

# Experiencias de mediación en lo contencioso-administrativo en la Comunidad Autónoma de Madrid.



*Lourdes del Amo*

## **Introducción. El origen del proyecto.**

La Mediación Intrajudicial en lo Contencioso-Administrativo (MICA, en adelante) se apoya en el artículo 77 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y hasta ahora, al no existir una ley específica que lo regule, ha sido promovida por los órganos judiciales de lo Contencioso-Administrativo, y como en el caso de Madrid, se está implementando a partir de la generación de los Protocolos de actuación de proyecto-piloto elaborados en colaboración con otros órganos e instituciones.

Para su puesta en marcha, el Protocolo debe contar con la aprobación del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y haber sido elaborado de conformidad con la “Guía para la práctica de la mediación intrajudicial” elaborada por el propio CGPJ.<sup>1</sup>

La Guía para la práctica de la mediación intrajudicial expone unas bases a los juzgados y tribunales que quieran adoptar esta medida en el ámbito civil, penal, laboral, familiar y contencioso administrativo, y destaca que “(...) un sistema de Justicia eficaz y eficiente precisa de la implementación de servicios de mediación en los Tribunales españoles”.

En base a la Guía, en el año 2018 se suscribió un Convenio entre el CGPJ y el ICAM (Ilustre Colegio de Abogados de Madrid) para aplicar la mediación en el ámbito de los conflictos con la Administración Pública. Por su parte, el TSJ (Tribunal Superior de Justicia) de Madrid aprobó un Protocolo de actuación y constituyó una “Unidad funcional de mediación”, que facilita el desarrollo de la Mediación Intrajudicial Contencioso-Administrativa, creando un marco general de colaboración con MedialCAM (Centro de Resolución de Conflictos del Colegio de Abogados de Madrid).

Un curso específico, bajo el título “*Haciendo realidad la mediación en lo contencioso administrativo*”, a cargo de Medialcam, formó a varios mediadores especialistas en el ámbito del derecho administrativo, creando así un listado de profesionales de la mediación específicamente cualificados para poner en marcha este Proyecto Piloto, por lo que en junio de 2018 empezaron las derivaciones judiciales al servicio de mediación de medialCAM, iniciándose la andadura de este camino de concordia entre los ciudadanos y las administraciones públicas.



Para dar mayor difusión al Proyecto Piloto, en el año 2020 Medialcam editó y publicó una guía de difusión ciudadana elaborada entre mediadores y miembros de la unidad funcional del TSJ de Madrid, bajo el título de “*Preguntas y Respuestas de la Mediación con las Administraciones Públicas*”<sup>2</sup>. Esta guía que es de acceso libre y gratuito ha sido publicada en la web del CGPJ, y ha tenido el apoyo institucional de la Comunidad de Madrid, publicándose en su web, y de instituciones como la ONCE

quien la ha difundido entre sus miembros, para dar visibilidad y difusión a la mediación entre los ciudadanos y ciudadanas y las administraciones públicas.

Desde su implantación en Madrid la MICA es una realidad indiscutible y ha venido para quedarse por “*ser muy útil*”, como las partes me han expresado en el cierre de una mediación con acuerdo en materia de urbanismo. Y ello se debe a que la mediación muestra resultados prácticos, reales y satisfactorios para las todas las partes.

### **Características principales.**

Recientemente, la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia, en su Informe denominado “*Promoción de la mediación para resolver disputas administrativas en los estados miembros del Consejo de Europa*” de fecha 7 de diciembre de 2022<sup>3</sup>, ha destacado a España por sus buenas prácticas en mediación, y en concreto, ha citado la definición adoptada en el Protocolo de Madrid sobre Mediación Administrativa, en el que hace referencia en su artículo IV a la definición transversal de mediación utilizada por la Directiva Europea de 2008.

De acuerdo con esta definición, la mediación es “*un proceso estructurado, cualquiera que sea su nombre o denominación, en el que dos o más partes en una disputa intentan por sí mismas, voluntariamente, llegar a un acuerdo sobre la resolución de la disputa con la ayuda de un mediador. Este proceso puede ser iniciado por las partes, sugerido u ordenado por un tribunal o prescrito por la ley de un Estado miembro.*”

La MICA también se rige por los principios básicos del proceso de mediación: Voluntariedad, Confidencialidad, Neutralidad e Independen-

cia, Imparcialidad, Igualdad de las partes, Buena Fe, Flexibilidad.

La jurisdicción contencioso-administrativa se caracteriza principalmente por la tipología y especialidad de los conflictos que tienen que ver con el derecho administrativo y en general, con las administraciones públicas, y por la materia, y el interés general en juego, se trata de un proceso que requiere un profundo conocimiento de este ámbito y un abordamiento de la mediación que otorgue garantías y seguridad jurídica a las partes, siempre bajo el prisma del principio de legalidad.

Por ello, de los principios del proceso de mediación anteriormente citados es importante destacar el principio de la igualdad de las partes, ya que, en el caso de la MICA, al menos, una de ellas, la administración pública, ostenta prerrogativas y tiene como función ser garante del interés general, lo que le confiere un estatus privilegiado, lo que podría llevar a un cierto desequilibrio entre las partes. Este denominado "conflicto estructural" no es un límite para la mediación, pero sí una complejidad a manejar, dónde la pericia profesional del mediador juega un papel fundamental en la búsqueda del equilibrio entre el peso de dos intereses en juego, presentándose de este modo la mediación como sistema de ponderación de intereses.

La finalidad que persigue la MICA es convertirse en un instrumento de participación ciudadana en la función pública <sup>4</sup>, donde se genere una respuesta positiva a los asuntos que le llevaron a participar de un procedimiento judi-



cial, puesto que dota de transparencia a la actuación administrativa y constituye, por tanto, un procedimiento complementario y útil al proceso judicial, lo que permite alcanzar un mayor equilibrio entre los derechos e intereses públicos y privados en juego.

Además, "(...) el diálogo entre ciudadanos y Administración posibilita nuevas estrategias y modelos de gestión basado en el principio constitucional de buena administración como paradigma del control de la discrecionalidad (...)” <sup>5</sup>.

#### **Retos a los que nos hemos enfrentado.**

Estos casi 5 años han sido un camino de aprendizaje para todos los implicados en el proceso de mediación.

La experiencia ha sido y está siendo positiva para todas las partes del proceso, ello a pesar de las "circunstancias" con las que hemos tenido que lidiar:

- Las elecciones municipales en 2019, que se repitieron en la Comunidad de Madrid en el año 2021, lo cual, retrasó los procedimientos de mediación durante algún

tiempo, hasta que se asumieran los nuevos puestos y cargos.

- La situación de pandemia del Covid-19, conllevó en el año 2020 a poner en marcha medidas tecnológicas e implementar las mediaciones de forma telemática, con la gran aceptación por las partes, quienes han encontrado seguridad en esta forma de procedimiento, y se animaron a alcanzar importantes pactos. El lado positivo de esta situación es que la forma telemática se ha adoptado como la forma de realización preferida por las partes, por las facilidades que han encontrado para asistir a las sesiones de mediación sin necesidad de desplazarse del su lugar de trabajo, su hogar o donde se encuentren.

La difusión de la mediación en derecho administrativo necesita tener mayor alcance, puesto que, aún sigue siendo un gran desconocido para las partes y profesionales juristas, desconocimiento que en muchas ocasiones está acompañado de un cierto escepticismo en su realización, lo cual no deja de ganar adeptos y seguidores una vez que prueban el método y transitan por una mediación.

Prueba de ello, es el resultado que vierten las encuestas de evaluación del servicio de mediación llevadas a cabo en Medialcam ya que muestra que el 87% de quien respondió no conocía la mediación con anterioridad, pero

la recomendaría en un 80% y volvería a participar en un proceso de mediación en el mismo porcentaje.

Aún queda camino por recorrer hasta que la mediación en este ámbito se instale en nuestro sistema como un método elegido y adecuado



para la solución de controversias. Para ello, sería deseable una mayor colaboración entre las Administraciones Públicas (AAPP) que impulsen la mediación en derecho administrativo, y también un claro apoyo institucional y político, puesto que la consecución de acuerdos con resultados pacíficos y personalizados demuestra que la mediación con las AAPP es una necesidad para los ciudadanos y ciudadanas y también para la propia Administración.

### **¿Qué ventajas plantea la mediación con las Administraciones Públicas?**

#### ***Para los ciudadanos y ciudadanas:***

La mediación propone una serie de ventajas frente a otros escenarios de resolución de con-

flictos, que se traduce en un beneficio para los ciudadanos y ciudadanas:

- Garantiza el derecho de audiencia y la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, ya que, en muchas ocasiones, por fin se ven cumplidas sus expectativas de diálogo frente a una Administración Pública
- La Administración Pública se vincula con el ciudadano desde una perspectiva relacional, lo cual genera un mayor equilibrio entre las partes y en un plano de igualdad en el proceso.
- Se rige por los principios del proceso de mediación.
- Supone una mejora para los ciudadanos y ciudadanas de accesibilidad justicia, donde se obtienen resoluciones personalizadas.

#### **Para la Administración Pública:**

La Administración Pública que ha participado en el proceso de mediación ha tenido la oportu-

nidad de dar una solución ágil y eficiente a su expediente administrativo que tenía sin resolver y cumplir así con su vocación de servicio público, cumpliendo de esta forma con el Principio Fundamental de Buena Administración, en exigencia del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Añadido a lo anterior, la celebración de la mediación para las AAPP supone otra serie de ventajas ya que se le brinda la oportunidad de dotar de:

- Mayor transparencia a la prestación del servicio público.
- Mayor eficiencia y calidad de sus servicios.
- Mejor atención y respuesta al/a los/las ciudadano/a/os/as.

#### **Para los órganos judiciales:**

Es evidente que la principal ventaja práctica de la mediación es que, en caso de que utilice como un instrumento de solución de conflictos complementario, se producirá una des-





carga del volumen de asuntos que pasan a votación y fallo en los Tribunales y, por tanto, una disminución importante de la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales. De ahí que exista un interés creciente por parte de los Juzgados y Tribunales y las instituciones de mediación en que sea cada vez mayor su difusión, y que los ciudadanos lo conciban directamente como una opción para resolver sus conflictos que sostienen con la Administración Pública.

Igualmente, hay que destacar que la derivación a un procedimiento de mediación por los órganos judiciales de su expediente judicial ofrece:

- Acceso a una justicia más amable y cercana a los ciudadanos y ciudadanas.
- Soluciones más adecuadas y complaciente a las partes procesales.
- Mayor agilidad, y justicia en sentido amplio.
- Eficiencia organizativa y procesal.

### Conclusiones

En estos casi cinco años de funcionamiento del Proyecto Piloto en Madrid puede afirmarse que se han cumplido los objetivos propuestos al inicio, y reafirmar la idea de que la Mediación Intrajudicial Contencioso- Administrativa:

- Reduce las materias en discordia y disminuye el grado de enconamiento entre las partes.
- Disminuye el número de apelaciones, interposición de recursos e incidentes procesales.
- Abarata los costes de la Justicia a medio plazo y también para las partes es mucho más bajo que el procedimiento judicial.
- Otorga una solución útil y eficaz poner fin a la controversia existente y además satisfactoria para las partes.
- Al ser un procedimiento complementario a la vía judicial aporta mayor equilibrio

entre los intereses públicos y privados en juego.

- Supone una verdadera alternativa a las dificultades con las que se encuentra la jurisdicción ya puede atender y dar una solución personalizada a los intereses personales superando la formalización rígida del proceso.
- El proceso de mediación intrajudicial contencioso administrativo mejora la accesibilidad a la justicia para las partes.
- Los principios rectores del proceso de mediación son una garantía y presentan un entorno seguro a las partes para alcanzar acuerdos que necesitan.
- Genera mayor grado de satisfacción en las partes.

En España son varios los proyectos de Mediación Intrajudicial Contencioso-Administrativa que acumulan numerosos asuntos con acuerdos alcanzados a pesar de no contar con una ley específica que lo regule, y aunque no resulte imprescindible, sin embargo, considero que sería conveniente desarrollar una legislación que evite los vacíos jurídicos para dotar de mayor seguridad jurídica al proceso, donde se contemplase de manera explícita la posibilidad para los órganos judiciales de invitar a las partes a asistir a una sesión informativa sobre mediación en aquellos casos susceptibles de mediación.

Como análisis final, la inestimable colaboración de la Unidad Funcional de Mediación del TSJ de Madrid, así como de los órganos judiciales de lo Contencioso-Administrativo ha sido crucial para poder desarrollar el Proyecto Piloto, y es imprescindible agradecer el tiempo y dedicación al mismo, así como el empeño

de esta unidad en apoyar de manera incondicionada su continuidad.

Avilés Navarro, M. La mediación intrajudicial en España. Diario La Ley, nº 9576, Sección Tribuna, 18 de Febrero de 2020, Wolters Kluwer.

Carballo Martínez, G.; La mediación administrativa sancionadora como instrumento de convivencia de la ciudadanía en la administración local». En Convivencia Ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano. Iustel 2018, pág. 27.

---

1 <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Mediacion/Guia-para-la-practica-de-la-Mediacion-Intrajudicial/>

2 [https://www.icam.es/docs/ADR/Mediacion\\_web/](https://www.icam.es/docs/ADR/Mediacion_web/)

3 <https://rm.coe.int/cepej-2022-11-promoting-administrative-mediation-en-adopted/1680a95692>

4 Avilés Navarro, M. La mediación intrajudicial en España. Diario La Ley, nº 9576, Sección Tribuna, 18 de Febrero de 2020, Wolters Kluwer.

5 Carballo Martínez, G.; La mediación administrativa sancionadora como instrumento de convivencia de la ciudadanía en la administración local». En Convivencia Ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano. Iustel 2018, pág. 27.



*Courdes del Amo*