino que se inserta en el mismo y se desarrolla bajo control judicial, con respeto a las normas sustantivas y al sistema de garantías procesales.

### **2. Características**

La mediación intrajudicial en la jurisdicción contencioso-administrativa tiene unas características y connotaciones propias derivadas de los sujetos del proceso —la administración y los sujetos privados— y de su distinta supremacía jurídica (“Protocolo de mediación contencioso-administrativa”, CGPJ, 2016, p. 167), ya que existe una situación de desigualdad real entre las partes.

Las siguientes características son las más relevantes:

- Sustituye la posible resolución judicial por la acordada por las partes a través de una propuesta realizada por un mediador.
- Evita los efectos perjudiciales de una justicia tardía.

- Reduce la proliferación de recursos innecesarios y ofrece una fórmula poco costosa y rápida de resolución de numerosos conflictos.
- Aporta nuevas estrategias participativas para hacer frente a determinados procesos judiciales, en los que la respuesta en el marco de una sentencia no responde a las expectativas de las partes procesales.

### **3. Objetivos**

Los objetivos de la mediación intrajudicial contencioso-administrativa son los siguientes (“Protocolo de mediación contencioso-administrativa”, CGPJ, 2016, pp. 168-169):

- Complementar y/o sustituir la posible resolución judicial por la que hayan acordado las partes, a través de una base de propuesta canalizada por un mediador. Se trata de alcanzar un acuerdo consensuado manteniendo un equilibrio entre las garantías de los derechos públicos y privados en juego.
- Evitar los efectos nocivos de una justicia tardía o la meramente cautelar que no satisface plenamente el derecho constitucional de tutela judicial efectiva.
- Ofrecer a la ciudadanía una alternativa a las dificultades propias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (complejidad del acceso a la misma, intervención necesaria de letrado, dilaciones en la tramitación, incremento de la litigiosidad, costes y formalidades del proceso...)
- Transformar la relación entre las administraciones públicas y la ciudadanía, a través de la búsqueda de fórmulas flexibles que permitan que la potestad administrativa se pueda ejercer también aprovechando la comunicación entre las partes e introducir aspectos subjetivos que suelen quedar al margen del procedimiento formal.
- Facilitar una composición más amplia de los intereses en litigio, ya que la mediación resuelve situaciones del pasado y permite crear bases de acuerdo para resolver eventuales conflictos de futuro. En ella se pueden sugerir soluciones distintas a las contenidas en el objeto litigioso y permite

actuar sobre el conflicto para transformarlo, ya que “mientras el conflicto es voluble, versátil, inestable y caprichoso, el litigio es inmutable y estático” (p. 169)

- Dinamizar la actividad de los juzgados y tribunales contencioso-administrativos, facilitando su labor de resolver satisfactoriamente los litigios entre la ciudadanía y las administraciones públicas, mediante el uso de fórmulas procedimentales de composición basadas en la autonomía de las partes y fundadas en la armonía social; y a la vez, un instrumento de modernización de la Administración de Justicia, ya que la instauración de estos procedimientos, que implican un coste menor, puede contribuir a reducir los tiempos de respuesta en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

### **III. PRINCIPIOS BÁSICOS**

La mediación intrajudicial contencioso-administrativa debe guiarse por un conjunto de reglas o principios que permitan orientar su funcionamiento y dotar a la mediación que se desarrolle en este ámbito jurisdiccional de un carácter propio, sustantivo y singular que permita identificarla frente a otros mecanismos de autocomposición.

Entre estos principios básicos, destacamos los siguientes, recogidos en el “Protocolo de mediación contencioso-administrativa” del CGPJ (pp. 169-171):

- Voluntariedad: se trata de un proceso voluntario, tanto en la decisión de inicio como en su desarrollo y en su finalización, pudiendo desistir las partes implicadas en cualquier momento.
- Confidencialidad: se garantiza la confidencialidad del contenido de las sesiones de mediación y de la documentación utilizada. Tanto el mediador como las partes se obligan a respetar la confidencialidad al firmar el acta de la sesión constitutiva de mediación.
- Imparcialidad y neutralidad: el mediador debe ser neutral y procurar el equilibrio de las partes durante el procedimiento. No debe tener intereses respecto de alguna de las partes, ni respecto del objeto del conflicto.

Tampoco toma decisiones sobre la controversia, ya que su papel es el de propiciar el diálogo que permita aflorar diferentes opciones para solucionar el conflicto y dirigir el proceso.

- **Bilateralidad:** ambas partes disponen de las mismas oportunidades para expresarse, sin más limitación que la establecida por el mediador para el buen desarrollo de las sesiones.
- **Buena fe:** las partes deben actuar conforme a los principios de lealtad, buena fe y respeto mutuo, durante el planteamiento y la negociación para enfocarse correctamente a la consecución del acuerdo, prestando la debida colaboración y el apoyo necesario al mediador.
- **Flexibilidad:** el proceso de mediación debe ser flexible para poder adoptarse a las circunstancias concretas del caso y de los sujetos. Las pautas a seguir se convienen en cada caso por el mediador y las partes al inicio del proceso.
- **Profesionalidad:** la mediación es un proceso de diálogo asistido y gestionado por un profesional, con formación multidisciplinar, que le proporciona la preparación técnica adecuada para reconducir las posturas procesales cerradas de las partes hacia los intereses de cada uno y establecer el marco adecuado para que la negociación se encarrile hacia el acuerdo satisfactorio. Como se establece en el Protocolo del CGPJ, “La profesionalidad del mediador resultará de haber alcanzado la formación exigida legalmente, de acumular experiencia y de mantenerse en constante reciclaje” (pp. 170-171).
- **Garantías legales:** en el proceso de mediación, la asistencia letrada queda garantizada, sin que exista menoscabo de la función de asesoramiento y dirección jurídica de los abogados de cada parte. Es más, las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa recomiendan que los abogados acompañen y asesoren a sus clientes, ya que su asistencia puede favorecer la consecución del acuerdo.

#### **IV. MARCO NORMATIVO**

El marco normativo de la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo está configurado por las siguientes normas:

- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

Su Exposición de Motivos prevé que “el control de la legalidad de las actividades administrativas puede y debe ejercerse asimismo por otras vías complementarias de la judicial, que sería necesario perfeccionar para evitar la proliferación de recursos innecesarios y para ofrecer fórmulas poco costosas y rápidas de resolución de numerosos conflictos”.

- El artículo 77 prevé, en primer lugar, que en los procedimientos en primera o única instancia, “el Juez o Tribunal, de oficio o a solicitud de parte, una vez formuladas la demanda y la contestación, podrá someter a la consideración de las partes el reconocimiento de hechos o documentos, así como la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad”. En segundo lugar, determina que los representantes de las administraciones públicas demandadas necesitarán la autorización oportuna para llevar a efecto la transacción. En tercer lugar, señala que el intento de conciliación “no suspenderá el curso de las actuaciones salvo que todas las partes personadas lo solicitasen y podrá producirse en cualquier momento anterior al día en que el pleito haya sido declarado concluso para sentencia”. Por último, prevé que, si las partes llegaran a un acuerdo que implique la desaparición de la controversia, “el Juez o Tribunal dictará auto declarando terminado el procedimiento, siempre que lo acordado no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros”.
- El artículo 113 prevé que, transcurrido el plazo de ejecución que se hubiere fijado en el acuerdo a que se refiere el artículo 77.3, cualquiera de las partes podrá instar su ejecución forzosa. Si no se

hubiere fijado plazo para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo, la parte perjudicada podrá requerir a la otra su cumplimiento y transcurridos dos meses podrá proceder a instar su ejecución forzosa.

- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que es de aplicación supletoria, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:

- El artículo 19 permite a los litigantes “someterse a mediación o a arbitraje y transigir sobre lo que sea objeto del mismo, excepto cuando la ley lo prohíba o establezca limitaciones por razones de interés general o en beneficio de tercero”. Además, prevé que el acuerdo o convenio que alcancen las partes “será homologado por el tribunal que esté conociendo del litigio al que se pretenda poner fin” y permite que todos los actos de disposición sobre el objeto del proceso puedan realizarse “según su naturaleza, en cualquier momento de la primera instancia o de los recursos o de la ejecución de sentencia”. Asimismo, las partes “podrán solicitar la suspensión del proceso, que será acordada por el Letrado de la Administración de Justicia mediante decreto siempre que no perjudique al interés general o a tercero y que el plazo de la suspensión no supere los sesenta días”.
- El artículo 415 prevé la posibilidad que, con ocasión del trámite de audiencia previa al juicio, las partes manifiesten haber llegado a un acuerdo o se muestren dispuestas a concluirlo de inmediato, en cuyo caso “podrán desistir del proceso o solicitar del tribunal que homologue lo acordado”. Asimismo, las partes de común acuerdo podrán también solicitar la suspensión del proceso para someterse a mediación. Si se alcanza el acuerdo y es homologado judicialmente, “surtirá los efectos atribuidos por la ley a la transacción judicial y podrá llevarse a efecto por los trámites previstos para la ejecución de sentencias y convenios judicialmente aprobados” y “podrá

impugnarse por las causas y en la forma que se prevén para la transacción judicial”.

- El artículo 517.2.2º atribuye a los acuerdos de mediación que hubieren sido elevados a escritura pública de acuerdo con la Ley de mediación en asuntos civiles y mercantiles la condición de título ejecutivo.

Asimismo, aunque se trate de simples recomendaciones y no tengan valor jurídico vinculante, cabe mencionar la Recomendación del Comité de Ministros R/86-12, del Consejo de Europa, sobre las medidas para prevenir y reducir la carga de trabajo excesiva en los tribunales; y, en especial, la Recomendación REC (2001) 9 del Comité de Ministros de los Estados miembros, sobre los modos alternativos de regulación de los litigios entre las autoridades administrativas y las personas privadas.

## **V. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

### **1. Ámbito formal**

De acuerdo con el Protocolo del CGPJ de mediación contencioso-administrativa (pp. 187-188), la mediación será aplicable:

- En los supuestos en que el ordenamiento jurídico permite la transacción.
- En los supuestos en que el ordenamiento jurídico admita la terminación convencional del procedimiento administrativo (art. 86 de la LPACAP).
- En los supuestos para los cuales el ordenamiento jurídico prevea procedimientos compositivos impugnatorios y sustitutivos de la vía del recurso administrativo al amparo del artículo 112.2 de la LPACAP.
- Respecto al ejercicio de potestades discrecionales de la administración.
- En la fijación de hechos controvertidos en las potestades regladas o que son presupuesto de aplicación de normas jurídicas.

## **2. Ámbito material**

De acuerdo con el Protocolo del CGPJ de mediación contencioso-administrativa (pp. 188-189), podrán ser sometidos a mediación siempre que se den los presupuestos formales anteriores:

- La fijación de la cuantía de indemnizaciones, justiprecios, compensaciones o rescates.
- Determinación de las reglas sobre las prestaciones en las relaciones bilaterales. Contratos de derecho público y privado, convenios y reintegro de subvenciones.
- Legislación urbanística, medio ambiente y ordenación del territorio, así como la concreción de magnitudes, parámetros y estándares en la aplicación de dicha legislación.
- Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
- La inactividad de la administración, la vía de hecho y el silencio administrativo.
- La ejecución de medidas en la potestad disciplinaria y sancionadora de la administración.
- Ejecución de sentencias.
- Las demás que se establezcan en normas legales o sean acordadas por el Juez competente.
- Función pública, *mobbing* o acoso laboral.

## **VI. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE SU IMPLEMENTACIÓN**

### **1. Ventajas**

La mediación intrajudicial contencioso-administrativa presenta numerosas ventajas. Destacamos algunas de ellas:

- Beneficios tanto para la Administración de Justicia (favoreciendo una justicia de calidad) como para la administración pública (posibilitando una administración más moderna, eficiente y próxima al ciudadano) y la

ciudadanía (permitiendo una gestión y solución más satisfactoria de sus conflictos y generando una mayor confianza en la Administración de Justicia y en la administración pública).

- Favorecimiento de la transformación de la relación administración pública-ciudadanía, favoreciendo una administración más cercana y sensible y potenciando la participación y colaboración ciudadana en la búsqueda de soluciones.
- Rapidez y menor coste económico.
- Mayor eficacia y eficiencia, ya que permite conocer el conflicto en toda su dimensión y la causa subyacente del problema y poner fin a diferentes conflictos con un mismo origen.
- Flexibilidad, que permite la adaptación a las circunstancias particulares del conflicto y de las partes en el proceso.
- Control del proceso y del resultado por las partes y protagonismo de éstas en la solución. Además, permite soluciones creativas y especializadas.
- Probabilidad alta de cumplimiento del acuerdo a que se llegue.
- Prevención de futuros conflictos.

## **2. Inconvenientes**

Todavía son muchos los inconvenientes a que se enfrenta la mediación intrajudicial contencioso-administrativa y las dificultades a superar. Destacamos, entre ellos, los siguientes:

- La confusión y el desconocimiento todavía existentes en torno a esta figura, tanto por las partes como por los profesionales e incluso los propios órganos judiciales.
- La desconfianza hacia este mecanismo, que podría mitigarse con una información adecuada.
- La insuficiencia de recursos existentes.
- La insuficiente regulación existente en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

- El régimen de autorización necesario para que la administración pueda transigir (*vid.* el art. 77.1 de la LJCA).

## **VII. REALIDAD DE LA MEDIACIÓN INTRAJUDICIAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA**

### **1. Protocolos**

#### 1.1. IMPORTANCIA DE ESTE INSTRUMENTO

Ante el insuficiente marco normativo de la mediación intrajudicial contencioso-administrativa, debe destacarse el importante papel que juegan en este ámbito los diferentes protocolos que han ido aprobándose y que han posibilitado su puesta en marcha y su adaptación al modelo organizativo y recursos existentes.

Actualmente, existen diversos protocolos de mediación intrajudicial contencioso-administrativa. Por una parte, el adoptado por el CGPJ. Por otra, los adoptados por diferentes órganos jurisdiccionales (tanto Juzgados de lo Contencioso-Administrativo como Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia).

#### 1.2. PROTOCOLO DE MEDIACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DEL CGPJ

Todos estos protocolos presentan particularidades y algunas diferencias. Sin embargo, la estructura contenida en todos ellos es similar y consiste en una introducción y explicación del encaje de la mediación intrajudicial contencioso-administrativa, con exposición de las razones que avalan la utilización de este mecanismo; análisis del marco normativo; exposición de los principios básicos y de los objetivos de la mediación; modelo organizativo; coste; ámbito material de aplicación, procedimiento y efectos sobre la vía judicial; y referencias al modelo de evaluación y calidad del servicio.

El CGPJ ha dado un apoyo decisivo a la mediación intrajudicial contencioso-administrativa, que se ha materializado en la adopción del Protocolo de mediación contencioso-administrativa, incluido en la “Guía para la práctica de la mediación intrajudicial” (versión actual de 7 de noviembre de 2016, que sustituye a una previa de 2013).

Este Protocolo, tras realizar una introducción a la mediación intrajudicial contencioso-administrativa y definir sus objetivos y principios, incluye una guía para la implantación de los servicios de mediación y un protocolo de derivación a mediación. Este último recoge las bases de actuación para llevar a cabo la mediación en el proceso contencioso-administrativo e incluye previsiones relativas a los elementos siguientes:

- Ámbito de aplicación.
- Suspensión del proceso contencioso-administrativo.
- Mediación institucional.
- Partes en la mediación.
- Procedimiento de mediación.
- Desarrollo de las actuaciones de mediación.
- Sistemas de evaluación y control.

Por último, incluye los cinco anexos siguientes:

- Ventajas de la mediación frente al proceso judicial.
- Marco legislativo (normas europeas, nacionales y autonómicas).
- Tipología de casos.
- Información sobre el circuito de derivación.
- Formularios.

### 1.3. OTROS PROTOCOLOS

Además, del Protocolo del CGPJ, pueden mencionarse, a título de ejemplo, los siguientes:

- Protocolo para la implantación de un plan piloto de mediación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias.
- Protocolo sobre Infraestructura organizativa de la mediación conectada con los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción contencioso-

administrativa en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (5 de marzo de 2018).

- Protocolo de actuación del Proyecto piloto de mediación en el ámbito contencioso-administrativo en Valladolid y provincia (13 de noviembre de 2019).
- Protocolo de actuación del Proyecto piloto de mediación contencioso-administrativa en Valencia con la Corte de Arbitraje y Mediación de la Cámara de Valencia (2019).
- Guía de mediación de los Juzgados Contencioso-Administrativos de Barcelona (2 de noviembre de 2020).

## **2. Algunas experiencias prácticas**

Actualmente, existen diversas experiencias piloto de mediación intrajudicial contencioso-administrativa en algunos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (Alicante, Barcelona, Burgos, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Murcia, Valencia y Valladolid) y en Salas de lo Contencioso-Administrativo de algunos Tribunales Superiores de Justicia (Comunidad Valenciana, Castilla y León, Madrid y Murcia).

A continuación, se analizan algunas de estas experiencias de mediación intrajudicial contencioso-administrativa.

### **2.1. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid inició su actividad en mediación contencioso-administrativa en 2018, mediante el Acuerdo de la Sala de Gobierno del TSJ de Madrid del 5 de marzo de 2018. A partir de ese año y hasta la actualidad, las memorias anuales del tribunal han incluido una serie de datos interesantes -ya sea por su existencia o su ausencia- respecto al resultado de la mediación administrativa intrajudicial en la Comunidad de Madrid. La prueba comenzó con 6 mediadores que serían ampliados a 8 a partir de 2019 hasta la actualidad.

La mediación administrativa en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid muestra unos datos de derivación a mediación que señalan un creciente interés por este MASC, *ab initio*, pero con una muestra de flaqueza en el último año 2023 [véase la Figura 1].

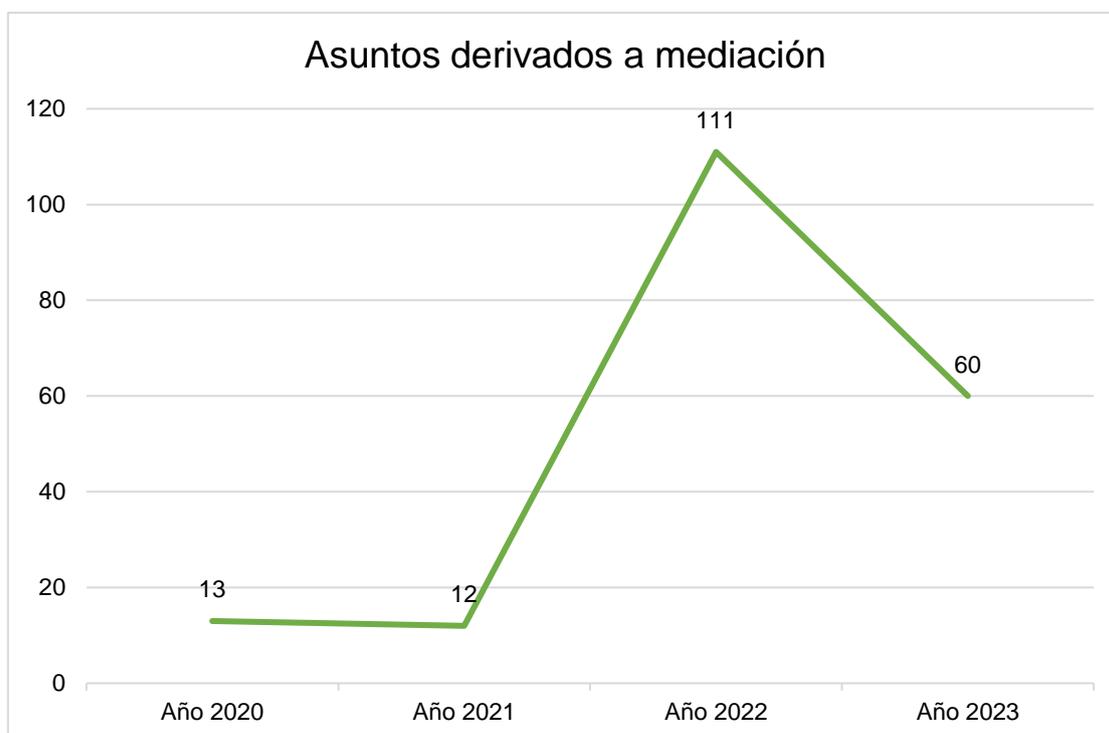
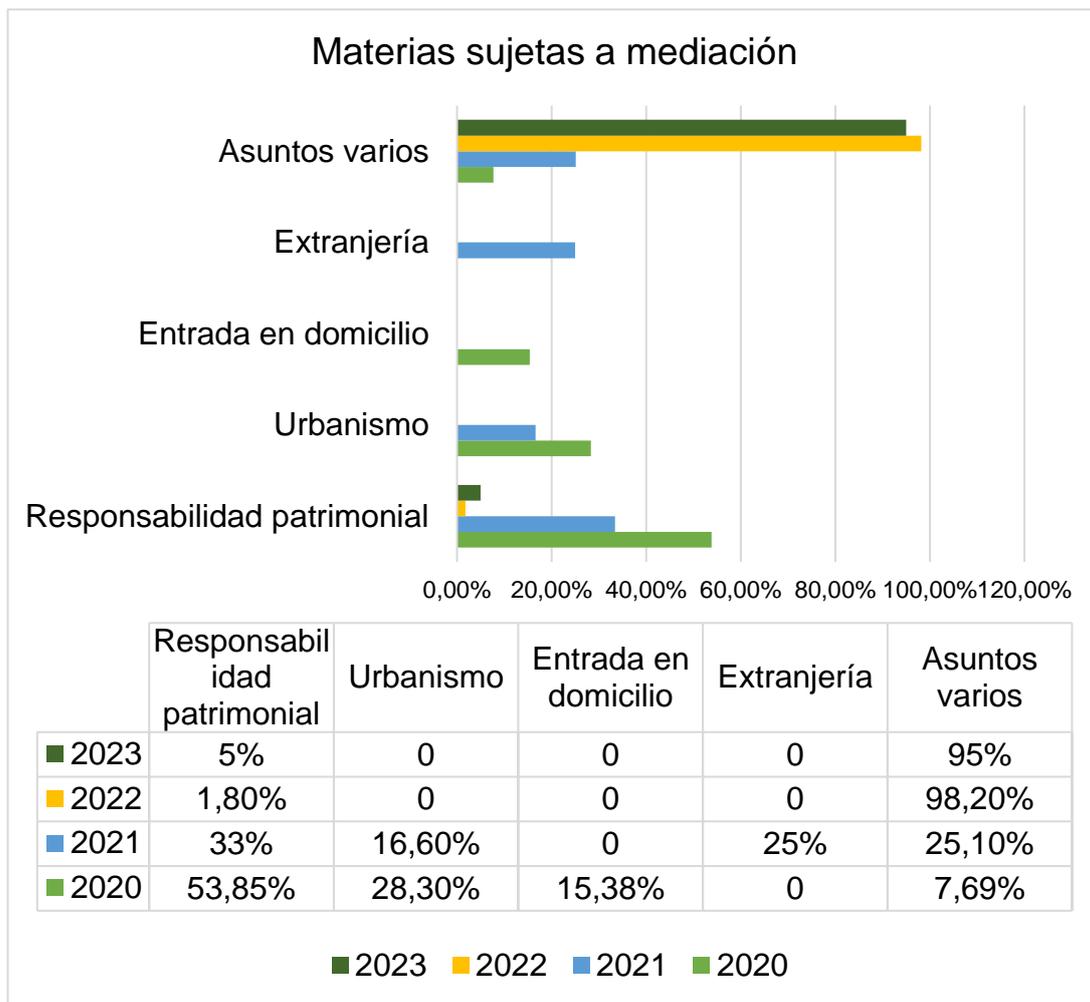


Figura 1 - Asuntos derivados a mediación administrativa de acuerdo con las Memorias anuales del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Estos datos muestran una fuerte tendencia creciente del impulso de la mediación a partir de 2022 (en concreto, un incremento del +925% respecto al año anterior), lo que se puede traducir en un intento de la jurisdicción por apostar por este MASC. A pesar de ello, en 2023 ha existido un gran decrecimiento de esta importante cifra (un decrecimiento del -54%). A pesar de ello, la cifra de 2023 es positiva respecto a los años anteriores, suponiendo un incremento de +500% respecto a 2021.

De estas derivaciones, la memoria realiza una diferenciación porcentual sobre las materias de conflicto afectadas por la mediación, siendo de especial interés el urbanismo y la responsabilidad patrimonial para que se decida enviar el asunto a mediación [véase la Figura 2].



*Figura 2 - Materias conflictuales sujetas a mediación administrativa de acuerdo con las Memorias anuales del Tribunal Superior de Justicia de Madrid*

No obstante los datos, y a pesar del incremento sustancial de mediaciones en 2023 respecto a 2021 o 2020, el ánimo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se observa en claro decaimiento del interés por la mediación administrativa de la lectura de los resultados. Los acuerdos alcanzados en 2020 fueron tres (3), siendo también tres (3) en 2021. Sin embargo, a partir de dicha fecha dejaron de publicar resultados, sustituyendo éstos por el siguiente mensaje (idéntico en las memorias posteriores): “La experiencia ha demostrado que la implementación adecuada y el desenvolvimiento eficaz de la mediación intrajudicial en este orden Contencioso-Administrativo requiere la aprobación una normativa que, de forma expresa, regule esta mediación, atendiendo a las singularidades propias de este orden jurisdiccional y removiendo algunos de los

obstáculos procedimentales que están dificultando la consecución de acuerdos entre las partes del proceso judicial, a fin de dotar de seguridad a todos los operadores implicados”.

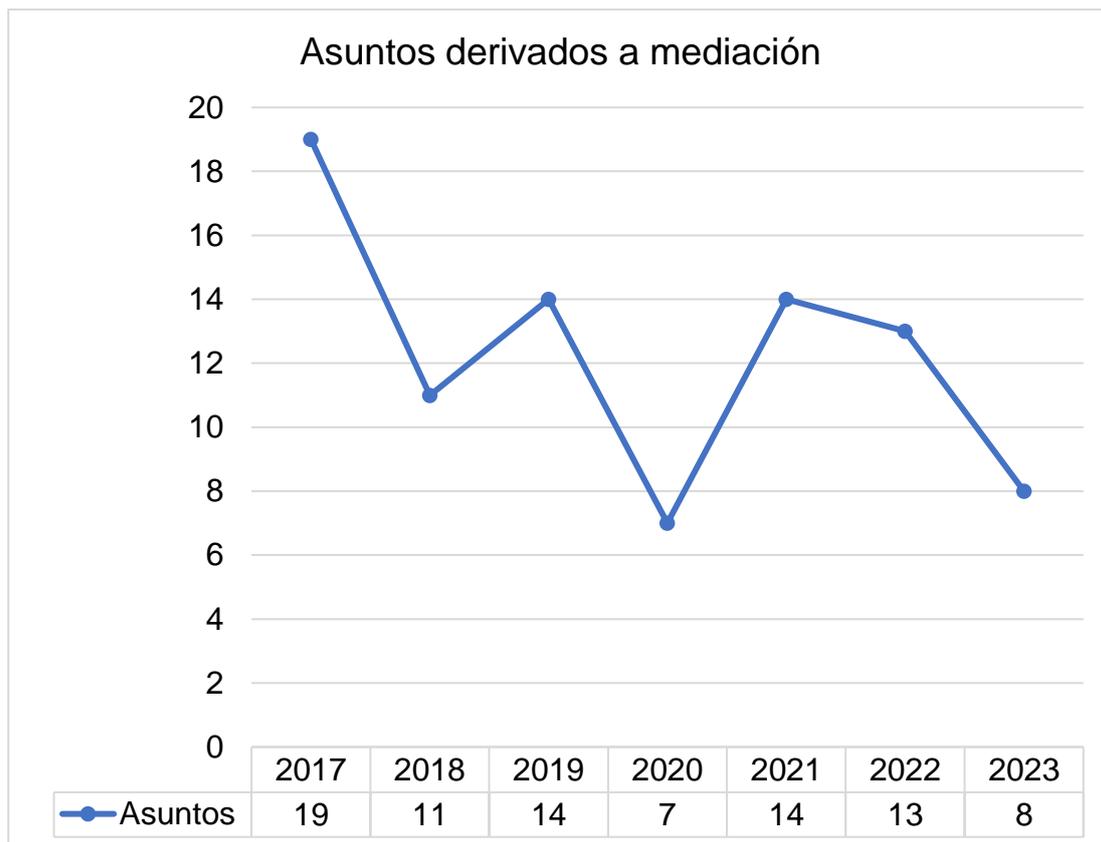
Este mensaje muestra un claro desánimo de la mediación debido al vacío normativo en la materia, que puede ahuyentar a operadores jurídicos tales como abogados o funcionarios, más confiados de la tradicional sentencia que del flexible acuerdo de mediación. Este desánimo se evidencia, además, en la poca precisión de los datos en las dos últimas memorias. Mientras que en las primeras se señaló de manera más variada la materia objeto de mediación, situando los “asuntos varios” en 7,69% (2020) y 25,10% (2021), en las dos memorias posteriores este ítem absorbió todos los anteriores sin paliativos: 98,20% (2022) y 95% (2023).

## 2.2. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA

La Unidad de Mediación Intrajudicial de Murcia (UMIM) se integró como dependencia formal de la Oficina Judicial de Murcia en 2014 mediante la Orden JUS/1721/2014, de 18 de septiembre (BOE 25 de septiembre de 2014).

En el ámbito de la mediación contencioso-administrativa se inició su participación en el año 2016 con un protocolo de derivación para la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Murcia. No obstante, en el año 2020 se aprobó un nuevo protocolo para incorporar a los 7 Juzgados de lo contencioso-administrativo de Murcia y al Juzgado de lo contencioso-administrativo de Cartagena.

Los datos estadísticos de la mediación contencioso-administrativa en el Tribunal Superior de Justicia de Murcia muestran el interés por este MASC durante los últimos 7 años, aunque con una tendencia bajista en el número de derivaciones [véase la Figura 3].



*Figura 3 - Asuntos derivados a mediación administrativa de acuerdo con las Memorias anuales de la Unidad de Mediación Intrajudicial de Murcia.*

En este gráfico se identifica una tendencia alcista en el año 2021, momento donde se duplica el número de derivaciones (14 en 2021 y 7 en 2020). A pesar de ello, en 2023 se ha producido una bajada del 42% respecto al año con mayor número de derivaciones (19 asuntos derivados en el año 2017), aunque se mantiene la cifra positiva similar a la del año 2020.

A pesar de esta situación, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia y los juzgados continúan comprometidos con este ámbito. Prueba de ello es el número de mediaciones que acaban en acuerdo, ya que por ejemplo de las 4 mediaciones desarrolladas en el año 2021, 3 lo fueron con acuerdo, lo que supone un 75% y aunque las cifras en el año 2023 disminuyen continúan lográndose acuerdos (2) [véase la Figura 4 y la Figura 5].

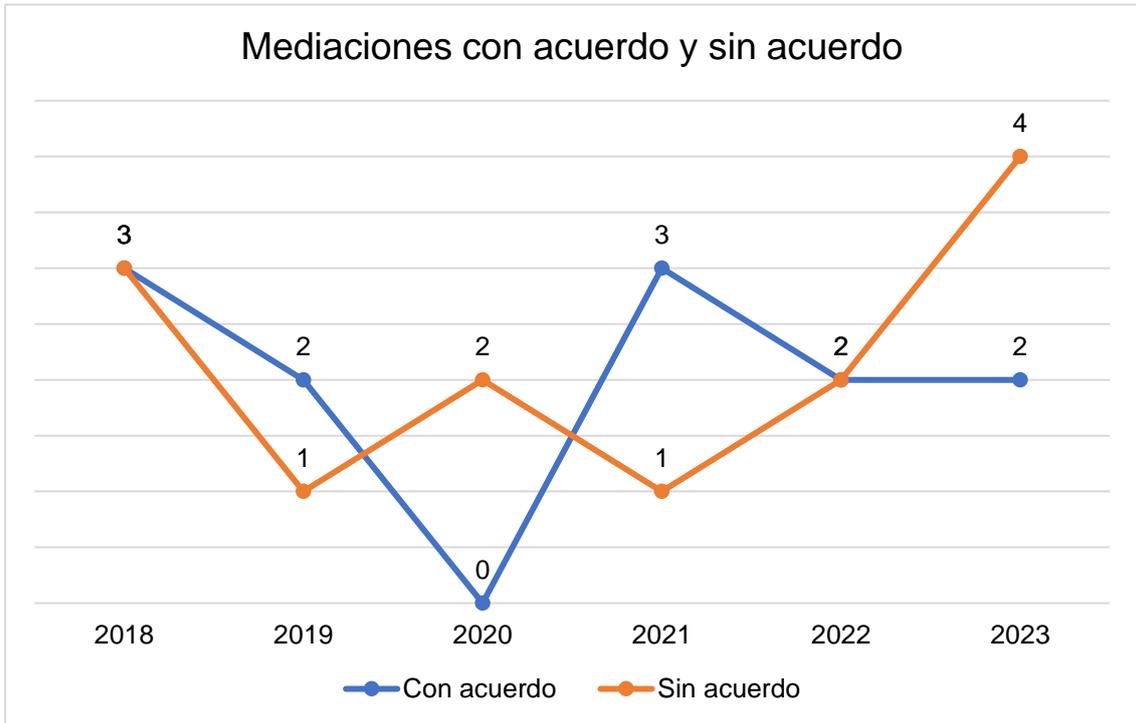


Figura 4 - Asuntos derivados a mediación administrativa que finalizan con acuerdo y sin acuerdo según las Memorias anuales de la Unidad de Mediación Intrajudicial de Murcia.

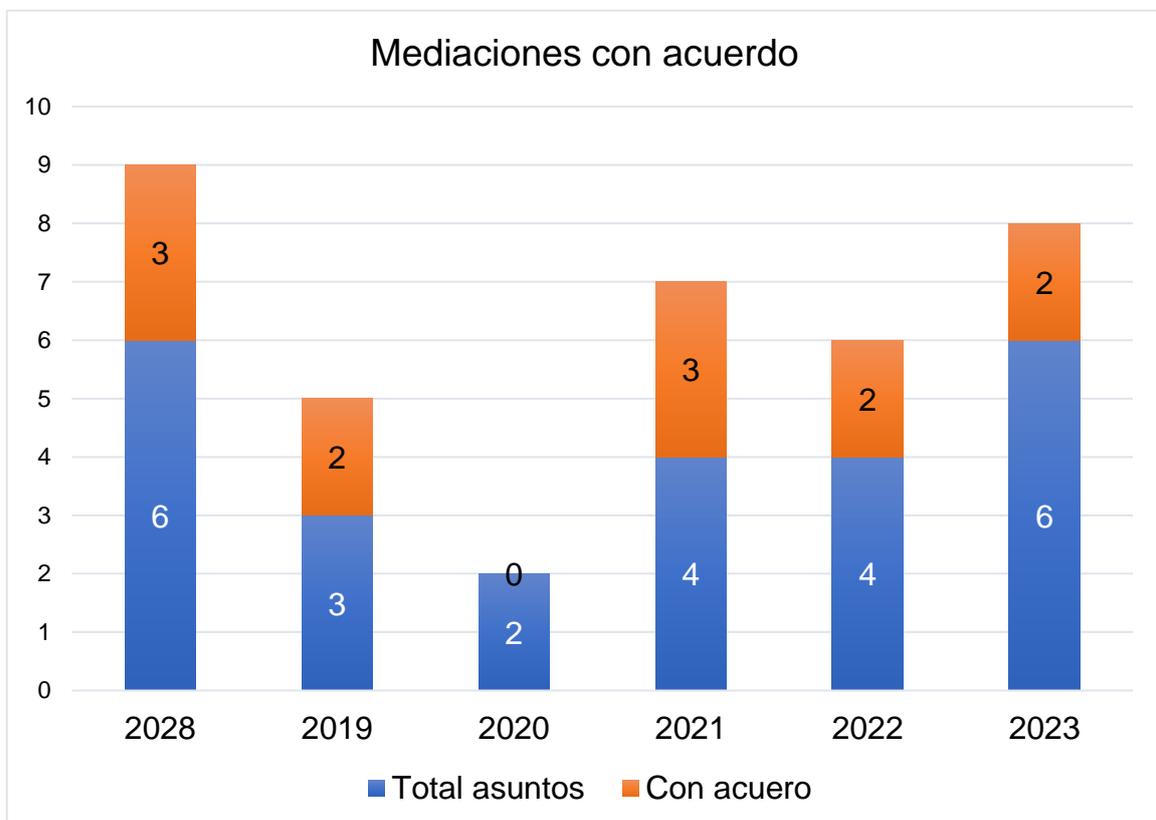


Figura 5 - Asuntos derivados a mediación administrativa que finalizan con acuerdo según las Memorias anuales de la Unidad de Mediación Intrajudicial de Murcia.

Por consecuencia, debe valorarse positivamente el porcentaje de expedientes cerrados por mediación (un 33% en el año 2022 y un 37% en el año 2023) frente a aquellos expedientes cerrados pero que no siguieron la derivación a mediación (un 67% en el año 2022 y un 63% en el año 2023) [véase la Figura 6]. A pesar de ser cifras pequeñas, cabe destacar el ligero aumento en el último año, lo que muestra el impulso que realiza el Tribunal Superior de Justicia de Murcia y los juzgados en este ámbito.

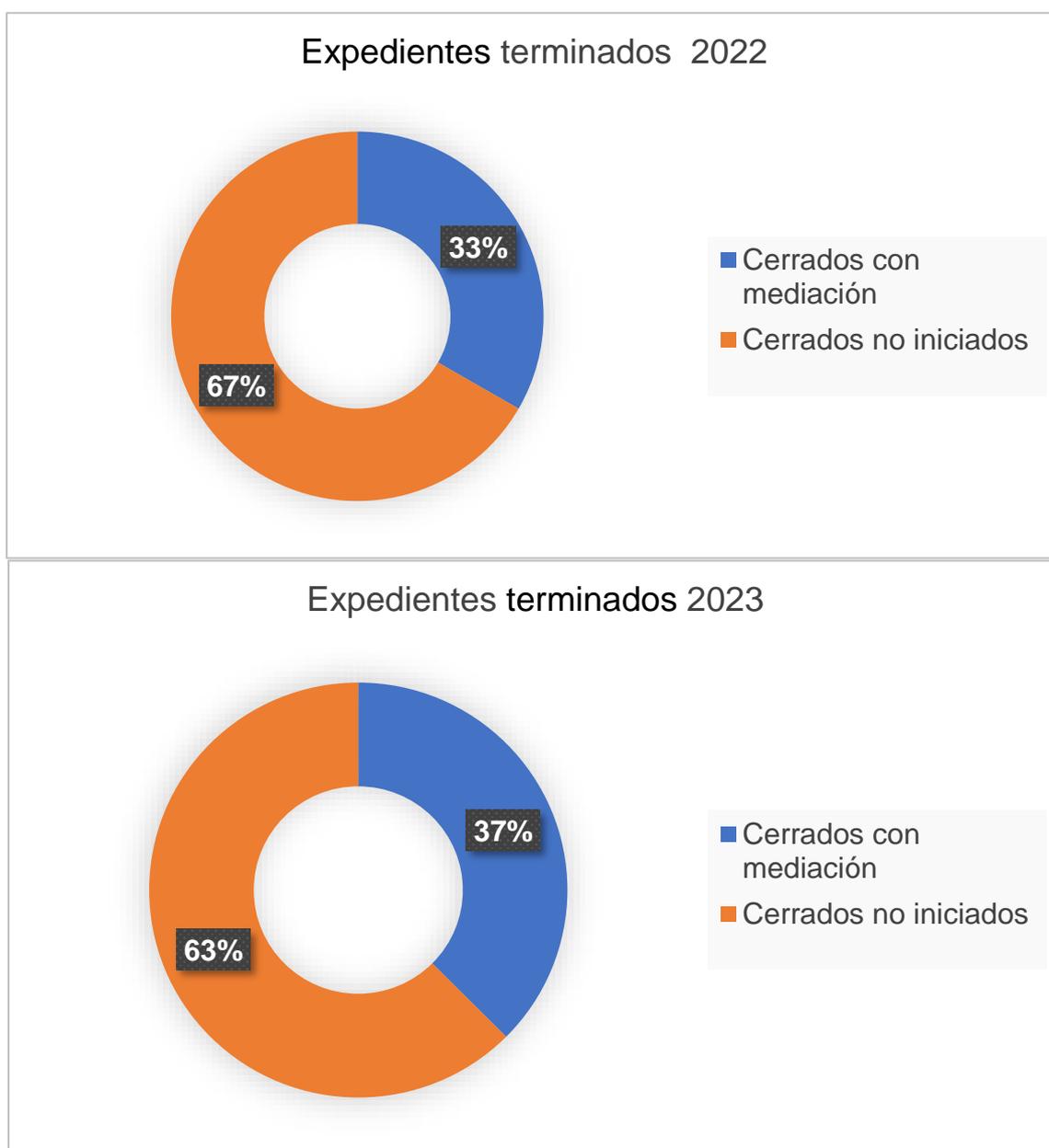
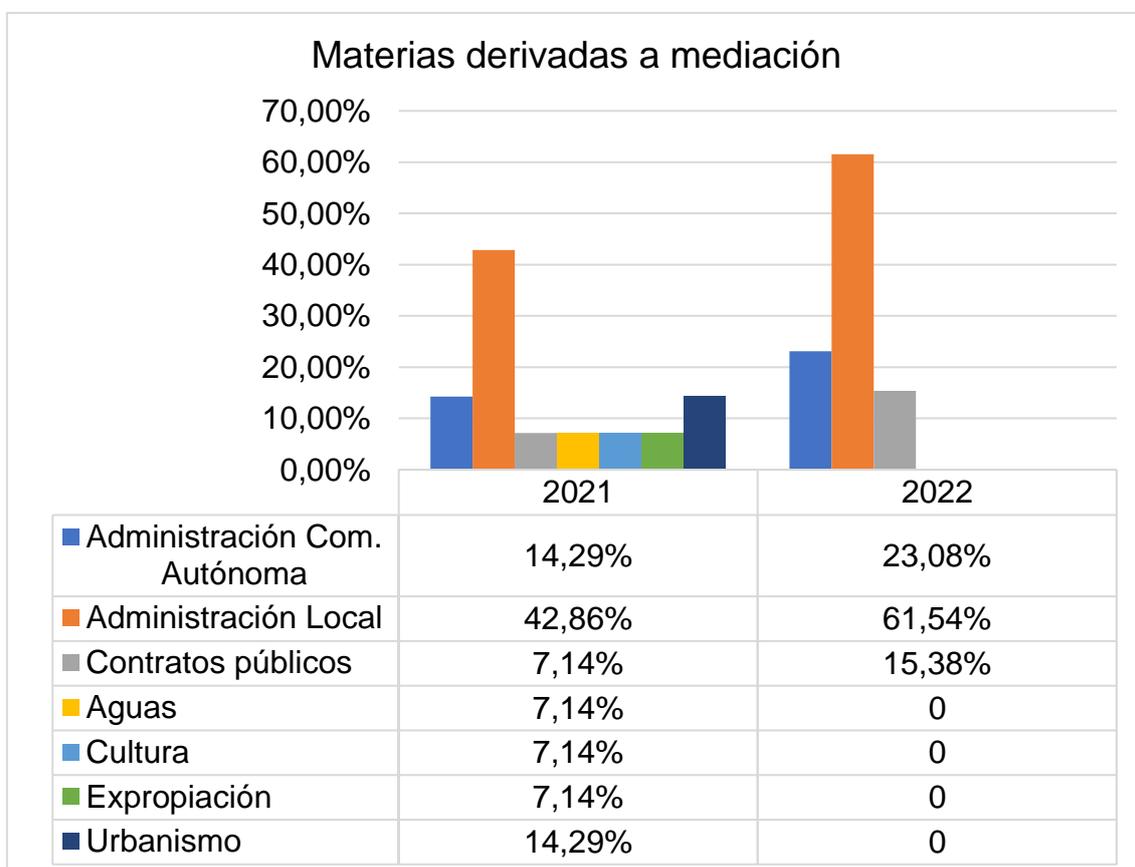


Figura 6 – Expedientes terminados los años 2022 y 2023 según las Memorias anuales de la Unidad de Mediación Intrajudicial de Murcia.

Estos datos muestran una tendencia a la baja, pero son interpretados de forma optimista y con entusiasmo por parte del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y los juzgados, ya que destacan lo difícil que es alcanzar, documentar y firmar un acuerdo en este ámbito.

Las memorias anuales de la UNIM señalan los ámbitos sectoriales que con mayor frecuencia se derivan a mediación, entre los que destaca los asuntos de la Administración local con un 61,54% y de la Administración de la Comunidad Autónoma con un 23,08% en el año 2022. Pero si comparamos estos datos con los del año anterior, podemos observar un aumento del 18,68 % y del 8,79% respectivamente. Sin embargo, otras materias como el urbanismo, la expropiación forzosa, cultura, aguas y contratos públicos no han tenido la misma suerte y en el último año no se recogen asuntos derivados a mediación [véase la Figura 7].



*Figura 7 – Materias derivadas a mediación de acuerdo con las Memorias anuales de la Unidad de Mediación Intrajudicial de Murcia.*

Las últimas Memorias de la UNIM (años 2022 y 2021) realizan una diferenciación porcentual sobre algunos aspectos de la derivación a mediación, siendo de especial interés la fase del asunto derivado, la tipología de intervinientes y los tiempos entre la derivación y la conclusión de la mediación y entre el inicio y la conclusión de la mediación. Esta precisión de datos es otra prueba más del impulso y el compromiso que mantiene el Tribunal Superior de Justicia de Murcia y los juzgados en la derivación a la mediación.

En cuanto a la fase del asunto derivado, los datos muestran la relevancia de la fase declarativa alcanzando hasta un 76,92% en el año 2022 (un 19,78% más que en año 2021).

La tipología de intervinientes con un porcentaje más elevado son claramente los particulares, llegando a alcanzar un 42,22% en el año 2022 al producirse un crecimiento del 18%. Sin embargo, la Administración local también tienen una elevada participación con un 20%, aunque en este caso se observa una tendencia decreciente del 13,33% respecto al año anterior.

La diferenciación porcentual sobre el tiempo entre la derivación y la conclusión y entre el inicio y la conclusión de la mediación recae claramente en el período de 3 a 6 meses al suponer un 50% durante los dos últimos años (2022 y 2021). Pero el otro 50% se sitúa en los 6 meses durante los años 2021 y 2022.

### **3. Un ejemplo de utilización de la mediación con éxito**

Como ejemplo de utilización, con éxito, de la mediación intrajudicial contencioso-administrativa, puede citarse el conocido caso del antiguo edificio de Fenosa, en A Coruña, en que el Ayuntamiento de A Coruña logró un acuerdo en fase de ejecución de sentencia, poniendo fin a una controversia que había durado más de veinte años.

En este caso, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 1850/2001, de 20 de diciembre de 2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, recurso núm. 6937/1997, ponente: José Antonio Méndez Barrera)

había declarado la nulidad de la licencia otorgada por el Ayuntamiento de A Coruña para la rehabilitación del inmueble correspondiente al antiguo edificio de Fenosa, por ser contraria a derecho, y ordenaba proceder a la demolición de dicho edificio.

La ejecución *in natura* de esta sentencia habría obligado a la reposición del antiguo edificio de Fenosa al momento anterior al otorgamiento de la licencia anulada, recuperando la edificación destinada a oficinas conforme a las licencias de 1962 y 1964 y demoliendo las obras de rehabilitación ejecutadas y cuya anulación fue acordada en la sentencia. Ello hubiera supuesto la pérdida de la vivienda de ochenta y siete familias (más de cuatrocientas personas), y de siete locales comerciales y doce oficinas, donde trabajaban más de cien personas. Además, habría llevado al Ayuntamiento de A Coruña a una insostenible situación económica-financiera, con un elevado coste social y que habría repercutido de forma directa en los ciudadanos mediante una modificación de los tributos locales. Sin embargo, a través de la mediación se consiguió una solución más satisfactoria, plasmada en sendos acuerdos entre el Ayuntamiento y la parte recurrente, por un lado; y el Ayuntamiento y la Comunidad de Propietarios del antiguo edificio de Fenosa, por otro. Ambos acuerdos fueron objeto de homologación judicial mediante el Auto núm. 76/2019 del Tribunal Superior de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, recurso núm. 6937/1997, ponente: María Azucena Recio González).

El acuerdo alcanzado entre el Ayuntamiento y la parte recurrente se materializa en un reconocimiento público por parte del Ayuntamiento de A Coruña de su responsabilidad respecto de la anulación de la licencia correspondiente a la rehabilitación del antiguo edificio de Fenosa; en la adopción de un Protocolo de Buenas Prácticas urbanísticas por parte del Ayuntamiento de A Coruña, cuya finalidad consiste en evitar que un caso como el antiguo edificio de Fenosa se vuelva a producir; en la construcción de un edificio de viviendas de protección oficial por parte del Ayuntamiento de A Coruña; en la indemnización de los daños personales de índole moral causados a la parte recurrente; y en la renuncia de acciones por la parte recurrente.

El acuerdo convenido entre el Ayuntamiento de A Coruña y la Comunidad de Propietarios del antiguo edificio de Fenosa supone la sustitución de la ejecución

*in natura* de la Sentencia, evitándose el derribo del edificio; el reconocimiento público por parte del Ayuntamiento de A Coruña de la responsabilidad de dicha corporación municipal respecto de la anulación de la licencia correspondiente a la rehabilitación del antiguo edificio de Fenosa; la modificación del planeamiento urbanístico de A Coruña para incluir el antiguo edificio de Fenosa como “edificio singular”; la adopción de un Protocolo de Buenas Prácticas Urbanísticas por parte del Ayuntamiento de A Coruña; y las bases para la compensación a los propietarios.

### **VIII. DIFICULTADES DE LA MEDIACIÓN INTRAJUDICIAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

En cuanto a la implantación de la mediación intrajudicial son muchas las dificultades que todavía se han de superar. Entre ellas, destacamos la insuficiente regulación existente en el orden contencioso-administrativo. Además, en el momento actual, el principal escollo lo constituye el régimen de autorización necesario para que la Administración pueda transigir, ya que los representantes de las Administraciones públicas necesitan de una autorización expresa, a veces incluso con previa audiencia del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente. Esta rigidez no facilita la agilidad, flexibilidad y simplicidad que se requieren en la mediación.

Por lo que respecta a la implantación de la mediación intrajudicial en las distintas comunidades autónomas, esta es desigual debido, en parte, a la implicación diferente de los poderes públicos. Esto afecta a la tutela judicial efectiva en términos de equidad. Por ello, resulta absolutamente imprescindible que las diferentes administraciones públicas competentes ofrezcan a toda la ciudadanía, cualquiera que sea el territorio en el que se encuentre, la posibilidad de acudir a mediación.

Otra de las principales dificultades que encuentra la mediación intrajudicial es el sobrecoste que puede representar a las partes y, especialmente, a la ciudadanía, porque será necesario abonar los honorarios profesionales de su letrado y los gastos de la mediación. A causa de este elemento económico, 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 otras dificultades menos obstativas como la inexistencia de formación adecuada de los órganos judiciales para que impulsen la mediación cuando proceda; o el desconocimiento de los servicios existentes tanto por las partes como por los órganos judiciales y la insuficiencia de recursos.

## **IX. ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA**

En cuanto a la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo, es imprescindible acometer su regulación. Para conseguir una mayor implementación, es necesario que goce de sustantividad propia a través de una regulación específica. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Estado, en el Dictamen 222/2010, de 17 de febrero de 2011, recaído sobre el Anteproyecto de Ley de mediación en asuntos civiles y mercantiles, ha considerado que la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo debe contar con una regulación propia, dadas las especialidades existentes en el ámbito administrativo, sin que pueda trasladarse sin más la aplicación de la normativa y los principios que rigen la mediación en materias de carácter civil y mercantil. Así, afirma que

“A la hora de acometer tal regulación, habrían de ponderarse las notorias especialidades que el ámbito administrativo presenta en relación con la esfera civil y mercantil. Así, es de recordar que esta última se rige, como regla general, por el principio de autonomía de la voluntad, que permite, no solo crear, modificar o extinguir relaciones jurídico-privadas de carácter material, sino, también, afectar al ámbito sustantivo en cuanto que las partes pueden también decidir libremente cómo resolver -por vía judicial o por medios alternativos al sistema judicial como la mediación o el arbitraje- los conflictos que puedan tener sobre sus propios intereses privados. Es claro que ese principio de libre disposición -tanto del derecho material en juego como del derecho jurisdiccional- es mucho más reducido en el ámbito público, tal y como se refleja en las modificaciones que el Anteproyecto propone introducir en la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa.

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

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

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

Por ello, considera que

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

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

“Artículo 77. 1. En los procedimientos en primera, única y segunda instancia, el Juez o Tribunal, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier fase procesal de la primera instancia, en la fase de los recursos o en la ejecución de sentencia, someterá a la consideración de las partes el

reconocimiento de hechos o documentos, así como la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de mediación, conciliación, terminación convencional o transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad.

77.2 Autorización del acuerdo de mediación. - El acuerdo de mediación intrajudicial deberá ser autorizado por la autoridad competente cuando afecte directamente a bienes y derechos de la Hacienda pública.

77.3 No será necesaria dicha autorización y bastará la intervención del Abogado del Estado, Letrado o Representante Legal de la Administración, cuando el acuerdo de mediación intrajudicial se refiera a:

- a) Afectaciones patrimoniales indirectas y, en todo caso, litigios de cuantía determinada que no superen la cantidad de 2.000 euros.
- b) Reclamaciones de cantidad, potestad sancionadora, expropiación forzosa, extranjería, función pública, disciplina deportiva, urbanismo y medio ambiente, contratos públicos, tributario y responsabilidad patrimonial de la Administración.
- c) Otras materias cuyo objeto litigioso no estuviera sujeto a una singular prohibición en materia transaccional.

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

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

"Artículo 77.1. bis. La mediación intrajudicial contenciosa es voluntaria. No obstante, finalizada la vía administrativa y cumplidos los requisitos de admisión del artículo 25 de esta Ley jurisdiccional, los interesados acreditarán haber intentado la mediación administrativa con carácter previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo en los supuestos

de terminación convencional y/o como sustitución del Recurso de Alzada y del Potestativo de Reposición, cuando las leyes de ámbitos sectoriales así lo prevean, según los artículos 86 y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”

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

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

Independientemente de la conveniencia y necesidad de una completa regulación de la mediación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, es precisa su activación en su actual estado. Como se ha analizado anteriormente, la mediación tiene una gran amplitud de aplicación práctica, ya que son los propios tribunales, con acuerdo de las partes, los que pueden derivar, en las materias que se indicaron en los apartados anteriores, la solución del conflicto a mediación en cualquier fase del proceso. Esto se comprueba con el contenido de la Guía para la Práctica de la Mediación Intrajudicial del Consejo General del Poder Judicial y los Protocolos a que anteriormente se ha hecho particular indicación, ya que contempla la posibilidad de que, incluso en su estado actual, los tribunales y las partes involucradas puedan derivar asuntos a mediación.

## **X. CONCLUSIONES**

En los últimos años el interés por la mediación intrajudicial ha crecido enormemente en España, incrementando porcentualmente en cantidades muy importantes como en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, de 2021 a 2023 aumentó su tasa de derivación a mediación en un 500% (de 12 casos a 60).

Ahora bien, este incremento sustancial en los números no implica, *de facto*, que el sistema haya comenzado a arraigar en la práctica jurídica española. Como apunta el desánimo evidenciado por los mismos datos de los tribunales

superiores de Justicia de Madrid y de Murcia la inseguridad jurídica que provoca no contar con una regulación propia implica un descenso cuantitativo muy importante de los acuerdos que se alcanzan. Los actores, en general, parecen preferir el sistema tradicional el cual conocen y cuyas garantías están recogidas normativamente.

De la información y los datos que se han trabajado, es posible señalar la necesidad de una regulación respecto a esta materia que permita al poder judicial iniciar procedimientos de mediación administrativa en aquellos conflictos en los cuales se pueda observar cómo beneficioso, no sólo para la descongestión de la Administración de justicia, sino también para alcanzar acuerdos basados en un diálogo y una equidad propios de este mecanismo que una sentencia no permitiría. Al final, el impulso judicial de esta materia viene dado en España por proyectos piloto llevados a cabo por jueces que no buscan otra cosa que la justicia y creen que estos acuerdos equitativos resolverán mejor determinados conflictos que aquella solución que la ley les obligue a adoptar.