



Protocolo para la implantación de un plan piloto de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa*

*

Este Protocolo ha sido elaborado en el Grupo de Expertos/as en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aprobado por Pleno del Consejo General del Poder Judicial 26 de Junio de 2011 e integrado por las siguientes personas :

- D^a Margarita Uría Etxebarria, Vocal Delegada para la Mediación, que presidió las reuniones.
- D. Antonio Dorado Picón, Vocal Adjunto para la Mediación.
- D^a Inmaculada Montalbán Huertas Vocal Delegada para las relaciones con el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo.
- D. Antonio Narvaez-Rodríguez, Fiscal Jefe de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo.
- D. José M^a Bandrés Sánchez-Cruzat, Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.
- D. José Luis Espinosa Calabuig, por el Consejo General de la Abogacía.
- D. Joaquín de Fuentes Bardají, Abogado General del Estado.
- D^a M^a Concepción García Vicario, Presidenta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León con sede en Burgos.
- D. Gerardo Carballo Martínez, Asesor del Defensor del Pueblo.
- D. Alvaro Gil-Robles, ex Defensor del Pueblo y Profesor de Derecho Administrativo.
- D. Julio González García, Catedrático de Derecho Administrativo.
- D. José Luis de Benito y Benítez de Lugo, Jefe del Servicio de Planificación y Análisis del CGPJ.

I.- A modo de introducción

1.1 El encaje de la mediación contencioso-administrativa en el conjunto de los derechos fundamentales de los ciudadanos

La Constitución de 1978 instituye la jurisdicción como una de las funciones básicas del Estado social y democrático de Derecho, que tiene como objeto garantizar la tutela de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos a través de la tramitación de un proceso con todas las garantías.

El control jurisdiccional de las Administraciones Públicas que se atribuye en exclusiva al poder judicial, conforme a lo dispuesto en los artículos 106 y 117 de la Constitución, no excluye la institución de otros órganos o la implantación de técnicas compositivas intrajudiciales o extraprocesales no específicamente incardinadas en la función de «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado», que contribuyan a la protección jurídica de los derechos de los ciudadanos.

El principio constitucional de reserva de jurisdicción, que imposibilita la atribución al poder ejecutivo de funciones jurisdiccionales, no impide, sin embargo, que la comunidad instituya fórmulas o técnicas, como la mediación, que contribuya a resolver los conflictos que oponen a los ciudadanos con las Administraciones Públicas.

El principio democrático, que constituye un presupuesto del ejercicio de la potestad jurisdiccional, en cuanto que los jueces sólo están legitimados para dictar sentencias «sometidos a la Constitución y a las Leyes», promueve, ex artículo 125 CE, la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, pero también la extensión de la Justicia para acoger nuevas formas institucionales de resolución alternativa de conflictos, entre las que incluimos la mediación.

La revalorización de la posición institucional del juez contencioso-administrativo exige no sólo un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional de resolución de las controversias que enfrentan a los ciudadanos con la Administración en un tiempo razonable y dando una respuesta jurídica motivada y de calidad, sino también, su leal compromiso con la aplicación de las técnicas de mediación que propugna el artículo 77 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Por ello, consideramos que la mediación en el ámbito contencioso-administrativo constituye un elemento de dinamización de la actividad de los Tribunales Contencioso-Administrativos, al facilitar su labor de resolver satisfactoriamente los litigios entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, mediante la interposición 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, en cuanto que la instauración de procedimientos sustitutivos de la vía judicial, que impliquen un coste menor, puede contribuir a paliar el colapso de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Recomendación Rec (2001)9 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de alternativas a los procesos entre autoridades administrativas y particulares, promueve la implementación en las legislaciones y las prácticas de los Estados miembros de mecanismos de mediación como sistema más simple y flexible de resolución de las controversias contencioso-administrativas de carácter subjetivo, que deberá respetar los principios de igualdad, de imparcialidad y los derechos de las partes.

En definitiva, la mediación contencioso-administrativa, como institución que promueve el diálogo directo entre los ciudadanos y la Administración para la resolución de sus controversias jurídicas, debe servir para introducir en las prácticas de las Administraciones Públicas los paradigmas de racionalidad, objetividad, transparencia, motivación y eficiencia, que configuran el deber de buena Administración, reconocido como derecho fundamental en la Carta de

Derechos Fundamentales de la Unión Europea, orientando en este sentido las decisiones de los Tribunales contencioso-administrativos.

1.2 Antecedentes para un proyecto de esta naturaleza

Si originalmente con el instituto de la mediación se buscaba descargar a los tribunales de una desmedida e injustificada judicialización de algunos conflictos y de paliar el retraso estructural que acompaña de forma secular al servicio público de la justicia, en la actualidad la mediación ha adquirido una sustantividad propia, con un valor material reconocido social y jurídicamente a través de muchas disciplinas y sin concebirse únicamente como una fórmula procesal de terminación convencional de un procedimiento de naturaleza contenciosa.

El mérito de ese reconocimiento se debe a dos motivos esenciales: El primero, que la mediación ha conseguido adaptarse a las necesidades de una sociedad que demanda nuevas estrategias para hacer frente a situaciones complejas en unas relaciones de las que se espera un intercambio de propuestas compatibles con la seguridad jurídica y con la confianza legítima.

El segundo, que la mediación se ha transformado en un modelo práctico de conducta socializadora en el que la participación, la transparencia y el diálogo, deben constituir el eje central de su intervención, en orden a obtener para la colectividad unos niveles óptimos de convivencia pacífica en un marco de libertad, de justicia de paz y de respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Sin embargo, pese a que la mediación ha alcanzado ese grado de singularidad necesaria que le va a permitir convivir pacíficamente y sin solapamientos, con otras figuras de auto o heterocomposición de mayor arraigo en nuestra ordenamiento como son la transacción, el arbitraje o la conciliación, todavía encuentra ciertos recelos en algunos ámbitos jurídicos, anclados en una mecánica y rigurosa aplicación de la norma a través de la prerrogativa y la

decisión unilateral, como modelos que, ordinariamente, caracterizan la acción de las Administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos.

Con la aplicación de la técnica de la mediación en el ámbito administrativo no se trataría, tanto de modificar el tradicional modelo de actuación administrativa, centrado en el esquema básico de las potestades regladas y discrecionales, como de abrir un camino decidido al ejercicio de una potestad derivada, de carácter convencional, confiando a un tercero mediador, sobre la base de la autoridad e imparcialidad que representa, el acercamiento de las partes con la finalidad de elaborar una propuesta de acuerdo, en la que se reflejen las expectativas de los interesados, facilitando la mejor decisión posible.

Naturalmente, las partes no están obligadas a aceptar dicha propuesta porque la mediación se identifica plenamente con el principio de autonomía de la voluntad y tampoco se trata del ejercicio de una justicia transaccional de simetría salomónica de intereses.

Se trata esencialmente de que la Administración, a través de un diálogo transformador, reconozca derechos e intereses legítimos, cumpla con sus obligaciones, identifique el error, revise sus acciones y, en definitiva, alejándose de la figura indeseable del silencio administrativo, descubra y acuerde propuestas legítimas y estratégicas, hasta alcanzar un equilibrio ponderado entre el principio de legalidad administrativa y el de buena administración.

De otro lado, el ciudadano, podrá aceptar o tolerar actuaciones administrativas cuando la potestad y la gestión administrativa puedan ser entendidas a través de la mediación como resultado de una actuación transparente de consenso y de participación directa de los ciudadanos en los asuntos que les afectan.

En definitiva, es preciso que los actores acepten de parte de un mediador, propuestas facilitadoras desde una interpretación operativa de la

norma, buscando a través de un aprendizaje constructivo, la compatibilidad de los intereses particulares con los intereses generales, en la medida en que puedan alcanzarse nuevos retos destinados a una mejora integral de la calidad de todos los servicios públicos.

Una vez que la mediación administrativa se ha incorporado a diversos ordenamientos jurídicos europeos, al igual que en nuestras leyes administrativas y jurisdiccionales, las trabas y obstáculos que podrían impedir el establecimiento de esta figura en el régimen jurídico público deben analizarse en el ámbito material en el que pretende desplegarse la misma.

Si bien pueden encontrarse algunos límites o cautelas a una actuación mediadora en algún sector concreto de actividad administrativa, no sería tanto por el temor a infringir nuestro ordenamiento jurídico, como por cuestiones de oportunidad, de estrategia o equidad que, en el marco de un procedimiento administrativo, conducen a seleccionar el modelo de respuesta mas adecuado, atendiendo a las circunstancias del caso concreto planteado.

II.- La mediación en el ámbito contencioso-administrativo

1.-Cuestiones preliminares

Primera: En enero de 2011 ha tenido lugar en la sede del Consejo General del Poder Judicial, el Seminario “Mediación contencioso-administrativa: soluciones prácticas a planteamientos masivos de recursos/unificación de criterios”. El citado seminario ha contado con la participación activa de Presidentes de Sala, Magistrados, Abogados del Estado, Secretarios Judiciales y abogados ejercientes, todos de lo contencioso-administrativo. Igualmente, ha contado con la presencia y colaboración en el debate de la Vocal Delegada del Consejo General del Poder Judicial para la implantación y coordinación de la mediación Doña Margarita Uría Etxebarria, una representante del Consejo General de la Abogacía y un profesor universitario asesor del Defensor del pueblo.

Segunda: Después de intensos debates en los que se examinó la viabilidad de esta Institución en el área del contencioso administrativo se llegaron a la siguientes conclusiones:

1. Solicitar que por parte del Consejo General del Poder Judicial se promueva la reforma legislativa conveniente que recoja en una norma específica (y su posterior reglamento) la mediación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, la mediación intrajudicial, adaptado al marco normativo actual previsto en la Directiva 2008/52/CE y a la Ley de Mediación en asuntos civiles y mercantiles que se promulgue.

2. Establecer como sistema idóneo la externalización de la mediación, basada en la intervención de un mediador con formación suficiente tanto en la materia propia de la mediación como con formación jurídica adecuada para llevar a cabo su tarea. El mediador habría de someterse al estatuto del

mediador que el Anteproyecto de la Ley de Mediación recoge en sus preceptos, con análogas funciones, derechos y obligaciones.

3. Ha de figurar referencia expresa a los principios de la mediación, especialmente los de voluntariedad, confidencialidad, confianza, buena fe y respeto mutuo, imparcialidad, disponibilidad, suspensión del procedimiento y ejecutividad del acuerdo.

4. Disponer que son las partes interesadas quienes de manera personal han de acudir a la mediación, aunque puedan ser asistidas de sus abogados, asesores y técnicos pertinentes.

5. Contemplar la figura del juez pre-mediador, quien, con conocimiento del objeto del pleito, insta a las partes a someterse a mediación.

6. Prever la posibilidad de que se inicie la mediación en cualquier momento del procedimiento judicial, ya sea después de la adopción de medidas cautelares, después de la contestación a la demanda, después de sentencia recurrible o en ejecución de sentencia firme.

7. Dejar abierto el elenco de materias susceptibles de mediación - siempre que se adapte al ámbito material de competencias que se contempla en la base 22- con la excepción de aquellas que afecten de manera directa a los derechos fundamentales de la persona, las de materia electoral, las que atenten contra el orden público o las que afecten a intereses de terceros. Puede afectar a la totalidad del objeto del proceso o a una o varias partes del mismo.

8. Determinar los cauces procesales: auto del Juez poniendo en conocimiento de las partes la susceptibilidad de la materia mediable, con un plazo de quince días para que se pronuncien sobre su asunción e instándoles a que asistan a una primera reunión informativa. Segundo auto declarando la suspensión por dos meses del procedimiento (ampliable a un mes más por circunstancias excepcionales a petición conjunta de ambas partes). Tercer auto

homologando el convenio que presente el mediador y ordenando su unión al proceso para proceder a su eventual ejecución.

9. Expresa referencia al coste de la mediación, a la imposición en costas en caso de no observarse por las partes el adecuado comportamiento procesal y la posibilidad de ser devuelto el importe de la tasa judicial en el caso de haberse llegado a un acuerdo que haga innecesaria la prosecución del juicio.

10. Naturaleza de cosa juzgada, irrecurribilidad y ejecutabilidad del acuerdo.

11. Prevención de que si no se llega a un acuerdo satisfactorio, proseguirá el juicio inicial por los cauces procesales previstos para ello.

Tercera: Como resultado del debate entre todos los participantes, se formularon ante este Consejo General del Poder Judicial las siguientes sugerencias:

1) Proponer que se realicen las modificaciones legislativas necesarias para flexibilizar el régimen de la autorización necesaria para que la Administración pueda transigir.

2) Instar a los Jueces y Tribunales para que promuevan la utilización de esta figura alternativa de solución de conflictos, bien por el propio juez, por un juez distinto o por un mediador ajeno, haciendo uso de las facultades prevenidas en el artículo 77 de la LRJCA, tanto para el proceso abreviado como para el ordinario.

3) Realización de programas piloto de actuación, en tanto no se regule legislativamente y elaboración de los protocolos de actuación necesarios.

4) Necesidad de que sea reiterado, en el marco de la Formación Continua, la celebración de cursos, seminarios o jornadas de trabajo para hacer un seguimiento de la implantación y desarrollo de esta actividad mediadora.

- 5) Propiciar encuentros y jornadas de estudio conjuntos con los colectivos implicados, Abogados del Estado, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones, abogados especialistas en el orden contencioso-administrativo y Secretarios judiciales.
- 6) Creación de un Observatorio de control y seguimiento de la labor que se lleve a cabo en los diferentes órganos judiciales.
- 7) Interesar que sea valorada la labor de mediación por el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial a efectos de equiparar, en la carga de trabajo judicial, la eficacia de resolución final del acuerdo que homologa el acuerdo de mediación.
- 8) Solicitar que las conclusiones de este Seminario sean ampliamente difundidas, dando traslado de las mismas a los asistentes al Seminario, a los restantes miembros de la Carrera Judicial, a la Abogacía del Estado y de las Comunidades Autónomas, al Consejo General de la Abogacía, al Defensor del Pueblo y a la entidad GEMME, para su debido conocimiento y efectos consecuentes.

2.- Razones que avalan la aplicación de la mediación en el proceso contencioso-administrativo

Primera: En este contexto, se trataría de estudiar conjuntamente algunos aspectos del funcionamiento de los juzgados y tribunales en el citado orden jurisdiccional, en la medida en que podamos crear las condiciones necesarias para integrar la mediación intrajudicial, entendida como una fórmula de prevención y solución de conflictos entre la Administración y los sujetos privados en cuanto que, a través de la intervención de un mediador frente a una situación de controversia en el marco de un litigio, se puedan acercar las posiciones de las partes con la finalidad de alcanzar un acuerdo que responda a sus expectativas siempre dentro de la legalidad administrativa en su más ponderado y recto sentido interpretativo de la norma.

Segunda: Según datos del Defensor del Pueblo recogidos del Informe anual correspondiente a su gestión durante el año 2010, pese a las previsiones legales contenidas en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dirigidas a mejorar el servicio público de la justicia, el retraso de los procesos sigue siendo endémico y la sobrecarga de asuntos presenta una situación preocupante. Sin embargo, según los indicadores clave para la jurisdicción contenciosa facilitados por el Consejo General del Poder Judicial publicados recientemente el 6 de junio de 2011, la tasa de litigiosidad (asuntos ingresados por cada 1000 habitantes) presenta una disminución significativa en el porcentaje, de un 6,8% en 2009, a un 6,1% en 2010, lo que implica una evolución de -9,9 % que podría reducirse progresivamente a través de la implantación de un sistema de mediación como vía previa al recurso contencioso-administrativo.

Tercera: Por otra parte, tomando como muestra los datos analizados en la jurisdicción contencioso administrativa de algunas comunidades autónomas, el porcentaje de desistimientos de los juzgados y tribunales de lo contencioso se encuentra en un promedio de entre un 9 y un 12 %. Estos valores porcentuales

que, a nuestro juicio, también resultan significativos, son el reflejo de decisiones de la parte recurrente que generalmente son adoptadas en los momentos finales del proceso cuando, del examen del expediente administrativo y de la contestación del Abogado del Estado o letrado de la Administración, se llega a la convicción, en el proceso ordinario, de que su reclamación no tiene perspectivas de prosperar (no se descarta un desistimiento por otros motivos ni que se produzca en otro momento procesal). La mediación puede acentuar este porcentaje de desistimientos o de renuncia, lo que permitiría una descarga del volumen de asuntos que pasan para votación y fallo.

Cuarta: Aunque no existen datos estadísticos sobre allanamientos, el porcentaje es sensiblemente inferior. En este sentido, la Administración, en general, es bastante reacia a allanarse. Además ha de cumplir lo preceptuado en el art. 74.2 LJ lo que complica aún más el trámite. Tanto los desistimientos, como las renunciaciones y allanamientos, o satisfacciones extraprocesales, así como los intentos de transacción suelen diferirse al momento inmediatamente anterior al inicio del juicio. Hasta ese momento, nadie se siente apremiado a llegar a un acuerdo.

Quinta: Como dato también relevante de la jurisdicción contenciosa, debe señalarse que, en algunas comunidades autónomas como Valencia, hay más desistimientos en asuntos contra la Administración Central o periférica que contra la Administración autonómica y local : Tráfico, sanciones de la Subdelegación del Gobierno: Por ejemplo, en los campos de fútbol por tirar bengalas, o por consumir hachis, o por incumplir la normativa de armas.

Sexta: En todo caso, la posición de privilegio y de prerrogativa que tiene la Administración a través de la decisión unilateral, junto al hecho de contar con técnicos y juristas de reconocida competencia, conducen a reflexionar sobre la necesidad de ponderar o de estudiar desde otra perspectiva el conjunto de decisiones o de actos administrativos que, posteriormente, son revocados o anulados por nuestros tribunales.

Séptima: La mediación operaría como un sistema dirigido a resolver asuntos con un contenido similar o equivalente al de una posible sentencia estimatoria. Igualmente “sensu contrario” podría servir para convencer al ciudadano de que la actuación administrativa discutida se encuentra en el marco de la legalidad

Octava: A la vista de lo expuesto y en una primera aproximación a la situación actual del contencioso administrativo en la jurisdicción de las distintas comunidades autónomas, podemos apreciar, por lo general, que el número de sentencias estimatorias ronda entre un 45% de la demandas formuladas y el de desestimatorias en un 55%. Dicho resultado puede contener diferentes lecturas. Así podría afirmarse que la Administración se equivoca en un 45% de los recursos formulados o que los ciudadanos erran en su decisión de acudir a los órganos o tribunales contenciosos en un 55%. Si bien es cierto que el volumen de pleitos ganados por la Administración cuando interviene el Abogado del Estado es muy superior a los datos generales aportados.

Novena: Llegados a este punto, la mediación administrativa intrajudicial se muestra como un mecanismo de solución complementario de controversias teniendo en cuenta los siguientes caracteres que le dan carta de naturaleza :

1. Sustituye la posible resolución judicial por la que hayan acordado las partes a través de una base de propuesta realizada por el mediador. No se trata de una justicia transaccional o de reparto proporcional de intereses, sino de alcanzar un acuerdo consensuado manteniendo un equilibrio entre las garantías de los derechos públicos y privados en juego.

2. Evita los efectos nocivos de una justicia tardía o la meramente cautelar que no satisface plenamente el derecho que reconoce el artículo 24.1 de la Constitución. No obstante, debe reconocerse a la mediación su propia sustantividad, con un valor material admitido social y jurídicamente a través de muchas disciplinas.

3. Reduce la proliferación de recursos innecesarios y ofrece una fórmula poco costosa y rápida de resolución de numerosos conflictos.

4. Con la mediación se postulan nuevas estrategias participativas para hacer frente a procesos judiciales de difícil concreción, cuya respuesta en el marco de una sentencia, no responde a las expectativas de las partes procesales.

5. La mediación permite no solo resolver conflictos del pasado sino proponer acuerdos que eviten problemas de cara al futuro, siendo su carácter dinámico lo que singulariza a esta figura frente a otros medios de resolución de conflictos que, por su naturaleza, son siempre estáticos e inmutables.

Décima: La mediación administrativa puede desplegar su eficacia en una diversidad de materias en las que interviene la administración en relación con los ciudadanos, ya sea en la fijación de los hechos controvertidos en las potestades regladas, así como en las potestades discrecionales de la administración. En todo caso, previo un estudio en profundidad y tal como especificaremos en las bases que deben regir el proceso de mediación, parece razonable dirigir la mediación a una intervención en aquellas materias que recaen sobre el contencioso administrativo y que, sin excluir otras competencias propias de esta jurisdicción, podemos enumerar en los términos que contempla la base 22 :

a) La 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) 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) La inactividad de la administración, la vía de hecho y el silencio administrativo.
- f) Las ejecución de medidas en la potestad disciplinaria y sancionadora de la Administración.
- g) Ejecución de sentencias
- h) Las demás que se establezcan en normas legales o sean acordadas por el Juez competente.

Décimo primera: A la vista del reparto mas o menos equilibrado de asuntos por materias que, como vemos en las siguientes tablas, se ha ido desarrollando en los últimos años en lo contencioso administrativo, no parece aconsejable, por el momento, acentuar una intervención de mediación en aquellas materias que provocasen un mayor número de litigios. Al contrario, la prioridad del uso de la mediación intrajudicial administrativa debe establecerse en función de criterios de valoración basados en la oportunidad y, esencialmente, contando con el más ponderado criterio del juez a la hora acordar el recibimiento del pleito a mediación.

La Justicia Dato a Dato 2010 86 ¹

Órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa					
Recursos devueltos en el año					
	Recursos elevados /	sentencias dictadas	Confirmando	Revocando totalmente	Revocando parcialmente
	Anulando				
Jdos. Contencioso Administra- tivo	19,2	75,2	18,0	6,4	0,4

¹ <http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords?Template=cgpj/cgpj/principal.htm>

Jdo. Central Contencioso	18,1	82,4	14,1	3,1	0,4
T.S.J. Sala Contencioso	7,0	84,9	9,8	3,2	2,1
A. Nacional Sala Contencioso					
Administrativa	27,1	82,7	14,3	2,6	0,5

Asuntos de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo

	2010	2009	2008	2007	2006
Urbanismo y ordenación territorio	16,8	16,0	15,5	14,9	13,2
Expropiación forzosa	15,8	14,7	12,4	12,1	11,8
Contratos administrativos	15,6	15,3	15,0	13,5	11,6
Dominio público y prop. Especiales	14,3	13,1	13,5	13,2	11,9
Administración Tributaria	14,0	13,4	12,7	11,1	9,5
Medio Ambiente	15,4	14,6	13,4	12,4	11,2
Función Publica	12,0	11,7	11,1	10,2	8,7
Administración Laboral	14,9	12,6	12,9	12,1	11,0
Extranjería	9,2	7,9	8,0	8,8	7,6
Actividad Administrativa Sancionadora	13,1	12,3	11,5	10,4	8,8
Electoral	5,7	8,9	4,9	0,6	4,9
Autorizac. Entradas en domicilio	2,6	2,7	2,7	2,4	1,9
Responsabilidad patrimonial	13,9	13,2	12,3	11,0	8,4

Asuntos de las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia

	2010	2009	2008	2007	2006
Urbanismo	24,6	25,9	26,7	29,9	31,6
Expropiación forzosa	38,2	41,4	43,1	41,8	41,7
Administración Tributaria	26,1	25,8	27,3	29,5	29,0
Función Publica	22,0	21,7	28,2	30,6	30,4
Extranjería	17,7	30,7	37,3	37,6	33,1
Actividad Administ. y sancionadora	23,7	27,4	31,3	38,4	39,6
Otras materias	22,9	24,8	26,1	29,1	30,9
Recursos apelación	12,3	10,6	9,9	10,1	10,1
Recursos de queja	3,6	5,0	4,5	4,8	6,7

Décimo segunda: No podemos olvidar que, pese a tratar la mediación intrajudicial, nos estamos ocupando también de la mediación administrativa en general. Proceso judicial y procedimiento administrativo deben estar concatenados en la medida en que encontremos el mejor modo y momento de ofrecer en cada procedimiento una solución a los problemas que se deriven de la actuación administrativa a través de la mediación.

Décimo tercera: Para llevar a cabo el establecimiento de la mediación administrativa tanto en el ámbito judicial como administrativo, resulta necesario realizar experiencias previas a través de procesos-piloto. Sin embargo, teniendo en cuenta las dificultades de orden legal y práctico que podemos encontrar en el desarrollo del proceso de implementación de la mediación en este orden jurisdiccional, ha sido necesario, como punto de partida, constituir una comisión de trabajo formada por juristas y especialistas de reconocido prestigio en las distintas áreas administrativas sobre las que puede interactuar la mediación, en la medida en que se estudie la posibilidad de establecer una hoja de ruta que nos permita clarificar los objetivos de la mediación, los concretos supuestos de aplicación, y, en definitiva, crear las condiciones necesarias para garantizar el buen funcionamiento de dicha institución.

Décimo cuarta: La compatibilidad de la mediación con la reserva de jurisdicción prevista para el juez estatal en el artículo 117 de la Constitución ha sido afirmada por la doctrina del Tribunal Constitucional al declarar la compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva de la exigencia de trámites previos al proceso, como son los de conciliación o de reclamación administrativa previa. (STC 217/1991, de 14 de noviembre que cita en su texto, por todas, la STC 60/1989 y 162/1989).

Décimo quinta: En todo caso, aunque la mediación es complementaria o alternativa al contencioso, y por lo tanto, no concurrente, presenta en su ámbito de actuación una variedad de propuestas basadas en la oportunidad y

en la equidad que permiten alcanzar acuerdos entre los contendientes mucho más ambiciosos que una decisión unilateral en el marco de un estricto proceso judicial.

Décimo sexta: En este marco, una vez que la Vocalía Delegada para la Mediación ha dado cuenta a la Secretaría General del Consejo (Pleno) de la constitución de un grupo de trabajo para el estudio de la implantación de un proyecto de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa, se ha elaborado el presente protocolo de actuación, como paso previo a la puesta en marcha de un proyecto piloto a desarrollar en los órganos judiciales y tribunales que se estimen convenientes, y que se presenta a la consideración del indicado grupo de trabajo.

III.- Orientaciones para un proyecto de mediación

Primera: Cuando entre dos o más personas existe un conflicto, uno de los modos de abordarlo, resolverlo o transformarlo es el diálogo entre las partes. En los casos en que para facilitar dicho diálogo y tratar de llegar a un acuerdo, interviene un tercero ajeno al conflicto, podemos hablar de mediación.

Segunda: La mediación intrajudicial en la jurisdicción contenciosa-administrativa, tiene unas características y connotaciones propias, derivadas, en primer lugar de los sujetos del proceso, la Administración y los sujetos privados y de su distinta supremacía jurídica. La vinculación de la Administración a los principios de supremacía y sometimiento a la ley, pueden limitar y llegar a excluir el espacio para encontrar soluciones acordadas.

Tercera: Por ello, la mediación administrativa pretende modular e interpretar en cada momento los fines que le son propios a la Administración pública, integrando un equilibrio entre el interés general, como finalidad que persigue la Administración, con la buena gobernanza y la necesidad en la sociedad actual de que la Administración se convierta en una administración relacional, que promueva la confianza de los ciudadanos, escuchando y reconociendo sus

diferencias, sin olvidar los intereses públicos. Se trataría, a través de esta propuesta de mediación, de crear una relación diferente entre la Administración y la sociedad, un modo de abordar los conflictos que surjan en el diseño y aplicación de las políticas públicas a través del diálogo y la búsqueda de soluciones satisfactorias para las partes implicadas.

Cuarta: El procedimiento de mediación en el ámbito contencioso-administrativo tiene que ser un logro de todos los operadores jurídicos, puesto que se trata de un proyecto en construcción, que requerirá de la creatividad, de la imaginación y de la comunicación entre las personas mediadoras, jueces/zas, secretarios/as, fiscales y abogadas/os, con el fin de perfeccionar este Protocolo de actuación. Por esta razón, el Protocolo es un instrumento abierto y dinámico, que irá depurándose y mejorándose con la práctica y desarrollo del proyecto piloto.

Quinta: Los objetivos del proyecto son los siguientes:

1.- Ofrecer un procedimiento de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa que permita un mayor equilibrio entre los derechos e intereses públicos y privados en juego.

2.- Conseguir una alternativa a las dificultades que le son propias a la jurisdicción: la complejidad del acceso a la misma, la intervención necesaria del letrado, las dilaciones en la tramitación, el gran incremento que ha habido de litigios en los últimos años, los costes y formalidades del proceso.

3.- Trabajar en la transformación de la relación Administración/ciudadano. La búsqueda de fórmulas flexibles que permitan que el ejercicio de la potestad administrativa se pueda también ejercer mediante la comunicación entre las partes y la introducción por ellas de aspectos subjetivos que suelen quedar al margen del procedimiento formal.

4.- Responsabilizar a los ciudadanos de la necesidad de conjugar sus intereses privados con los fines públicos.

5.- Conseguir una mayor comprensibilidad de todo el proceso para ambas partes.

IV.- Marco Legal

1.- 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 RE (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.

2.- Como instituto inspirador de la mediación, cabe citar la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.

3.- Artículos 88 y 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, así como el artículo 77 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

4.- Artículo 456.3 c) Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial: “Los secretarios judiciales cuando así lo prevean las Leyes Procesales tendrá competencias en las siguientes materias (...) c) Conciliaciones llevando a cabo la labor mediadora que les sea propia”.

5.- Proyecto de Ley de Mediación en asuntos civiles y mercantiles². Disposición final tercera. Modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. 1. El artículo 77 queda redactado de la siguiente forma: «Artículo 77.1. 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, someterá a la consideración de las partes el reconocimiento de hechos o documentos, así como la posibilidad de

² Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, de 29 de abril de 2011.

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 este supuesto el juez o Tribunal podrá imponer a las partes el sometimiento a las normas de la Ley de mediación en asuntos civiles y mercantiles relativas a los principios de la misma, el estatuto del mediador y el procedimiento. Los representantes de las Administraciones públicas demandadas necesitarán la autorización oportuna para llevar a efecto la transacción, con arreglo a las normas que regulan la disposición de la acción por parte de los mismos.

6.- Artículo 415 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, sobre conciliación o transacción, de acuerdo con la cláusula de supletoriedad contenida en el artículo 4 de la citada norma.

7.- Ley 3/1998, de 27 de febrero, sobre protección del Medio Ambiente, de la presidencia del Gobierno Vasco. Mediación institucional surgida en el ámbito sectorial urbanístico.

8.- Como fuente inspiradora de la mediación, la Ley 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

V.- Bases para un proyecto mediación en el proceso contencioso-administrativo

I. Disposiciones generales

Base 1. Concepto

Se entiende por mediación intrajudicial administrativa aquel medio de solución de litigios alternativo y complementario a la Administración de justicia, 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.

Base 2. Ámbito de aplicación

1. La mediación podrá ser aplicada en asuntos que se diriman en sede judicial contenciosa sobre las materias contempladas en la base 22 del proyecto, en cualquier momento de la primera instancia o de los recursos o de la ejecución de sentencia.
2. La resolución por la que se acuerde admitir el trámite de mediación, siempre que no se haya podido realizar el trámite de audiencia que contempla el artículo 49 de la LJCA, se notificará a cuantos aparezcan como interesados en el proceso, emplazándoles para que puedan personarse en el procedimiento de mediación en calidad de demandados en el plazo de diez días. La notificación se practicará con arreglo a lo dispuesto en la Ley que regula el procedimiento administrativo común.
3. La mediación contenciosa no será compatible con el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona a los que se refiere el artículo 114 y siguientes de la ley jurisdiccional. Tampoco podrá actuar en

materia electoral ni en aquella que se derive de un recurso contencioso-administrativo contra disposiciones de carácter general.

4. El acuerdo de mediación solo podrá ser homologado si lo acordado no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros.

Base 3. Suspensión del proceso contencioso-administrativo

1. El comienzo de la mediación suspenderá el proceso judicial. El Juez que conozca del procedimiento, si considera que el asunto puede ser susceptible de mediación, dará traslado al Secretario Judicial para que inste a las partes, mediante Decreto motivado, a pronunciarse sobre si aceptan someter su pleito a mediación, para lo cual concederá un término de quince días a fin de que aquéllas muestren su aquiescencia, de forma expresa o, en su caso, de forma tácita, cuando no se oponga la Administración demandada.

2. En el Decreto deberá figurar con claridad el objeto del litigio que puede ser sometido a mediación. En todo caso, deberá contener: a) La expresa referencia a los principios rectores de la mediación; b) la posibilidad de que las partes acudan a una primera diligencia informativa con el mediador o mediadores que designen; c) La necesaria previsión de que sean las partes quienes acudan de manera personal a las sesiones de mediación acompañadas de su asesor legal, así como, por parte de la Administración, también el técnico en virtud de cuyo informe o actuación se hubiera llegado al acuerdo impugnado; d) La expresa consignación de que mientras duren las conversaciones el pleito principal quedará suspendido, sin que sean computables plazos de prescripción o caducidad; e) Las prevenciones necesarias sobre las consecuencias inherentes al incumplimiento de los principios de buena fe y reciprocidad que pudieran ser observadas por el mediador en el transcurso de las sesiones, incluido el apercibimiento sobre imposición de costas.

3. Una vez obtenida la respuesta afirmativa de las partes, el Juez dictará Auto dándoles traslado de la oportunidad de iniciar las conversaciones que pudieran

derivar en acuerdo o desacuerdo, concediendo para ello un plazo no superior a dos meses, plazo que podría excepcionalmente ser ampliado en un mes más a petición conjunta de ambas partes, si las circunstancias de las actuaciones lo hiciera aconsejable. Al término del plazo concedido, el mediador habrá de presentar al Juez el acuerdo al que han llegado las partes. El Juez del proceso homologará el acuerdo, mediante Auto, y ordenará su inclusión en el proceso, a efectos de llevar a cumplimiento los resultados a que hayan llegado las partes.

4. Igualmente diligenciará lo necesario para la designación de mediadores que se realizará seleccionando a éstos por el orden que ocupen en el registro oficial de mediadores creado al efecto.

5. Una vez finalizada la mediación con o sin acuerdo se levantará la suspensión del proceso continuando con el trámite que corresponda.

Base 4. La mediación institucional

1. La mediación se realizará por profesionales designados por instituciones de mediación, las entidades públicas o privadas y las corporaciones de derecho público que tengan entre sus fines el impulso de la mediación, facilitando el acceso y organización de la misma, incluida la designación de mediadores. Deberán garantizar la transparencia en la designación de mediadores y asumirán solidariamente la responsabilidad derivada de su actuación.
2. En el marco de la experiencia piloto de mediación se llevará un registro de mediadores y de instituciones de mediación que voluntariamente accedan a participar en dicho proyecto.

Base 5. Registro de mediadores y de instituciones de mediación

1. El Ministerio de Justicia llevará un Registro de mediadores y de instituciones de mediación, que será de carácter electrónico y al que se podrá acceder a través de la sede electrónica de aquél, a los meros efectos de publicidad.

2. Los mediadores e instituciones de mediación tendrán la obligación de expresar el cumplimiento de los requisitos exigidos en estas bases para el desempeño de sus funciones.

3. El Consejo General del Poder Judicial o en su caso, la Administración de Justicia a través del Ministerio de Justicia o de las Consejerías de Justicia de las comunidades autónomas en las que se desarrolle este proyecto, verificarán el cumplimiento de los requisitos exigidos para los mediadores, que habilitarán para el ejercicio de esta actividad durante el tiempo en que se desarrolle esta experiencia.

II. Principios informadores de la mediación

Base 6. Voluntariedad y libre disposición

1. La mediación es voluntaria como expresión de la libre autonomía de la voluntad. Sin embargo, una vez acordado por el juez el inicio del procedimiento, las partes procesales están obligadas a participar en el mismo – al menos en las sesiones informativas-.

2. Las partes no están obligadas a mantenerse en el procedimiento de mediación ni a concluir un acuerdo. No obstante, el mediador deberá recoger en el acta de mediación los motivos por los que no se ha alcanzado una solución satisfactoria.

3. En el supuesto de que la Administración no comparezca a las sesiones preliminares de mediación, deberá enviar un informe razonado por

escrito, acerca de los motivos por los que no considera procedente acudir a las mismas, ni participar en el proceso de mediación.

Base 7. Imparcialidad

En el procedimiento de mediación se garantizará que las partes intervengan con plena igualdad de oportunidades, manteniendo el equilibrio entre sus posiciones y el respeto hacia los puntos de vista por ellas expresados, sin que el mediador pueda actuar en perjuicio o interés de cualquiera de ellas.

Base 8. Neutralidad

Las actuaciones de mediación se desarrollarán de forma que permitan a las partes en conflicto alcanzar por sí mismas un acuerdo de mediación, sin que puedan producirse injerencias o imposiciones por parte del mediador, incompatibles con el deber de objetividad que acompaña a la actuación de las administraciones públicas.

Base 9. Confidencialidad

1. El procedimiento de mediación es confidencial. La obligación de confidencialidad se extiende al mediador y a las partes intervinientes de modo que no podrán revelar la información que hubieran podido obtener derivada del procedimiento.

2. Se garantiza la confidencialidad de la mediación y de su contenido, de forma que ni los mediadores, ni las personas que participen en el procedimiento de mediación estarán obligados a declarar o aportar documentación en un procedimiento judicial sobre la información derivada de un procedimiento de mediación o relacionada con el mismo.

3. Se exceptiona el deber de confidencialidad:

a) Cuando las partes de manera expresa y por escrito dispensen de esta obligación.

b) Cuando el objeto de la mediación trae causa del propio proceso, cuyo resultado está condicionado por aspectos esenciales debatidos en el procedimiento de mediación.

3. La infracción del deber de confidencialidad generará responsabilidad en los términos previstos en el ordenamiento jurídico.

Base 10. Las partes en la mediación

1. Las partes en la mediación no están sujetas a reglas de procedimiento admonitivas ni sancionadoras. Podrán elegir libremente su nivel y grado de intervención en el marco de un procedimiento de mediación que será informal, libre y no ritual.

2. Las partes en conflicto actuarán conforme a los principios de buena fe, confianza legítima y respeto mutuo.

3. Las partes deberán prestar colaboración y apoyo permanente a la actuación del mediador, manteniendo la adecuada deferencia hacia su actividad, teniendo en cuenta la autoridad que representa.

4. Si bien son las partes interesadas quienes de manera personal han de acudir a la mediación, podrán ser asistidas de sus abogados, asesores y técnicos pertinentes. Si se trata de personas jurídicas deberán tener plena capacidad para la negociación y la adopción de acuerdos. En el caso de las administraciones públicas, deberán acudir aquellos técnicos que sean designados por el órgano administrativo autor del acto impugnado y hayan tenido intervención principal en relación con el objeto del proceso.

III. Estatuto del mediador

Base 11. Condiciones para ejercer de mediador

Podrán ejercer la función de mediación las personas naturales que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Hallarse en el pleno disfrute de sus derechos civiles y carecer de antecedentes penales por delito doloso.
- b) Estar en posesión de título oficial universitario de grado, master educación superior o licenciado en derecho. El mediador podrá ser auxiliado por otros titulados universitarios.
- c) Tener suscrito un seguro de responsabilidad civil o garantía equivalente.
- d) Figurar en un Registro de mediadores y de instituciones de mediación para el concreto proyecto a desarrollar. De cara al futuro será necesaria la inscripción en el registro del Ministerio de Justicia o Departamentos de justicia de las comunidades autónomas.

Base 12. Calidad y autorregulación de la mediación

1. Para asegurar el buen funcionamiento y la calidad en la elección de los mediadores, se asegurará que tengan la adecuada formación.
2. Habida cuenta de la singularidad en la que se desenvuelve la mediación administrativa, se convocará un periodo de formación previa para quien quiera ejercer como mediador en este proyecto piloto.
3. Se convocarán para su propuesta como mediadores a aquellos profesionales, jueces, fiscales, secretarios judiciales, profesores, funcionarios o abogados especialmente vinculados con el derecho administrativo en sus diferentes especialidades.

4. Teniendo en cuenta el probado nivel de conocimiento y experiencia en la materia que, ordinariamente acreditan los aspirantes, la formación se realizará en un breve periodo de tiempo y contará con clases presenciales y e-learning. (formación on line) . De ordinario, el mediador deberá obtener una especialidad en mediación administrativa con reconocimiento académico certificado.

Base 13. Actuación del mediador

1. El mediador facilitará la comunicación entre las partes y velará porque dispongan de la información y el asesoramiento suficientes.

2. El mediador desarrollará una conducta proactiva tendente a lograr el acercamiento entre las partes, con respeto a los principios recogidos en estas bases.

3. El mediador no podrá iniciar la mediación o deberá abandonarla cuando concurren circunstancias que afecten a su imparcialidad.

5. Antes de iniciar o de continuar su tarea, el mediador deberá revelar cualquier circunstancia que pueda afectar a su imparcialidad o bien generar un conflicto de intereses. Tales circunstancias incluirán, en todo caso:

a) Todo tipo de relación personal, contractual o profesional con alguna de las partes.

b) Cualquier interés directo o indirecto en el resultado de la mediación.

Base 14. Responsabilidad de los mediadores y de las instituciones de mediación

La aceptación de la mediación obliga a los mediadores a cumplir fielmente el encargo, incurriendo, si no lo hiciere, en responsabilidad por los daños y perjuicios que causaren. El perjudicado tendrá acción directa contra el mediador y, en su caso, la institución de mediación que corresponda con independencia de las acciones de reembolso que asistan a ésta contra los mediadores.

Base 15. Coste de la mediación

1. El coste de la mediación correrá a cargo del órgano, administración, institución o corporación que se involucre en este proyecto piloto. En el presupuesto correspondiente se incluirán las partidas referidas a gastos corrientes derivados de la actuación de los mediadores, así como de los servicios prestados por personal y funcionarios destinados en los juzgados o tribunales que acojan la mediación administrativa.
2. Al objeto de reducir costes, la mediación intrajudicial administrativa se realizará en la sede de los juzgados o tribunales en los que se desarrolle, intentando compatibilizar o alternar los horarios en el uso de los locales destinados a la prestación del servicio público de la justicia.
3. El juez acordará la imposición en costas en caso de que las partes no observen las reglas de la buena fe procesal.

IV. Procedimiento de mediación

Base 16. Solicitud de inicio

1. Sin perjuicio de las facultades del juez para que en cualquier momento del proceso pueda ejercer una función mediadora de carácter informal, el procedimiento de mediación deberá iniciarse a instancias del Juez competente, de común acuerdo entre las partes o a petición de una de las partes.

2. Podrán someterse a mediación con carácter general las controversias que se diriman en sede judicial contenciosa, en cualquier momento de la primera instancia, o de los recursos, o de la ejecución de la sentencia.
3. Teniendo en cuenta que se trata de una prueba experimental de mediación, una comisión destinada al efecto, con la colaboración de los secretarios judiciales, seleccionarán las materias susceptibles de mediación administrativa intrajudicial, de acuerdo con lo previsto en las bases 21 y 22.
4. La participación del Secretario Judicial se centra en la adopción de medidas técnico-procesales que permitan que el procedimiento de mediación intrajudicial se desenvuelva con normalidad, para lo cual dictará las diligencias de ordenación, de constancia, de comunicación y decretos, como resoluciones propias de los Secretarios, en virtud de lo dispuesto en el artículo 456 LOPJ y 206.2 LEC.
5. Los Secretarios Judiciales no ejercerán funciones propias de mediación, sin perjuicio de las que se refieran a las de colaboración, cooperación y las inherentes a su cargo, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales.
6. La intervención del Magistrado, Juez, Secretario Judicial o, en su caso, el Fiscal como mediadores administrativos, únicamente podrá realizarse cuando no actúen de forma simultánea con el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales o procesales y no tengan participación directa, mediata o inmediata en las actuaciones procesales correspondientes al litigio sobre cuyo objeto se realiza la mediación.

Base 17. Información y sesiones informativas

1. Examinadas las materias y los procesos susceptibles de mediación, una vez dictado y notificado el Decreto, el Secretario judicial dictará una diligencia de ordenación o de comunicación solicitando a las partes su comparecencia en el día y hora señalados para participar en la sesión informativa de mediación, advirtiendo a los litigantes de las consecuencias que se deriven de su incomparecencia.
2. Igualmente, el Secretario judicial, comunicará al Mediador su designación, siendo llamado a través de otra diligencia de comunicación para la fecha acordada.
3. En dicha sesión el Juez y el mediador, con la asistencia del Secretario judicial, informarán a las partes de las posibles causas que puedan afectar a su imparcialidad, de las características de la mediación, la organización del procedimiento, las consecuencias jurídicas del acuerdo que se pudiera alcanzar, así como del plazo para firmar el acta de la sesión constitutiva.
4. En los supuestos de mediación obligatoria, se podrá tener por intentada la mediación y cumplida la obligación legal justificando la asistencia de, al menos, una de las partes. En este caso, el mediador documentará tal circunstancia, entregando copia a los comparecientes.

Base 18. Sesión constitutiva y declarativa

1. El procedimiento de mediación comenzará sin la intervención del Juez ni del Secretario judicial, mediante una sesión constitutiva en la que las partes expresarán su deseo de desarrollar la mediación y dejarán constancia de los siguientes aspectos:

- a) La identificación de las partes.

- b) La designación del mediador y, en su caso, de la institución de mediación o la aceptación del designado por una de las partes.
- c) El objeto del conflicto que se somete al procedimiento de mediación.
- d) El programa de actuaciones y duración máxima prevista para el desarrollo del procedimiento.
- e) Desarrollo de la mediación y participación de las partes a través de un proceso de diálogo contestado y conducido por el mediador en sus distintas fases.
- f) La declaración de aceptación voluntaria por las partes de la mediación y de que asumen las obligaciones de ella derivadas.
- g) El lugar de celebración y la lengua del procedimiento.

2. De la sesión constitutiva y declarativa se levantará un acta en la que consten estos aspectos. Se levantará también acta razonada declarando que la mediación se ha intentado sin efecto.

Base 19. Desarrollo de las actuaciones de mediación

1.- Proceso ordinario

- a) Se postula que la mediación tenga carácter obligatorio a petición de las partes al menos hasta la sesión informativa y preparatoria de la mediación. Sin perjuicio de que pueda instarse en cualquier otra fase del procedimiento, tanto el demandante como el demandado podrán solicitar el recibimiento del pleito a mediación a través del escrito de demanda y de contestación por medio de otrosí, o por escrito

presentado en el plazo de tres días, contado desde que se notifique la diligencia de ordenación declarando concluso el periodo de prueba.

- b) No obstante, el Juez, de oficio, podrá instar a las partes a que se sometan a mediación, en cualquier fase del pleito anterior a la declaración de concluso.
- c) El Secretario Judicial acordará la práctica de la mediación por medio de un Decreto con suspensión del curso de las actuaciones por un plazo de dos meses a contar desde la fecha de notificación de dicho trámite. Una vez notificado, el Secretario Judicial dictará la preceptiva diligencia en la que citará a las partes para comparecer en el día y hora señalados para su celebración. Este plazo puede prorrogarse a instancia de parte y previo informe del mediador cuando las circunstancias así lo justifiquen y se aprecie la existencia de indicios que puedan conducir a un acuerdo consensuado.
- d) Una vez recibida por el Juez el acta final de mediación, si no hay acuerdo, el proceso se reanudará en la fase en que se encontrase. Aunque se reanude el proceso, el Juez o tribunal admitirá el acuerdo que se alcance posteriormente siempre que tenga lugar en cualquier momento anterior al día en que el pleito haya sido declarado concluso para sentencia.
- e) 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.
- f) La ejecución de dicho Auto se realizará de acuerdo con lo previsto en el artículo 103 y siguientes de la LJCA.

- g) No obstante, las partes pueden acordar como contenido del acuerdo que se homologue la posibilidad de pactar la forma de cumplimiento del mismo.
- h) La acción para impugnar la validez de la mediación tanto en el proceso abreviado como en el ordinario, se ejercitará ante el mismo Juzgado o Tribunal al que hubiera correspondido la demanda, por los trámites y con los recursos establecidos en la ley jurisdiccional y supletoriamente, en la ley de enjuiciamiento civil.
- i) Si como consecuencia de la mediación las partes acuerdan someter a la decisión del juzgado o tribunal la terminación del proceso a través de la renuncia, desistimiento, satisfacción extraprocésal o por carencia sobrevenida del objeto litigioso, se dictarán las resoluciones procesales que correspondan, ateniendo a las competencias del Juez, el tribunal o el Secretario judicial, según proceda y de acuerdo con lo establecido, a efectos de impugnación, en la ley jurisdiccional, así como en la Ley de Enjuiciamiento civil

2.- Procedimiento abreviado

a) La mediación tiene carácter obligatorio a petición de parte, al menos hasta la sesión informativa y preparatoria de la mediación. El demandante podrá solicitar el recibimiento del pleito a mediación a través del escrito de demanda por medio de otrosí.

b) El Secretario judicial dictará Decreto en el que acordará la práctica de la mediación. Una vez notificado, el Secretario Judicial dictará la preceptiva diligencia en la que citará a las partes para comparecer en el día y hora señalados para su celebración. El procedimiento de mediación deberá sustanciarse con celeridad y con anterioridad a la celebración de la vista, cuya sesión tendrá una duración razonable. Dicho plazo puede prorrogarse a instancia de parte y previo informe del mediador cuando las circunstancias así

lo aconsejen y se presuma la posibilidad real de un acuerdo consensuado que ponga fin al litigio y al conflicto.

c) Una vez recibida por el Juez el acta final de mediación, si no se ha llegado a un acuerdo, el Juez celebrará la vista de conformidad con el trámite previsto en el artículo 78 de la LJCA para el procedimiento abreviado, sin perjuicio de que, conforme determina el artículo 78.3 LJCA -modificado por Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal- el Secretario judicial, una vez que la administración demandada no solicita la celebración de vista, proceda de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57 LJCA, declarando concluso el pleito sin más trámite una vez contestada la demanda.

d) En el supuesto de alcanzarse 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.

e) La ejecución de dicho auto se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103 y siguientes de la LJCA.

f) No obstante, las partes pueden acordar como contenido del acuerdo que se homologue, la posibilidad de pactar la forma de cumplimiento del mismo.

Base 20. Terminación del procedimiento

1. Con la terminación del procedimiento se devolverán a cada parte los documentos que hubiere aportado. Con los documentos que no hubieren de devolverse a las partes, se formará un expediente que deberá conservar y custodiar el mediador o, en su caso, la institución de mediación, una vez terminado el procedimiento, por un plazo de seis meses.

2. La renuncia del mediador a continuar el procedimiento o el rechazo de las partes a su mediador sólo producirá la terminación del procedimiento cuando no se llegue a nombrar un nuevo mediador.

3. El acta final 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.

4. El acta deberá ir firmada por todas las partes y se entregará un ejemplar original a cada una de ellas.

Base 21. Ámbito formal de la mediación

La mediación será aplicable:

- a) En los supuestos en que el ordenamiento jurídico permite la transacción.
- b) En los supuestos en que el ordenamiento jurídico admita la terminación convencional del procedimiento administrativo (artículo 88 Ley 30/1992)
- c) 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 107.2 de la Ley 30/1992.
- d) Respecto al ejercicio de potestades discrecionales de la Administración.
- e) En la fijación de hechos controvertidos en las potestades regladas o que son presupuesto de aplicación de normas jurídicas.

Base 22. Ámbito material de la mediación

1. Podrán ser sometidos a mediación siempre que se den los presupuestos formales de la base 21:

- a) La 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) 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) La inactividad de la administración, la vía de hecho y el silencio administrativo.
- f) Las ejecución de medidas en la potestad disciplinaria y sancionadora de la Administración.
- g) Ejecución de sentencias
- h) Las demás que se establezcan en normas legales o sean acordadas por el Juez competente.

Base 23. El acuerdo de mediación

1. El acuerdo de mediación intrajudicial puede versar sobre una parte o la totalidad de las materias sometidas a dicho procedimiento. Igualmente, podrá afectar total o parcialmente al objeto del pleito. En tal caso, el juez deberá dictar la sentencia que corresponda, resolviendo la pretensión

que quede por dirimir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

2. En el acuerdo de mediación intrajudicial deberá constar la identidad y el domicilio de las partes, el lugar y fecha en que se suscribe, las obligaciones que cada parte asume y que se ha seguido un procedimiento de mediación ajustado a las previsiones de esta ley, con indicación del mediador o mediadores que han intervenido y, en su caso, de la institución de mediación en la cual se ha desarrollado el procedimiento.
3. El acuerdo de mediación intrajudicial deberá firmarse por las partes o sus representantes y el mediador en el mismo día de su conclusión. Cuando se trate de acuerdos que deban ser autorizados por la administración competente a través del correspondiente testimonio, la aceptación deberá presentarse al mediador, en el plazo máximo de diez días desde el acta final, para su firma.
4. Del acuerdo de mediación se entregará un ejemplar a cada una de las partes, reservándose otro el mediador para su conservación. Dicho documento será título que lleva aparejada ejecución. Cualquiera de las partes podrá protocolizar notarialmente el acuerdo de mediación a su costa.
5. El acuerdo de mediación produce efectos de cosa juzgada para las partes, en el caso de que no se haya recurrido por el interesado o por terceros.

Base 24. Autorización del acuerdo de mediación

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

2. No será necesaria la autorización y bastará la intervención del abogado del Estado o representante legal de la Administración cuando el acuerdo de mediación intrajudicial se refiera a:

a) Afectaciones patrimoniales indirectas y asuntos de menor cuantía que no alcancen el límite de la cuantía casacional.

b) Reclamaciones de cantidad, expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de la Administración.

c) Las que se refieran a las competencias señaladas en las bases 21 y 22 de este proyecto.

Base 25 . Principio de igualdad

1. El acuerdo de mediación sólo afecta a situaciones jurídicas individuales y no podrá utilizarse como término de comparación a los efectos de infracción del artículo 14 CE.

Base 26. Actuaciones desarrolladas por medios electrónicos

Las partes podrán acordar que todas o alguna de las actuaciones de mediación intrajudicial se lleve a cabo por medios electrónicos, siempre que quede garantizada la identidad de los intervinientes y el respeto a los principios de la mediación previstos en esta ley.

V. Ejecución de los acuerdos

Base 23. Formalización del título ejecutivo

El acuerdo de mediación administrativa tendrá eficacia ejecutiva y será título suficiente para que el juez contencioso pueda dictar la resolución judicial que corresponda.

Base 24. Terminación espontánea del proceso

Será válido el acuerdo de mediación por el que alguna de las partes se compromete a desistir, renunciar o allanarse en el proceso.

Base 25. Denegación de ejecución de los acuerdos de mediación

No podrán ejecutarse los acuerdos cuyo contenido afecte al interés público y sea contrario a Derecho.

Base 26. Comisión consultiva o de seguimiento

1. Una comisión consultiva constituida en el seno del Consejo General del Poder Judicial se encargará de elaborar, a través de los órganos técnicos que correspondan, de forma preceptiva o facultativa, los dictámenes que le soliciten en materia de mediación administrativa intrajudicial.
2. En el ejercicio de sus funciones, la comisión de seguimiento realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que estime oportuno realizar.

Base 27. Código ético

1. Los mediadores administrativos deberán guiarse por unos estándares éticos de comportamiento que respondan a una concepción ideológica de

contenido democrático inspirada en el respeto a las partes intervinientes y al uso de modelos de conducta que generen una fuente de valor estable para la integridad de la organización en la Administración de Justicia, por apelación a la calidad y eficiencia en el servicio público de la justicia.

2. Un código ético será elaborado con el fin de orientar el desarrollo de las funciones del mediador administrativo a través de la responsabilidad, promoviendo su formación, su aprendizaje y fomentando la interiorización de las conductas y valores morales socialmente reconocidos, absteniéndose de conductas que comprometan su neutralidad, independencia, imparcialidad y objetividad en el ejercicio del servicio público encomendado.

Base 28. Desarrollo de las bases

Las anteriores bases podrán ser desarrolladas a través de otros instrumentos que permitan atender a posibles dificultades de aplicación o de interpretación de las mismas.