



UNIVERSITAT
ROVIRA i VIRGILI

LA CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES. UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.

Francesc Esteve Balagué

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
A CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.
UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.
Francesc Esteve Balagué



**LA CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE
CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS
PÚBLIQUES. UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE
CONFLICTES.**

Francesc Esteve Balagué

TESI DOCTORAL

2023

Francesc Esteve Balagué

**LA CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE
CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE
ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES. UNA PROPOSTA DE
RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.**

TESI DOCTORAL

Dirigida pel Doctor Josep Ramon Fuentes i Gasó

Departament de Dret Públic



UNIVERSITAT ROVIRA i VIRGILI

Tarragona, 2023



UNIVERSITAT
ROVIRA i VIRGILI

FAIG CONSTAR que aquest treball, titulat “La conflictivitat jurisdiccional en l'ordre contenciós administratiu entre administracions públiques. Una proposta de resolució de conflictes”, que presenta en Francesc Esteve i Balagué per a l'obtenció del títol de Doctor, ha estat realitzat sota la meva direcció al Departament de Dret Públic d'aquesta universitat.

HAGO CONSTAR que el presente trabajo, titulado “La conflictividad jurisdiccional en el orden contencioso administrativo entre administraciones públicas. Una propuesta de resolución de conflictos”, que presenta Francesc Esteve Balagué para la obtención del título de Doctor, ha sido realizado bajo mi dirección en el Departamento de Derecho Público de esta universidad.

I STATE that the present study, entitled “Jurisdictional conflictivity in the contentious-administrative order. A proposal for conflict resolution”, presented by Francesc Esteve Balagué for the award of the degree of Doctor, has been carried out under my supervision at the Department Public Law of this university.

Tarragona, 29 d'abril de 2023

Firmado digitalmente
por FUENTES GASO
JOSEP RAMON -
39869412Q
- 39869412Q
Fecha: 2023.04.29
09:08:48 +02'00'

El director de la tesi doctoral
El director de la tesis doctoral
Doctoral Thesis Supervisor

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
A CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.
UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.
Francesc Esteve Balagué

Agraïments

No ho he comprovat, però m'imagino que deu ser del tot atípic que un doctorant presenti la seva tesi doctoral un cop avançada, i molt, la seva vida professional. Normalment, i així hauria de ser, la recerca i la investigació són el que proporcionen els coneixements i sòlids motius per emprendre la carrera professional. No és el meu cas.

Aquest treball que teniu a les mans, és fruit de la recerca i la investigació, però sobretot, de l'experiència professional adquirida al llarg de 28 anys que m'han permès tenir una visió general del dret administratiu, del funcionament de les administracions públiques i poder analitzar, des del punt de vista jurídic, el seu funcionament, les seves mancances i la necessitat d'afrontar mecanismes innovadors que facilitin la prestació dels serveis a la ciutadania i contribueixin a servir, amb més eficàcia i eficiència, i també amb més intensitat, l'interès general.

Per això, els meus primers agraïments són per les persones amb qui he coincidit al llarg d'aquests 28 anys de dedicació a les administracions públiques, al costat de les quals he crescut en la meua vida professional, companyes i companys funcionaris i especialment, als qui van confiar en mi i em van donar l'oportunitat d'aprendre al seu costat, a l'alcaldeessa de Monistrol de Montserrat l'any 1995, Sra. Àngels Queraltó, a l'alcalde de Castellcir, Sr. Miquel Prat (any 1996), a l'alcalde de Sallent, Sr. Jordi Moltó (1997), a l'alcalde de les Franqueses del Vallès, Sr. Francesc Torné (2003), a l'alcalde de Premià de Mar, Sr. Miquel Buch (2009), a l'alcalde de Mataró, Sr. Joan Mora (2011), a la

Consellera de Governació i Relacions Institucionals, Sra. Meritxell Borràs (2015) i al Molt Honorable President de la Generalitat, Sr. Carles Puigdemont (2017).

També, vull agrair especialment a les companyes i companys del gabinet jurídic de la Generalitat amb qui hem tingut l'oportunitat de compartir moments apassionants i complexos, especialment pels fets de la tardor del 2017, la intervenció de la Generalitat amb l'aplicació de l'article 155 de la Constitució i per la gestió jurídica de la pandèmia COVID-19.

Així mateix, vull donar les gràcies a les companyes i companys del departament de dret administratiu, dret processal, dret financer i tributari de la facultat de dret de la Universitat de Barcelona, i del departament de dret públic de la facultat de dret de la Universitat Rovira i Virgili. Contribuir a ensenyar i explicar la teva experiència als futurs professionals del dret ha enriquit la meva trajectòria i també m'ha fet adonar que el funcionament universitari, sobretot en el que fa referència a la incorporació al mercat de treball després dels estudis, té molt marge de millora.

Com a director del Gabinet Jurídic de la Generalitat durant el període 2017/2022, he estat membre nat de la Comissió Jurídica Assessora. Agraeixo a totes i tots els juristes amb qui he coincidit en aquest període, tots els moments de debat profund i d'aprenentatge. Em sento un privilegiat d'haver pogut desenvolupar la meva carrera professional en aquestes institucions, amb aquest acompanyament i en aquesta etapa.

L'any 2018, el Doctor Josep Ramon Fuentes i Gasó, amb qui tinc el privilegi d'haver compartit algunes aventures jurídiques des de

l'any 1997, em va convèncer per iniciar el doctorat. Un agraïment sincer per la seva tossuderia, el seu mestratge, direcció i tutorització durant tots aquests anys.

Vull dedicar també el treball als meus avis, l'avi Lluís, l'àvia Aurèlia, l'avi Quico i l'àvia Rosa, que ja no hi són, però que la convivència amb ells al llarg de la meva vida de ben segur que ha ajudat a empeltar-me d'esforç i superació.

Al meu pare, el Salvador, de qui tantes coses he après, però en la part que ara ens ocupa, sobretot, la vocació de servei, la voluntat de servir i l'estima pel país i les seves institucions. I la meva mare, per la capacitat i la manera que té d'estimar, i pels sermons que em feia, que agraeixo i valoro molt més ara que quan els rebia. I als meus germans, el Lluís, la Montserrat, la Mercè i el Salvador, que fruit de l'exemple que hem rebut hem après plegats el que vol dir estar sempre a punt.

També la Maria Teresa i el Fernando, que malgrat que ens va deixar fa dos anys i mig, continua ben present. Va confiar amb mi des del primer dia i estic segur que, en part, em va encomanar el seu compromís pel rigor i per la feina ben feta.

I per últim, a la Clara i la Mar, ser el seu pare és l'aprenentatge i l'enriquiment més gran que he pogut tenir, i a l'Anna Maria, la meva companya de vida, he arribat aquí gràcies a ella, per l'empenta que em va donar en els inicis i perquè, quan m'he entrebancat, sempre he trobat la seva ma per alçar-me.

Martorell, maig de 2023

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
A CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.
UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.
Francesc Esteve Balagué

ÍNDEX

RESUM	1
CAPÍTOL I. Introducció	3
I.1. Metodologia i justificació de l'elecció del treball	7
I.2. Objectius proposats	9
CAPÍTOL II. L'Article 33 de la LO 2/1979 del Tribunal Constitucional com a mecanisme de resolució de conflictes entre l'estat i les comunitats autònomes.	17
II.1. La L.O. 1/2000, de modificació de la L.O. 2/1979, del Tribunal Constitucional	18
II.2. Les subcomissions, els òrgans de suport i els grups de treball	20
II.3. Àmbit d'actuació de la subcomissió	23
II.4. Classes d'acords que pot adoptar la subcomissió	23
II.5. Acords subscrits entre l'Administració general de l'estat i la Generalitat de Catalunya durant el període comprès entre els anys 2018/2020	24
II.6. Tres exemples d'acords adoptats durant el període estudiat	30
II.6.1. El primer exemple, sobre el RDL 20/2018, de mesures urgents per a l'impuls de la competitivitat econòmica en el sector de la indústria i el comerç a Espanya:	31
II.6.2. El segon exemple, sobre el DLL 16/2019, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls a les energies renovables:	33

II.6.3. El tercer exemple, sobre la Llei de Catalunya 3/2019, dels espais agraris.....	35
II.7. Debilitats i fortaleces del procediment de negociació bilateral.....	37
CAPÍTOL III. El fracàs del requeriment previ de l'article 44 de la Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa com a mecanisme d'acord entre administracions.	45
III.1. La sentència del Tribunal Suprem de 3 Juny de 2020 que fixa la doctrina del Tribunal en relació a l'article 44 de la LJCA	47
III.2. Les dades que demostren el fracàs del requeriment previ a la Generalitat de Catalunya	51
III.3. L'intent de modificació de la regulació del requeriment previ en la proposta d'avantprojecte de llei d'eficiència de la jurisdicció contenciosa administrativa de l'any 2013	52
III.4. Les dificultats afegides per a l'aplicació de l'article 44 LJCA quan intervenen administracions locals.....	56
III.5. La doctrina administrativista i la valoració del requeriment previ com a sistema per evitar conflictes jurisdiccionals	63
CAPÍTOL IV. El programa pilot de mediació administrativa impulsat pel departament de Justícia de la Generalitat i l'acord del Govern pel qual es crea la Comissió Interdepartamental de Mediació i Resolució Alternativa de Conflictes	69
IV.1. El programa pilot de mediació administrativa impulsat pel departament de Justícia de la Generalitat.....	69

IV.2. L'acord del Govern de la Generalitat pel qual es crea la Comissió Interdepartamental de Mediació i Resolució Alternativa de Conflictes	76
CAPÍTOL V. Un exemple de regulació de la institució de la mediació entre administracions públiques. La Llei 3/2019, de Garantia de l'Autonomia Municipal d'Extremadura.	86
V.1. La conciliació prejudicial extremeña.....	87
V.2. El model de govern local extremeny. Tres pilars: competències, finançament i sistema institucional de garanties del principi d'autonomia local	91
CAPÍTOL VI. Un intent de procediment de mediació a nivell estatal. La D.A. Única de la Llei 11/2011, de reforma de la Llei 60/2003, d'Arbitratge i de regulació de l'arbitratge institucional en l'Administració General de l'Estat	97
VI.1. La crítica doctrinal en relació al procediment de l'arbitratge institucional en l'Administració General de l'Estat.....	101
VI.2. La previsió homòloga a Catalunya de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.....	104
CAPÍTOL VII. Un exemple europeu de resolució extrajudicial de conflictes. La Directiva (UE) 2017/1852 del Consell de 10 d'octubre de 2017, relativa als mecanismes de resolució de litigis fiscals en la Unió Europea.....	107
VII.1. Legitimació per presentar reclamacions	109
VII.2. L'establiment d'un procediment amistós	109
VII.3. La creació d'un òrgan específic de resolució: la comissió consultiva	110

VII.4. Un procediment contradictori i eminentment de caràcter secret	111
VII.5. Resolució del litigi	111
VII.6. Carta d'emplaçament de la Comissió Europea a l'Estat Espanyol per manca de transposició de la Directiva al dret estatal.....	112
VII.7. El parer de la doctrina en relació a l'instrument i al procediment definit per la Directiva	113
CAPÍTOL VIII. El model colombià de resolució de conflictes interadministratius mitjançant l'arbitratge i la mediació	117
VIII.1. L'Agència Nacional de Defensa Jurídica de l'Estat	118
VIII.2. La Direcció de defensa jurídica de l'Agència nacional, com a responsable de la funció de mediació	121
VIII.3. Els comitès de conciliació.....	124
VIII.4. La regulació del tràmit concret de mediació.....	125
VIII.5. Les funcions arbitrals atribuïdes al Consell d'Estat de Colòmbia	131
VIII.6. La circular interna de l'Agència Nacional de defensa Jurídica de l'Estat.....	135
CAPÍTOL IX. La previsió de la Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa vigent, d'altres formes d'acabament del procediment, inclosa la conciliació un cop interposat el recurs	141
IX.1. El desistiment	142
IX.2. L'aplanament	148
IX.3. La satisfacció extraprocessal.....	150

IX.4. La conciliació	154
CAPÍTOL X. El paper dels òrgans consultius de l'Estat i la Generalitat en la resolució de conflictes entre administracions públiques.	177
X.1. La competència del Consell d'Estat d'emissió de dictàmens en relació a Conflictes d'atribucions entre els diferents departaments ministerials i qüestions de competència	177
X.2. Les funcions consultives "arbitrals" dels consells consultius de les Illes Balears, d'Andalusia i Galícia	180
X.3. Les funcions de la Comissió Jurídica Assessora	188
X.4. La funció del Consell de Garanties Estatutàries	192
CAPÍTOL XI. Proposta de procediment de resolució de conflictes entre administracions públiques. Principis, característiques i definició del model	197
XI.1. La naturalesa del procediment proposat	198
XI.2. Els objectius de la proposta de procediment	199
XI.3. Els principis inspiradors de la proposta de procediment	204
XI.4. Matèries que poden ser susceptibles de negociació en el procediment de resolució de conflictes	212
XI.5. Àmbit subjectiu del procediment	219
XI.6. Àmbit objectiu del procediment	219
XI.7. Procediment	220
CAPÍTOL XII. Les modificacions legislatives necessàries per a l'efectivitat del procediment de resolució de conflictes entre administracions	223

XII.1. Proposta de modificació de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora	223
XII.2. Proposta de modificació de la LLEI 12/2010, del 19 de maig, del Consell de Governos Locals.....	229
XII.3. Propostes de modificació de diferents articles de la Llei reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa	236
XII.3.1. Proposta de modificació de l'article 44.1 de la LRJCA	238
XII.3.2. Proposta de modificació de l'article 104 de la LRJCA	242
XII.3.3. Proposta de modificació de l'article 51.1 de la LRJCA	248
XII.4. Proposta de modificació de la Llei 39/2015, de 1 d'octubre, del procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques	254
XII.5. Proposta de modificació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local i del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.....	265
XII.6. Proposta de modificació de la LLEI 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.....	278
XII.7. Proposta de modificació de la LLEI 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya	284
XIII. Conclusions	289
BIBLIOGRAFIA	307

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
A CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.
UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.
Francesc Esteve Balagué

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
A CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.
UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.
Francesc Esteve Balagué

RESUM

El treball té per objecte l'establiment d'un instrument i la definició d'un procediment que permeti la resolució de litigis i controvèrsies entre diferents administracions públiques abans de la interposició d'un recurs contenciós administratiu (administració estatal, administració autonòmica i especialment l'administració local), mecanisme que també pot servir per resoldre i evitar els incidents d'execució de sentències que s'hagin dictats en litigis entre administracions.

Prenent com a punt de partida la previsió de l'article 33.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, pel que fa als conflictes entres les CCAA i l'Estat per temes competencials i el mecanisme institucionalitzat existent i que ha funcionat en les dues darreres dècades, i analitzant també altres procediments de resolució de conflictes existents, a nivell autonòmic, estatal, europeu i iberoamericà, es formula una proposta concreta de procediment de resolució de conflictes, nucli essencial del document, que està caracteritzada pel seu caràcter obligatori, regit pel principi antiformalista, sense la intervenció de persones alienes a les administracions i apostant per la virtualitat i la tramitació electrònica, per respecte als principis de celeritat i eficàcia i simplificació administrativa. El treball també reflexiona sobre el paper dels òrgans de naturalesa consultiva, tant a nivell estatal com a nivell del territori de Catalunya. I, en aquest sentit, s'analitza si tant el Consell d'Estat, la Comissió Jurídica Assessora i el Consell de Garanties Estatutàries, en exercici de les seves funcions consultives, podrien tenir un paper actiu i determinant

ahora de resoldre discrepàncies, conflictes o divergències entre administracions.

La proposta concreta culmina amb la definició d'un procediment específic i la introducció d'un seguit de modificacions normatives que haurien de permetre la implantació d'aquest sistema de resolució de conflictes, bàsicament de la Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa, la Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local.

La raó de ser de l'estudi està íntimament lligada a l'objectiu 16 de l'Agenda 2030 sobre pau, justícia i institucions sòlides, que estableix entre les seves metes la creació d'institucions eficaces i transparents, garantir la igualtat de tots/totes a l'accés a la justícia, promoure i aplicar lleis i polítiques no discriminatòries en favor del desenvolupament sostenible i enfortir les institucions en favor de la pau. I, tenint en compte, també, que per a l'Administració, la resolució dels conflictes mitjançant la conciliació, l'arbitratge, el diàleg i la mediació, comporta l'avantatge d'una utilització més eficient dels recursos públics, millora la seva imatge front a la societat i afavoreix la dinamització del procés, atès que és una manifestació dels principis d'eficàcia, eficiència i transparència, així com del dret a la bona administració que contempla l'art. 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (2010/C 83/02).

LA CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES. UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.

CAPÍTOL I. Introducció

Quan es parla de la conflictivitat entre administracions públiques, bàsicament entre l'Estat i la Generalitat, sovint només es fa referència als conflictes plantejats per una i altra administració davant del Tribunal Constitucional, en forma de recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competències o impugnacions directes. I certament que, sobretot en el darrer sexenni, fruit, sobretot, de la situació política, la litigiositat constitucional ha estat profusa i abundant.

Només dos exemples:

L'any 2018, dels 17 recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Govern de l'estat contra lleis de les Comunitats Autònomes pendents de resolució, 10 corresponen a lleis catalanes. I dels 7 recursos d'inconstitucionalitat interposats per les Comunitats Autònomes contra lleis estatals, pendents de resolució, 4 corresponen a recursos interposats pel Govern de la Generalitat¹.

L'any 2017, dels 33 recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Govern de l'estat contra lleis de les Comunitats Autònomes, 16 corresponen a lleis catalanes. I dels 2 recursos

¹ Memòria del Tribunal Constitucional any 2018.

d'inconstitucionalitat interposats per les Comunitats Autònomes contra lleis estatals, els 2 corresponen a recursos interposats pel govern de la Generalitat².

La reforma de l'article 33.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional (en endavant LOTC), mitjançant la Llei Orgànica 1/2000, de 7 de gener, va introduir la possibilitat d'ampliar el termini d'impugnació d'una norma estatal o autonòmica per part dels governs respectius des dels tres mesos fins a nou, sempre i quan s'adopti un acord entre les dues administracions implicades per procedir a la negociació de les discrepàncies formulades, amb l'objectiu d'evitar la interposició, davant del Tribunal, de recursos que, molts d'ells, podien ser resolts mitjançant la negociació entre les parts. És sens dubte un primer pas en la introducció del diàleg i la mediació en la resolució de conflictes constitucionals, en el que, de manera formal, la llei orgànica reconeix a les parts cert marge d'actuació per arribar a acords interpretatius abans d'arribar al conflicte davant del Tribunal Constitucional.

S'ha d'insistir, sempre dependrà de la voluntat de les parts, de la situació política i de l'habilitat dels interlocutors, però l'habilitació legal i la institucionalització del tràmit, permet que en el marc de la subcomissió de seguiment normatiu o mitjançant un grup de treball, de caràcter merament tècnic, en el que el protagonisme dels especialistes en els aspectes competencials i de relacions entre governs augmenta enfront a la discussió eminentment política i de fons, es pugui discutir, interpretar, transaccionar i acordar.

² Memòria del Tribunal Constitucional any 2017.

A Catalunya, només en els mesos de juny i juliol de 2019, hi ha dos exemples de negociacions a l'empara de l'article 33.2 LOTC que van acabar amb èxit. Així, fruit del diàleg entre les dues administracions, es van formalitzar, en aquests dos mesos, dos acords interpretatius que van evitar la interposició de sengles recursos d'inconstitucionalitat. El primer, el que havia anunciat l'estat contra el decret Llei 3/2019, de 22 de gener, sobre l'increment retributiu per l'any 2019 i la recuperació parcial de l'import de la paga extraordinària de l'any 2013 pel personal del sector públic de la Generalitat de Catalunya, i el segon, el que havia anunciat la Generalitat contra el Real Decret-Llei 20/2018, de 7 de desembre, de mesures urgents per a l'impuls de la competitivitat econòmica en el sector de la indústria i el comerç a Espanya.

Però hi ha una altra conflictivitat inter administracions molt oblidada. En els anys 2017, 2018 i 2019, la litigiositat entre la Generalitat (i el seu sector públic) i les demés administracions públiques (ajuntaments, consells comarcals, diputacions i Administració General de l'estat), en la jurisdicció contenciosa administrativa, es tradueix en l'existència de prop de 1.100 procediments oberts³:

³ Dades del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya.

Administracions territorials	Núm. PLETS 2017	Núm. PLETS 2018	Núm. PLETS 2019
Administració de l'Estat (inclòs entitats adscrites)	222	47	59
CCAA	1	1	0
Ajuntament	107	159	205
Diputacions	3	10	2

Sector públic de la Generalitat	Núm. PLETS 2017	Núm. PLETS 2018	Núm. PLETS 2019
Autoritat Catalana de la Competència	11	34	7
Autoritat Catalana de Protecció de Dades	1	2	1
Autoritat Portuària	0	2	0

Altres organismes (sense personalitat jurídica pròpia)	Núm. PLETS 2017	Núm. PLETS 2018	Núm. PLETS 2019
Tribunal Català de Contractes del Sector Públic	2	2	1
Jurat d'Expropiacions de Catalunya	42	76	61
Comissió de Garantia del dret d'Accés a la Informació Pública	5	12	19

I.1. Metodologia i justificació de l'elecció del treball

El present treball té per objecte l'estudi d'aquesta conflictivitat, i el plantejament de diferents modificacions legislatives per exportar el procediment ja esmentat de l'article 33.2. de la LOTC, en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa per disminuir la litigiositat i establir mecanismes institucionalitzats de resolució de conflictes entre administracions.

La pregunta sense resposta és la següent: Perquè la Llei 29/1998, de 13 de juliol, Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa (en endavant LJCA), no va preveure un procediment anàleg o similar ens els conflictes entre administracions?

Es podria considerar que la llei del 1998 va introduir algun element pensant en la resolució de conflictes abans de la interposició del recurs, en la transacció extrajudicial o en l'arbitratge, en concret, el "requeriment previ" previst en l'article 44 de la LJCA. El propi Tribunal Suprem, en moltes sentències, configura el procediment de l'article 44 com l'ocasió per donar a l'administració requerida la possibilitat de reconsiderar les seves decisions i així procurar una solució que defugui el conflicte.

El cert és que, després de 25 anys de vigència de la llei de la jurisdicció, podem parlar obertament de fracàs d'aquesta via. El requeriment previ s'ha convertit en un recurs administratiu més, un tràmit formal sense eficàcia pràctica. Si el legislador del 1998 el va introduir per afavorir els principis generals de cooperació i col·laboració que han de regir les relacions entre les diferents administracions i com un mitjà alternatiu i potestatiu per tal que

els conflictes entre administracions es poguessin resoldre sense litigar, l'experiència ha demostrat que no es tracta d'una tècnica efectiva per arribar a un acord, ni d'un sistema per intentar la reconsideració de les decisions administratives.

Si, tal i com preveu la Constitució, les administracions públiques serveixen amb objectivitat els interessos generals i actuen d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, s'hauria d'afavorir un espai per tal de fer confluïr aquests interessos generals que defensen totes les administracions.

Si dues administracions poden arribar a acords tant significatius com una interpretació conjunta i consensuada de certs aspectes de la constitució o l'estatut, o de criteris de repartiment competencials de diferents matèries, i resoldre determinades discrepàncies, més encara s'hauria de promoure i facilitar l'adopció d'aquests acords si el que es qüestiona és un simple acte administratiu o una disposició de caràcter general, dictada per una administració que actua, com totes, per servir amb objectivitat els interessos generals.

Si el malaurat requeriment previ, que tants i tants cops es transforma en un recurs administratiu més i que gairebé sempre acaba en un silenci, es substituís per un espai institucionalitzat entre administracions, un espai de diàleg, de transacció i de pacte, no només s'evitarien conflictes jurisdiccionals, no només disminuiria la conflictivitat, sinó que també, potser, les administracions s'adonarien que aquest interès general al qual serveixen és el mateix, i que un procediment similar o anàleg al que preveu la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional en la Llei

Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa ens faria guanyar temps, eficàcia i eficiència, ens faria reduir tràmits i despeses i contribuir a la dessaturació de l'administració de justícia.

I.2. Objectius proposats

El treball té per objecte, doncs, establir aquest instrument i definir un procediment que permeti la resolució de litigis i controvèrsies entre diferents administracions públiques abans de la interposició d'un recurs contenciós administratiu, mecanisme que, amb certes especialitats, també pot servir per evitar els incidents d'execució de sentències que s'hagin dictats en litigis entre administracions. En canvi, el treball no té per objecte la mediació administrativa entesa com la resolució de conflictes entre administracions i ciutadans i ciutadanes. Òbviament que aquesta és una assignatura pendent i que al llarg del treball se n'hi trobaran moltes referències, i abundants notes bibliogràfiques, però la proposta concreta que es formula només té per objecte aquesta conflictivitat entre administracions. Potser aquest seria un primer pas, potser la necessària actitud exemplificadora que han de seguir les administracions alhora d'intentar trobar solucions als conflictes, pot servir de base per a una regulació més àmplia, que englobi també els conflictes entre els ciutadans i les administracions.

El punt de partida doncs, com ha quedat dit, és l'article 33.2 de la LOTC. Això no vol dir que la solució que es proposa en el present treball hagi de ser idèntica, ans el contrari. És tant sols

un punt de partida, i la seva aplicació durant tots aquests anys ha permès trobar, en aquest procediment constitucional, encerts i mancances.

Al llarg del treball, hi trobarem la justificació de la necessitat d'establir aquest instrument. La novetat de la proposta, en el sentit que la doctrina jurídica no ha estat profusa alhora d'estudiar el tema que es planteja, ha provocat que, necessàriament s'hagin d'analitzar mecanismes i instruments existents similars, o que, almenys, guarden una mínima relació amb el que es planteja.

Així, en el text s'hi incorporen quatre apartats destinats a estudiar exemples i models que prenen com a base el diàleg, la transacció, l'arbitratge, la conciliació i la mediació per acordar solucions a conflictes administratius. Alhora de cercar aquests instruments amb certa similitud, s'han analitzat models d'àmbit autonòmic, estatal, europeu i internacional.

El primer model el trobem a la comunitat autònoma d'Extremadura, en concret, en la Llei 3/2019, de 22 de gener, de Garantia de l'Autonomia Municipal d'Extremadura. Aquesta llei, com veurem, aborda un mecanisme nou de conciliació prejudicial, que pretén evitar la judicialització de determinades controvèrsies i conflictes entre la Junta d'Extremadura i les administracions locals o entre aquestes entre si, que suposa el tancament d'un original sistema de garantia de l'autonomia local, que bé es pot qualificar com el més avançat dels existents a l'Estat autonòmic.

El segon model objecte d'estudi, d'àmbit estatal, és el previst en la Llei 11/2011, de 20 de maig, de reforma de la Llei 60/2003, de 23 de desembre, d'Arbitratge i de regulació de l'arbitratge institucional en l'Administració General de l'Estat i Llei Orgànica 5/2011, de 20 de maig, que introdueix en una disposició addicional única, una norma que contempla un mecanisme per resoldre les controvèrsies jurídiques entre l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics. La pròpia llei defineix aquest mecanisme com un Arbitratge institucional a l'Administració General de l'Estat.

El tercer exemple objecte d'anàlisi, d'àmbit de la Unió Europea, fa referència a la Directiva (UE) 2017/1852 del Consell de 10 d'octubre de 2017, relativa als mecanismes de resolució de litigis fiscals en la Unió Europea. La Directiva pretén implantar opcions extrajudicials de consens en litigis, entre autoritats estatals de diferents Estats membres de la Unió europea i mitjançant una comissió de resolució alternativa de conflictes, en relació amb la interpretació i aplicació dels tractats fiscals bilaterals, sobre doble imposició en renda i patrimoni, fent referència expressa a la mediació i la conciliació.

I per culminar l'estudi de procediments similars, ens centrarem en el cas de Colòmbia. Per entendre el model de l'estat de Colòmbia hem de partir de la base que l'article 113 de la seva Constitució Política consagra el principi de col·laboració harmònica entre els diferents organismes de l'estat per a la realització dels seus fins.

També l'article 209, *ibídem*, disposa que les autoritats administratives coordinaran les seves actuacions per a l'adequat compliment dels fins de l'Estat.

En virtut de l'article 5 de la Llei 1444 de 2011, es va crear l'Agència Nacional de Defensa Jurídica de l'Estat com una unitat administrativa especial, descentralitzada, amb personalitat jurídica pròpia, autonomia administrativa, financera i patrimoni propi, adscrita al Ministeri de Justícia i del Dret. Un dels seus objectius és el d'actuar a favor de la prevenció, defensa i protecció efectiva dels interessos litigiosos de la nació colombiana en les actuacions judicials de les entitats públiques, procurant una reducció de la seva responsabilitat patrimonial i de la seva activitat litigiosa.

Per complir amb aquest objectiu, es va assignar a la *Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*, entre d'altres, la funció de mediar en els conflictes que s'originen entre entitats i organismes de l'ordre nacional, i així es va preveure en l'apartat 3 de l'article 6 del Decret Llei 4085 de 2011, "*Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*"

Per a la definició del model que proposa el present estudi, caldrà analitzar, també, l'actual Llei 29/1998, Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa, bàsicament des de dos punts de vista. El primer, per intentar escatir els motius pels quals, el requeriment previ previst en l'article 44 de la Llei jurisdiccional, no ha servit mai com un procediment per resoldre conflictes entre administracions públiques, tot i que la seva creació obeïa a la voluntat d'introduir mecanismes de mediació i

diàleg entre administracions. S'intentarà discernir els motius d'una constatació, que no ha acomplert els seus objectius, i, consegüentment, les administracions es troben orfes, sense institucions reconegudes normativament per intentar la via negociada entre elles abans d'acudir a la jurisdicció contenciosa.

I el segon punt de vista des del qual s'analitzarà l'actual Llei 29/1998, és per centrar i remarcar que la vigent Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa ja preveu, en els articles 74 i següents, diferents formes d'acabament del procediment, formes que en molts casos, impliquen una tasca negociadora i de diàleg prèvia per tal de resoldre la controvèrsia abans de l'emissió d'una sentència. Els supòsits que preveu la Llei Jurisdiccional, òbviament, fan referència a tots els procediments, independentment de la naturalesa de les parts, siguin els recurrents ciutadans, entitats, persones jurídiques o administracions públiques.

Abans de procedir a formular la proposta concreta de procediment de mediació, el treball també es proposa repensar el paper dels òrgans de naturalesa consultiva, tant a nivell estatal com a nivell del territori de Catalunya. I, en aquest sentit, s'analitza si tant el Consell d'Estat, la Comissió Jurídica Assessora i el Consell de Garanties Estatutàries, en exercici de les seves funcions consultives, podrien tenir un paper actiu i determinant alhora de resoldre discrepàncies, conflictes o divergències entre administracions, prenent com a exemple altres institucions anàlogues de les comunitats autònomes de les Illes Balears, Andalusia i Galícia.

En el capítol XIè del present treball es formula la proposta concreta de procediment de resolució de conflictes, nucli essencial del document, que com veurem està caracteritzada per un seguit d'elements no provinents de l'atzar i que s'explicaran individualment amb els seus avantatges i inconvenients.

Ens trobaríem davant d'un procediment de caràcter obligatori per a les administracions, no potestatiu. Regit pel principi antiformalista, sense la intervenció de persones alienes a les administracions implicades i aprofitant la seva estructura. S'aposta decididament per la virtualitat i la tramitació electrònica, per respecte als principis de celeritat i eficàcia i simplificació administrativa.

En darrer terme, després de l'exposició de la proposta concreta, es concreta i es defineix el procediment mitjançant la introducció d'un seguit de canvis legals i modificacions normatives que haurien de permetre la instauració del procediment, que, a grans trets són:

- a. Modificació de la Llei 29/1998, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.
- b. Modificació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques.
- c. Modificació de la 7/1985, de 2 de abril, reguladora de les Bases del Règim Local
- d. Modificació de la Llei 13/2008, de la Presidència de la Generalitat i del Govern.

e. Modificació del Decret Legislatiu 2/2003 pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya.

f. Modificació de la Llei 26/2010 de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

g. Modificació de la Llei 5/2025, de la Comissió Jurídica Assessora.

h. Modificació de la LLEI 12/2010, del 19 de maig, del Consell de Governos Locals.

Per últim, cal destacar que l'objectiu del present estudi i de la proposta de procediment no és simplement fer disminuir el nombre de litigis i per tant, intentar frenar la saturació de l'administració de justícia.

L'abast és molt més ampli i està íntimament lligat a l'objectiu 16 de l'Agenda 2030 sobre pau, justícia i institucions sòlides, que estableix entre les seves metes la creació d'institucions eficaces i transparents, garantir la igualtat de tots/totes a l'accés a la justícia, promoure i aplicar lleis i polítiques no discriminatòries en favor del desenvolupament sostenible i enfortir les institucions en favor de la pau.

La mediació, com a mètode no adversarial de gestió de conflictes, s'incardina dins de l'anomenada cultura de la pau i per la seva pròpia naturalesa promou la transparència institucional i apropa la justícia a tota la ciutadania sense cap discriminació.

A més i per l'Administració, la mediació comporta l'avantatge d'una utilització més eficient dels recursos públics, millora la seva

imatge front a la societat i afavoreix la dinamització del procés, doncs és una manifestació dels principis d'eficàcia, eficiència i transparència, així com del dret a la bona administració que contempla l'art. 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (2010/C 83/02).

I en aquests temps que corren, també en el món del dret, fomentar el diàleg i la conciliació per evitar el conflicte, hauria de ser la prioritat, de les lleis, dels servidors públics i dels juristes.

CAPÍTOL II. L'Article 33 de la LO 2/1979 del Tribunal Constitucional com a mecanisme de resolució de conflictes entre l'estat i les comunitats autònomes.

Diu l'article 33 de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (en endavant LOTC):

1. El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional, en la que deberán expresarse las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados, concretar la Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:

a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.

c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial" de la Comunidad Autónoma correspondiente.

3. Lo señalado en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de interposición del recurso de inconstitucionalidad por los demás órganos y personas a que hace referencia el artículo 32.

II.1. La L.O. 1/2000, de modificació de la L.O. 2/1979, del Tribunal Constitucional

La Llei Orgànica 1/2000, de 7 de gener, va dur a terme la reforma de l'article 33 de la LOTC, introduint l'apartat segon, preveient la possibilitat d'ampliar el termini d'impugnació d'una norma legal estatal o autonòmica per parts dels corresponents governs, fins als nou mesos, quan entre les dues administracions afectades s'adopti un acord per procedir a la negociació i el diàleg de les

discrepàncies existents. Amb aquesta reforma, es formalitza i s'institucionalitza un procediment que pretenia evitar la presentació de recursos davant del Tribunal Constitucional si les discrepàncies es podien i es volien resoldre, prèviament, mitjançant un procediment de negociació entre les parts.

Òbviament això no vol dir que amb anterioritat a la reforma esmentada, les administracions no poguessin arribar a acords per evitar la interposició de recursos o bé, perquè, un cop interposats aquests, s'aconseguís, per la via del desistiment, la reducció d'aquesta conflictivitat constitucional entre l'estat i les comunitats autònomes.

Aquesta institucionalització de l'instrument de la negociació que es formalitza en el segon paràgraf de l'article 33 de la LOTC té els següents trets característics:

El procediment es desenvolupa sobre normes aprovades, és a dir, quan una de les administracions implicades ja ha adoptat una resolució definitiva i ha conformat la seva voluntat en una norma amb rang de llei, aprovada amb totes les formalitats.

És un procediment ex-ante. Té lloc abans de la interposició del corresponent recurs, abans que es produeixi cap actuació processal i abans que hi hagi cap tipus de pronunciament de l'alt tribunal.

La negociació per eliminar les discrepàncies i evitar la interposició del recurs es duu a terme en un àmbit eminentment format per tècnics. S'elimina el debat polític i s'escolten únicament les opinions dels experts d'una i altra administració, que formen la

subcomissió de seguiment normatiu amb el paraigua de la Comissió Bilateral.

I per últim, hi ha una absència de formalitat en els termes de com s'ha d'afrontar la negociació. No obstant, sí que hi ha certs requisits de caràcter formal que s'han de complir en l'inici i en la finalització del procediment de negociació. Es requereix, amb caràcter previ, una cord del consell executiu i de la comissió bilateral, i, després de l'acord, la comunicació formal al Tribunal Constitucional i la publicació de l'acord en el Butlletí Oficial de l'Estat⁴.

II.2. Les subcomissions, els òrgans de suport i els grups de treball

La Resolució de 29 de juliol de 2011, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial, per la qual es publica el nou reglament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat⁵ ja va preveure, en el seu article 10è, que per al tractament especialitzat de les qüestions de la seva competència, la Comissió Bilateral podria crear Subcomissions i òrgans de suport, denominats Grups de Treball.

⁴ Vid. PÉREZ MEDINA, José María, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado", Rev. Jur. de Castilla y León, 19, 2009,

⁵ Resolución de 29 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el nuevo Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat - Estado.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-14333

I amb caràcter permanent es van crear les següents subcomissions:

- Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes.
- Subcomissió de Col·laboració i Cooperació
- Subcomissió d'Infraestructures i Equipaments
- Subcomissió d'Assumptes Europeus i Acció Exterior.

Cada Subcomissió, a la vegada, podia crear els Grups de Treball dependents d'aquestes que es consideressin necessaris pel desenvolupament de les seves activitats. Els Grups estan constituïts, en termes paritaris, pel personal que cada part consideri oportuna, en funció dels temes a tractar.

En quant a la composició i funcionament de la Comissió en el supòsit previst en l'article 33 de la LOTC, en la redacció donada per la Llei orgànica 1/2000, de 7 de gener, la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes exerceix les funcions atribuïdes a la Comissió Bilateral en el precepte citat.

Aquesta Subcomissió actua d'acord amb el procediment i mètode de treball següent:

1. Quan un dels Governos consideri que existeixen motius fonamentats per a interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra lleis, disposicions o actes amb força de llei, podrà instar la convocatòria de la reunió de la Subcomissió per a l'adopció del corresponent acord d'iniciació de les negociacions, abans que es

compleixin els tres mesos des de la publicació de la norma, a l'efecte de que la Comissió consideri l'aplicació del que es preveu en l'article 33 de la LOTC, en la redacció donada per la Llei orgànica 1/2000, de 7 de gener.

2. A resultes de l'anterior, en el si de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Previsió i Solució de Conflictes es podrà adoptar l'acord d'iniciar negociacions per a resoldre les discrepàncies.

Aquest acord es posarà en coneixement de la Presidència del Tribunal Constitucional, en tot cas, per la persona titular del Ministeri d'Administracions Públiques, dins del termini dels tres mesos següents a la publicació de la Llei sotmesa a coneixement de la Subcomissió, a l'efecte d'ampliació del termini d'interposició del recurs d'inconstitucionalitat, en els termes previstos en la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. Així mateix, es disposarà la publicació del mateix en els respectius Diaris Oficials.

3. Per acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Previsió i Solució de Conflictes es podrà crear un Grup de Treball per a l'anàlisi i estudi de les discrepàncies existents, i tot això amb la finalitat d'evitar el recurs d'inconstitucionalitat previst en el referit article 33 de la LOTC.

4. Quan el Grup de Treball conclouï amb una proposta de solució de les discrepàncies es formalitzarà el corresponent Acord. També es procedirà en el mateix sentit si el Grup de Treball constata la impossibilitat de convenir una proposta conjunta.

II.3. Àmbit d'actuació de la subcomissió

L'àmbit d'actuació de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenició i Solució de Conflictes es defineix en un acord de la Comissió de 17 de juliol de 2007 i es refereix a:

- a) La prevenició de controvèrsies competencials eventuals amb l'intercanvi d'informació sobre les previsions d'avantprojectes de llei i amb la presentació de cartes de cooperació que fan avinent a l'altra part, les consideracions d'índole competencial i es fa el seguiment de les discrepàncies i propostes de solució.
- b) La solució extra-processal de controvèrsies no formalitzades davant el Tribunal Constitucional, funció que el Reglament de la Comissió li atribueix en l'article 11 i que està previst en l'article 33.2 de la LOTC.
- c) La depuració de controvèrsies competencials formalitzades davant el Tribunal Constitucional.
- d) L'examen de controvèrsies competencials resoltes pel Tribunal Constitucional, amb la finalitat de prevenir noves discrepàncies competencials i per aplicar la doctrina i les resolucions del Tribunal.

II.4. Classes d'acords que pot adoptar la subcomissió

Sobre els tipus d'acords que es poden adoptar, després de la negociació, en seu de la subcomissió esmentada, veurem més endavant els acords concrets en les diferents matèries adoptats

en els darrers anys. Bàsicament, però els acords als quals s'arriba entre ambdues administracions tenen per objecte:

- La resolució de la controvèrsia mitjançant el compromís de modificació de la norma autonòmica.
- El compromís d'adopció d'un futur text reglamentari de desenvolupament de la norma objecte de l'acord.
- Acords interpretatius, en els quals es fixen els elements d'interpretació de la norma motiu de la controvèrsia i el compromís que l'aplicació de la norma es farà tenint en compte la interpretació pactada⁶.

II.5. Acords subscrits entre l'Administració general de l'estat i la Generalitat de Catalunya durant el període comprès entre els anys 2018/2020

La Generalitat de Catalunya i l'Administració General de l'Estat, durant els anys 2018 a 2020, has subscrit els acords que es relacionen a continuació, que fan referència als procediments de negociació ex-article 33.2 LOTC⁷:

⁶ Vid. GONZÁLEZ BEILFUSS, M. "La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las CCAA: el mecanismo del art. 33.2 de la LOTC", en Informe CCAA 2007, 2008.

⁷ Font: Departament de Presidència. Generalitat de Catalunya.
https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/subcomissions-i-grups-de-treball/subcomissio-de-seguiment-normatiu-prevencio-i-solucio-de-conflictes/

Acord, de 12 de setembre de 2018, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'estat per a l'any 2018.

Acord, de 29 de novembre de 2019, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 3/2019, del 17 de juny, dels espais agraris.

Acord, de 25 de novembre de 2019, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Reial decret llei 6/2019, d'1 de març, de mesures urgents per a la garantia de la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes en el treball i l'ocupació.

Acord, de 10 de setembre de 2019, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 3/2019, del 17 de juny, dels espais agraris.

Acord, de 22 de juliol de 2019, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Reial decret llei 20/2018, de 7 de desembre, de mesures urgents per a l'impuls de la competitivitat econòmica en el sector de la indústria i el comerç a Espanya.

Acord, d'1 de juliol de 2019, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret Llei 3/2019, de 22 de gener, sobre l'increment retributiu per a l'any 2019 i la recuperació parcial de l'import de la paga extraordinària de l'any 2013 per al personal del sector públic de la Generalitat de Catalunya.

Acord, de 28 de maig de 2019, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Reial decret Llei 6/2019, d'1 de març, de mesures urgents per a garantia de la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes en el treball i l'ocupació

Acord, de 24 d'abril de 2019, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret Llei 3/2019, de 22 de gener, sobre l'increment retributiu per a l'any 2019 i la recuperació parcial de l'import de la paga extraordinària de l'any 2013 per al personal del sector públic de la Generalitat.

Acord, de 5 de febrer de 2019, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Reial decret Llei 20/2018, de 7 de desembre, de mesures urgents per a l'impuls de la competitivitat econòmica en el sector de la indústria i el comerç a Espanya.

Acord, de 15 de desembre de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la

Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret llei 8/2020, de 24 de març, de modificació parcial del Decret llei 7/2020, de 17 de març, de mesures urgents en matèria de contractació pública, de salut i gestió de residus sanitaris, de transparència, de transport públic i en matèria tributària i econòmica, i d'adopció d'altres mesures complementàries.

Acord, de 15 de desembre de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19.

Acord, de 15 de desembre de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge.

Acord, de 28 d'octubre de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 9/2020, del 31 de juliol, de modificació del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família, i de la Llei 15/2009, de mediació en l'àmbit del dret privat.

Acord, de 28 d'octubre de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió

Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 8/2020, del 30 de juliol, de protecció i ordenació del litoral.

Acord, de 28 d'octubre de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 4/2020, del 29 d'abril, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020.

Acord, de 24 d'agost de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, pel qual s'estableix l'ingrés mínim vital.

Acord, de 24 d'agost de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient.

Acord, de 28 de juliol de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret llei 16/2019, de 26 de novembre, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls a les energies renovables.

Acord, de 28 de juliol de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents

complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19.

Acord, de 28 de juliol de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 4/2020, del 29 d'abril, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020.

Acord, de 29 de juny de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret Llei 8/2020, de 24 de març, de modificació parcial del Decret Llei 7/2020, de 17 de març, de mesures urgents en matèria de contractació pública, de salut i gestió de residus sanitaris, de transparència, de transport públic i en matèria tributària i econòmica, i d'adopció d'altres mesures complementàries.

Acord, de 29 de juny de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 2/2020, del 5 de març, de la vitivinicultura.

Acord, de 4 de juny de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret Llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

Acord, de 4 de juny de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

Acord, de 4 de juny de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 10/2019, de 23 de desembre, de ports i de transport en aigües marítimes i continentals.

Acord, de 6 de febrer de 2020, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb el Decret Llei 16/2019, de 26 de novembre, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls a les energies renovables.

II.6. Tres exemples d'acords adoptats durant el període estudiat

A banda dels simples acords pels quals es resol iniciar negociacions per resoldre les discrepàncies competencials suscitées, són destacables els que fan referència a la resolució de la discrepància mitjançant el compromís de modificació de la norma autonòmica, mitjançant el compromís d'adopció d'un futur text reglamentari de desenvolupament de la norma objecte de l'acord o bé mitjançant els acords interpretatius, en els quals es

fixen els elements d'interpretació de la norma motiu de la controvèrsia i el compromís que l'aplicació de la norma es farà tenint en compte la interpretació pactada⁸.

II.6.1. El primer exemple, sobre el RDL 20/2018, de mesures urgents per a l'impuls de la competitivitat econòmica en el sector de la indústria i el comerç a Espanya:

La Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de conformitat amb les negociacions prèvies celebrades pel Grup de Treball constituït en compliment d'allò previst a l'Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de data 5 de febrer de 2019, per resoldre les discrepàncies competencials suscitées en relació amb l'art. 3.3 del Reial decret llei 20/2018, de 7 de desembre, de mesures urgents per a l'impuls de la competitivitat econòmica en el sector de la indústria i el comerç a Espanya, va adoptar els acords següents:

1. Ambdues parts coincideixen a considerar que l'art. 3.3 del Reial decret llei 20/2018, de 7 de desembre, en encomanar a la Direcció General de Política Energètiques i Mines del Ministeri per a la Transició Ecològica l'autorització de les

⁸ Vid. ABELLÁN LÓPEZ, María Ángeles, "Un balance de la modernización autonómica y las tensiones intergubernamentales", Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol. 2, Núm. 2 (2015).

xarxes de distribució tancades, ha d'interpretar-se en el sentit que aquesta autorització és relativa a l'exercici de dita activitat "de distribució tancada" i no a les autoritzacions administratives de les instal·lacions elèctriques previstes en l'article 53 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric. Pel que respecta al dictat de les autoritzacions administratives previstes en l'article 53 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, per a les instal·lacions elèctriques de què es compongui aquesta xarxa de distribució tancada, caldrà atènyer-se al règim competencial establert en l'article 3.13 de la meritada Llei 24/2013, de 26 de desembre i al que disposa l'article 133.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en els termes establerts per la doctrina del Tribunal Constitucional, en concret en el FJ 5 de la STC 36/2017, d'1 de març.

2. A l'objecte de conferir una major seguretat jurídica a l'ordenament del sector, l'Estat es compromet a traslladar el criteri interpretatiu acordat en el punt 1 en el desenvolupament reglamentari de la regulació de les xarxes elèctriques tancades previstes en l'apartat V del preàmbul i en l'article 3 del Reial decret llei 20/2018.

3. Degut a l'acord assolit ambdues parts coincideixen a considerar resoltes les discrepàncies manifestades en relació amb les normes controvertides i conclosa la controvèrsia plantejada.

II.6.2. El segon exemple, sobre el DLL 16/2019, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls a les energies renovables:

Un altre exemple significatiu seria quan la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de conformitat amb les negociacions prèvies celebrades pel grup de treball constituït en compliment d'allò previst en l'acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de data 6 de febrer de 2020, per resoldre les discrepàncies competencials suscitades en relació amb els articles 2, apartats 3, 4 i 6; 4; 5.5; 6; 12; 15; 19; 20 i 23 del Decret Llei 16/2019, de 26 de novembre, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls a les energies renovables, va adoptar l'acord següent:

1. Ambdues parts coincideixen a interpretar els preceptes del Decret Llei 16/2019, de 26 de novembre, que a continuació s'indiquen en els termes que s'expressa per a cadascun:

1.1.- L'art. 5.5 del Decret Llei 16/2019, de 26 de novembre, que afegeix un nou article, el 48 bis, al text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat mitjançant el Decret legislatiu de Catalunya 1/2010, de 3 d'agost, no exclou la necessària obtenció dels acords i informes que prescriu la legislació sectorial aplicable.

1.2.- L'art. 2.6 del Decret Llei 16/2019, de 26 de novembre, que modifica l'art. 21.2 de la Llei de Catalunya 16/2017, de l'1 d'agost del canvi climàtic, es refereix únicament a l'avaluació

ambiental dels plans sectorials i dels projectes d'infraestructures de competència de la Generalitat de Catalunya.

1.3.- L'art. 15 del Decret llei 16/2019, de 26 de novembre, es refereix a la informació pública i consultes, tant de persones físiques como jurídiques, sense excloure la necessària obtenció dels acords i informes que prescriu la resta de la legislació aplicable.

1.4.- L'art. 2.3 del Decret llei 16/2019, de 26 de novembre, que dona nova redacció a les lletres a) i c), de l'apartat 1 de l'article 19, de la Llei de Catalunya 16/2017, del canvi climàtic, preveu la promoció per la Generalitat de mesures per assolir uns objectius ambientals indicatius de la política energètica en el marc de la normativa estatal bàsica en matèria d'energia.

1.5.- L'art. 6 del Decret llei 16/2019, de 26 de novembre, ha de ser interpretat en els termes que resulten d'allò establert en l'art. 149.1.22 de la Constitució espanyola i l'art. 133 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

1.6.- L'art. 19 del Decret llei 16/2019, de 26 de novembre, es refereix a noves instal·lacions de producció d'energia elèctrica provinent d'energia eòlica o d'energia solar fotovoltaica a les quals no resulta d'aplicació el règim de retribució regulada establert en l'art. 15.2 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre del sector elèctric.

1.7.- L'article 2.4 del Decret llei 16/2019, de 26 de novembre, que modifica l'art. 19.4 de la Llei de Catalunya 16/2017, de l'1

d'agost, del canvi climàtic, s'aplicarà sense perjudici de les competències de l'Administració General de l'Estat en relació amb els permisos d'investigació per a l'obtenció de gas i de petroli d'esquist per fracturació hidràulica horitzontal (fracking).

2.- Quant a l'acord assolit ambdues parts coincideixen a considerar resoltes les discrepàncies manifestades en relació amb les normes controvertides i conclosa la controvèrsia plantejada.

II.6.3. El tercer exemple, sobre la Llei de Catalunya 3/2019, dels espais agraris

Cal també fer esment a les actuacions de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de conformitat amb les negociacions prèvies celebrades pel Grup de Treball constituït en compliment d'allò previst a l'Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de data 10 de setembre de 2019, per resoldre les discrepàncies competencials suscitades en relació amb els articles 10, 16, 17 i 20 i la disposició addicional sisena de la Llei de Catalunya 3/2019, del 17 de juny, dels espais agraris, va adoptar l'acord següent:

1. Ambdues parts valoren molt positivament la funció que poden complir els instruments de planificació territorial sectorial agrària previstos en la Llei 3/2019 a l'efecte de

protegir els espais agraris tant pel seu significat econòmic, com per la funció que exerceixen en la producció d'aliments i en la preservació de l'habitabilitat del territori.

2. Ambdues parts coincideixen a considerar que els articles 10, 16, 17 i 20 de la Llei 3/2019, del 17 de juny, dels espais agraris, no susciten cap controvèrsia competencial, atès que quan aquests preceptes mencionen les infraestructures d'interès general, estan fent referència exclusiva a les infraestructures de competència de la Generalitat de Catalunya, sense que, en conseqüència, hi càpiga entendre'n l'aplicació a les infraestructures i obres públiques d'interès general de competència estatal. Ambdues parts assumeixen que dels preceptes referits no en pot resultar el condicionament de les infraestructures i obres públiques d'interès general de titularitat estatal que els articles 149.1, apartats 20, 21 o 24, de la Constitució reserven a l'Estat, tal com ha recordat la jurisprudència del Tribunal Constitucional (per totes les recents SSTC 79/2019 i 113/2019).

3. Sense perjudici de l'anterior, la Generalitat de Catalunya es compromet a incloure en les disposicions reglamentàries de desplegament de la Llei 3/2019, del 17 de juny, aquesta concreció sobre les infraestructures d'interès general afectades per la norma per evitar induir a error als destinataris.

4. Així mateix, ambdues parts constaten que la disposició addicional sisena de la Llei 3/2019 compleix una funció organitzativa assignant al departament de la Generalitat de Catalunya competent les funcions d'Administració actuant en

les concentracions parcel·làries a Catalunya i, a aquest efecte, reproduïx les disposicions substantives establertes pels apartats 1, 2 i 4 de l'art. 205 de la Llei de reforma i desenvolupament agrari, el text de la qual va ser aprovat pel Decret 118/1973, de 12 de gener, i per tant, no pot suposar cap modificació de la regulació de l'acta notarial de reorganització de la propietat, ni del règim jurídic de la seva inscripció, competència que correspon a l'Estat, de conformitat amb l'article 149.1, 8a de la Constitució espanyola.

5. Atès l'acord assolit, ambdues parts coincideixen a considerar resoltes les discrepàncies manifestades en relació amb les normes controvertides i conclosa la controvèrsia plantejada.

II.7. Debilitats i fortaleces del procediment de negociació bilateral

Segons ROIG MOLÉS⁹, el procediment previst en el supraesmentat article de la Llei Orgànica, es va crear per reduir la conflictivitat davant del Tribunal Constitucional. Aquesta funció original és la

⁹ ROIG MOLÉS, Eduard, "Contenido y eficacia de los acuerdos de las Comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC". Estudios monograficos, Informe Comunidades Autónomas, 2015,

que n'ha marcat a més la configuració, al voltant d'una dinàmica fonamentalment jurisdiccional, al voltant d'una norma ja aprovada, bilateral i amb un caràcter fonamentalment discret.

L'eficàcia del procediment ha estat notable quant als acords assolits, però cal afegir immediatament que els seus efectes de reducció de la conflictivitat són menors del que sembla, tant en sentit qualitatiu com quantitatiu: qualitativament, atès que els acords es centren en aspectes de detall i no en les grans qüestions de discussió política i competencial, que es plantegen davant del TC. I quantitativament, ja que les comunitats que no plantegen negociació o que no arriben a acords presenten igualment el recurs sobre la norma corresponent i els acords parcials també donen lloc a impugnacions, encara que d'abast més reduït. De nou, en aquest àmbit la dinàmica és diversa en el cas de lleis autonòmiques (en què la reducció del nombre de recursos és més important, ja que l'estat planteja sovint la negociació) o lleis estatals (amb menys negociacions plantejades per les Comunitats i amb més casos d'acords parcials o amb alguna comunitat, alhora que d'altres procedeixen a impugnar).

Però el procediment i els acords aconseguits han generat un nou sentit, diferent i no necessàriament secundari, del procediment de l'article 33.2 LOTC: els governs han desenvolupat un fòrum de discussió de caràcter predominantment tècnic en què s'acorden aspectes de caràcter fonamentalment normatiu.

Es pot aventurar que aquesta funció del procediment en justificaria el manteniment fins i tot al marge de l'existència o la possibilitat d'impugnació, ja que els costos són baixos (un procés de discussió tècnic molt discret i que no implica renúncies a

facultats pròpies) i els beneficis considerables (un acord polític, el desenvolupament de dinàmiques de cooperació i participació, la pacificació d'àmbits d'actuació de les dues administracions...).

Es tracta doncs d'una funció que neix de la discussió jurisdiccional però que se'n distancia tant pel que fa al seu objecte (materialment normatiu) com pel que fa als seus efectes (mitjans, però rellevants per a tercers i, especialment, per a altres comunitats).

En aquest sentit, el procediment desplega una dinàmica més propera a la general de les relacions intergovernamentals i més allunyada de la jurisdiccional, però la seva configuració continua responent als elements de vinculació amb el procés jurisdiccional: no extensió a moments previs a l'aprovació de la norma o posteriors a la seva impugnació, bilateralitat, publicitat només de l'acord i de caràcter formal, nul·la intervenció parlamentària, reduït control de les negociacions i els acords, ús de les negociacions per a finalitats alienes a la jurisdiccional, etc.

Per això, encara segons ROIG MOLÉS¹⁰, cal assumir que el procediment de l'art. 33.2 LOTC ha desenvolupat una virtualitat diferent de l'original i que, sense qüestionar-ne l'eficàcia i l'adequació a dret, seria positiu introduir-hi elements propis d'una dinàmica més política, essencialment al voltant de les nocions de publicitat i vinculació amb els òrgans multilaterals de cooperació i control parlamentari.

¹⁰ ROIG MOLÉS, Eduard, "*Contenido y eficacia de los acuerdos de las Comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC*", Estudios monograficos, Informe Comunidades Autónomas, 2015,

En relació a aquest procediment, ARBÓS MARÍN¹¹, ha assenyalat també el contingut eminentment polític dels acords que es poden subscriure per evitar la conflictivitat constitucional:

"La litigiosidad constitucional en general, depende de decisiones políticas, con las salvedades que sean del caso en cuanto se refiera al Defensor del Pueblo y en lo relativo a la presentación de cuestiones de inconstitucionalidad. Para la interposición de los recursos de inconstitucionalidad que aquí analizamos nada indica que sean determinantes las consideraciones académicas relativas a la corrección constitucional de tal o cual norma con rango de ley, estatal o autonómica. Especialmente si los intereses políticos invitan a pasar por alto un desbordamiento competencial, o el cálculo estratégico lleva a sufrirlo en silencio para no generar una jurisprudencia constitucional que empeore la que rige".

Continua dient que es tracta, en el fons, de decisions polítiques i que tenen en compte el resultat probable que adopti el Tribunal Constitucional, en el sentit que, com més previsible sigui la decisió de l'alt tribunal, hi haurà més probabilitats que els conflictes es resolguin amb acords negociats, atès que l'incentiu serà més gran per aquella part que, segons la jurisprudència constitucional sobre la matèria vinculada a l'objecte de la controvèrsia, pugui albirar un resultat desfavorable.

¹¹ ARBÓS MARÍN, Xavier. "Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley", UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 34, p. 152-153. 2014.

Existeix, però, una previsió constitucional que no permet que la negociació entre l'estat i les Comunitats Autònomes es dugui a terme en condicions d'igualtat. L'article 161.2 de la Constitució Espanyola contempla la possibilitat, si així ho demana el Govern de l'Estat, de que la interposició d'un recurs davant del Tribunal Constitucional contra disposicions i resolucions adoptades per les Comunitats Autònomes, produeixi la suspensió de la disposició o resolució recorreguda.

"El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses".

Òbviament que aquest privilegi, del qual només disposa una de les parts negociadores, incideix i té una influència decisiva en la voluntat o no d'establir negociacions, perquè, per exemple, l'inici de les negociacions ajornaria la interposició del recurs i, mentrestant, la disposició o resolució autonòmica objecte de la controvèrsia estaria vigent.

Sobre l'article 161.2 de la Constitució s'hi han referits nombrosos autors:

RIU FORTUNY ¹², per exemple, opina que el projecte de Llei de la LOTC, pretenia un desenvolupament manifestament decantat cap

¹² RIU FORTUNY Ramon. "Naturaleza y extensión de la medida prevista en el artículo 161.2 ce y su desarrollo en la LOTC: estado de la cuestión. La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales."

al reconeixement d'una posició privilegiada de l'Estat vers les Comunitats Autònomes, i el text inicial contenia àmplies referències a la suspensió de les lleis i a la impugnació i suspensió de disposicions de les Comunitats Autònomes. Finalment, el text definitiu de la Llei Orgànica, no només va plasmar la possibilitat d'invocar la suspensió en les normes amb rang de llei, sinó que també va preveure un nou procediment substantiu per impugnar les disposicions reglamentàries i actes de les Comunitats Autònomes, i al mateix temps, va habilitar la invocació de la suspensió preventiva tant en els recursos d'inconstitucionalitat com en els conflictes competencials i en el nou procediment impugnatori regulat en el Títol V de la LOTC.

I sobre la incidència que la suspensió preventiva té sobre el procediment de negociació bilateral, manifesta que:

"Cabe advertir que, en la actualidad, el artículo 33.2.b) de la LOTC, que fue añadido a la redacción original de ese precepto por la LO 1/2000, de 7 de enero, se refiere también a la suspensión de la norma impugnada en el recurso de inconstitucionalidad. Ese precepto prevé que en el caso que se abra en una comisión bilateral de cooperación entre el Estado y una Comunidad Autónoma, y se prorrogue el plazo de interposición del recurso hasta los nueve meses a contar desde la publicación de la ley, en el acuerdo de la comisión que se habrá de comunicar al Tribunal Constitucional puede hacerse referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma

Seminario, Barcelona, 22 de octubre de 2004. - (Institut d'Estudis Autònoms; ISBN 84-393-6957-3 I. Pp 102-123

en el caso que se acabe presentando el recurso dentro de ese plazo”.

Per la seva banda, JIMÉNEZ ASENSIO ¹³ creu que des del punt de vista del dret a la tutela judicial efectiva i del dret a un procés amb totes les garanties, el privilegi de la suspensió cautelar que té l'estat col·loca al legislador i a les institucions autonòmiques en una clara posició d'inferioritat estructural en relació al legislador estatal, i que aquesta asimetria tan radical és dubtosament acceptable en termes del que hauria de ser un procés constitucional just i equitatiu, atès que, segons el seu parer, erosiona frontalment el principi de contradicció i trenca el principi d'igualtat d'armes en seu del Tribunal Constitucional.

Així mateix, critica que, únicament amb criteris polítics i sense necessitat de cap motivació, es pugui aplicar el mecanisme automàtic de suspensió cautelar:

"Además, el sistema actual debilita el privilegio jurisdiccional del legislador, puesto que dota de poderes de suspensión sobre la actividad del legislador autonómico a un órgano político (nada menos que al Gobierno) por razones estrictamente políticas. En efecto, nada debe motivar ese Gobierno si, a través de su presidente, impugna la ley autonómica e invoca ese precepto; como es harto conocido, el mecanismo automático de la suspensión actúa con la mera invocación del precepto en el escrito de demanda en el que se

¹³ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. "La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales". Seminario, Barcelona, 22 de octubre de 2004. - (Institut d'Estudis Autonòmics; ISBN 84-393-6957-3 I. Pp 66-86

formula el recurso, conflicto o impugnación, y tras ser admitida a trámite (aunque los efectos externos, frente a terceros, de tal suspensión no se producen hasta la publicación del anuncio de la admisión a trámite en el Boletín Oficial del Estado). Ni que decir tiene que este sistema, perverso en grado sumo, supone una intromisión de la política (en su sentido más grosero) en la actuación del Tribunal Constitucional, pues este órgano constitucional realiza aquí únicamente una función de mera constatación de que ha sido efectivamente invocado el precepto, ya que en nada puede modular el ejercicio de esa facultad suspensiva que ha sido activada por el presidente del Gobierno”.

En darrer terme, alerta de l'ús arbitrari que pot suposar la utilització de l'institut de la suspensió automàtica, (prova d'això és que, en molts períodes, s'ha convertit en una mena de clàusula d'estil en tots els escrits d'interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra lleis de les comunitats autònomes plantejat pel president del Govern). I mostra del caràcter polític del recurs d'inconstitucionalitat és que aquest ús arbitrari es mostra particularment intens quan la llei autonòmica impugnada ho és d'una comunitat autònoma el color polític de la qual és diferent del que té el Govern central, ja que en aquests casos la invocació de l'article 161.2 és la regla general, mentre que altres vegades (quan hi ha coincidència de color polític) hi ha casos en els quals trobem excepcions a la seva utilització quasi automàtica.

CAPÍTOL III. El fracàs del requeriment previ de l'article 44 de la Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa com a mecanisme d'acord entre administracions.

Diu l'article 44 de la Llei 29/1998, Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa (LJCA):

"1. En els litigis entre administracions públiques no es pot interposar recurs en via administrativa. No obstant això, quan una Administració interposi recurs contenciós administratiu contra una altra, li pot requerir prèviament que derogui la disposició, anul·li o revoqui l'acte, faci cessar o modifiqui l'actuació material, o iniciï l'activitat a què estigui obligada.

Quan l'Administració contractant, el contractista o tercers pretenguin recórrer les decisions adoptades pels òrgans administratius als quals correspon resoldre els recursos especials i les reclamacions en matèria de contractació a què es refereix la legislació de contractes del sector públic han d'interposar el recurs directament i sense necessitat de requeriment o recurs administratiu previ.

2. El requeriment s'ha de dirigir a l'òrgan competent mitjançant un escrit raonat que ha de concretar la disposició, l'acte, l'actuació o la inactivitat, i s'ha de produir en el termini de dos mesos a comptar des la publicació de la norma o des que l'Administració requeridora hagi conegut o pogut conèixer l'acte, l'actuació o la inactivitat.

3. *El requeriment s'entén rebutjat si, dins el mes següent a la seva recepció, el requerit no emet contestació.*

4. *Queda al marge el que disposa la legislació de règim local sobre aquesta matèria."*

En l'actualitat, és un tema pacífic i sense discussió doctrinal el fet que el mecanisme del requeriment previ entre administracions públiques previst en l'article 44 de la llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, respon a un mecanisme d'acord i enteniment entre administracions¹⁴, a través del qual es busca donar a l'administració requerida la possibilitat de reconsiderar les seves decisions i procurar, així, una solució que posi fi al conflicte, però que en cap cas es tracta d'un procediment impugnatori com el dels recursos administratius. Així ho ha reconegut la jurisprudència de la Sala tercera del Tribunal Suprem.

També s'ha reconegut unànimement, el caràcter potestatiu d'aquesta figura, i la seva finalitat, que és la d'evitar litigis, amb el benentès que aquests requeriments no tenen caràcter vinculant respecte al que es sol·licita en un posterior recurs en seu jurisdiccional. No és necessari que coincideixin el *petitum* que s'inclou en el requeriment previ i el *petitum* de la posterior demanda en seu jurisdiccional. Sembla clar que si el que cerca el requeriment previ és l'intent d'acord, és probable que això suposi una renúncia posterior, ni que sigui en part, a la pretensió, amb

¹⁴ Vid. BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luís. "Una apuesta por la mediación administrativa". Revista Aranzadi doctrinal, ISSN 1889-4380, n. 3 (junio 2014).

la voluntat d'aconseguir-lo. Per contra, si aquest acord no s'aconsegueix perquè es desestima el requeriment previ, l'administració recurrent no queda vinculada pels termes del requeriment, perquè si hi quedés vinculada, podríem estar davant d'una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva. És més, l'objecte del recurs contenciós administratiu no seria la manca de resposta o la desestimació del requeriment, sinó que seria l'acte, disposició o inactivitat d'una administració pública que una altra administració considera que no és ajustada a dret¹⁵.

III.1. La sentència del Tribunal Suprem de 3 Juny de 2020 que fixa la doctrina del Tribunal en relació a l'article 44 de la LJCA

Per la seva importància alhora de desgranar tot el contingut de l'article 44 de la llei jurisdiccional, s'analitza a continuació la sentència del Tribunal Suprem, Sala Tercera, del Contenciós-administratiu, Secció 3^a, 640/2020 de 3 Juny de 2020, dictada en el recurs 3963/2019¹⁶, que fixa la doctrina del Tribunal en relació a l'article 44 de la LRJCA.

L'art. 44 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa, que regula els pressupostos preprocesals dels litigis entre Administracions

¹⁵ Vid. MALARET, E. (1998). El requerimiento previo al contencioso-administrativo en las relaciones interadministrativas. Comentario Art.44, Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo REDA*, 100. ISSN: 0210-8461

¹⁶ En fou ponent el magistrat Bandrés Sánchez-Cruzat, José Manuel.

Públiques, ha de ser interpretat de conformitat amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, consagrat en l'art. 24 CE. Per a no causar indefensió, l'aplicació del referit art. 44 de la Llei 29/1998 no es pot realitzar de manera rigorista, de forma que dificulti, impedeixi o obstaculitzi injustificadament el dret d'accés a la jurisdicció d'una Administració Pública, en aquells supòsits en què pretén interposar accions contra una altra Administració, i l'Administració impugnant ha seguit diligentment els tràmits procedimentals indicats per la pròpia Administració, autora de la resolució administrativa¹⁷.

L'art. 44 Llei 29/1998, no resulta aplicable quan una de les Administracions assumeix en la relació jurídica-administrativa iniciada entre ambdues administracions, una posició semblant o assimilable a la d'un particular, sense ostentar cap de les prerrogatives de poder públic, per la qual cosa en aquests supòsits no resulta improcedent la interposició de recursos en via administrativa.

No es pot invocar el principi *pro actione*, tenint en compte que com declara la sentència 102/2012, de la Secció 5a de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de

¹⁷ La sentència, en aquest punt, fa una remissió a la doctrina del TEDH: "En este mismo sentido, debe recordarse la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, expuesta en las sentencias de 3 de diciembre de 2001 (TEDH 2001, 765), 9 de diciembre de 2014 (TEDH 2014, 95) y de 20 de mayo de 2020, que consideran incompatible con el derecho de acceso a un Tribunal, recogido en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (RCL 1979, 2421). una interpretación particularmente rigurosa de las reglas del proceso que impida el examen de las cuestiones de fondo, de modo que en aquellos supuestos en que al demandante no se le pueda reprochar haber actuado con negligencia ni haber cometido un error patente en la formalización del recurso, cabe apreciar que una decisión de inadmisión habría vulnerado el mencionado artículo 6.1 del Convenio Europeo."

Catalunya: *"Quan de recursos entre Administracions Públiques es tracta, la sentència del mateix Alt Tribunal de 15 de desembre de 2008 -es refereix al Tribunal Constitucional -en el seu fonament de dret sisè resol sobre l'aplicació de la doctrina constitucional sobre la fixació i el còmput dels terminis per a impugnar actes desestimatoris presumptes i precisa que "aquesta institució està pensada respecte del ciutadà que no obté resposta en termini de l'Administració, per la qual cosa no resulta utilitzable respecte d'una Administració Pública amb actuació defectuosa al no complir el seu deure de resoldre o, si escau, contestar en termini".* La posició en la qual queda un ciutadà o una Administració davant el silenci d'una altra Administració no és equiparable i el nivell d'exigència en la seva resposta no pot ser el mateix.

Els requeriments contemplats en l'article 44 de la Llei de la Jurisdicció no són recursos administratius ni participen de la naturalesa d'aquests. Aquests requeriments responen a un mecanisme d'acord i entesa entre Administracions Públiques per a evitar litigis, en el marc dels principis constitucionals de coordinació i col·laboració que han de presidir les relacions entre aquestes Administracions. A través dels requeriments s'intenta donar a l'Administració requerida la possibilitat de reconsiderar les seves decisions i així procurar una solució que defugui el conflicte; però pel seu caràcter de tècniques d'acord, consens i conciliació no són, ni per la seva naturalesa ni per la seva tramitació, vies impugnatòries com els recursos administratius¹⁸.

¹⁸ En concret, la sentència referida es pronuncia en el següent sentit: "Al respecto, cabe recordar que la regulación del instituto procedimental del requerimiento previo al recurso contencioso-administrativo contemplado en

Cal recordar que la regulació de l'institut procedimental del requeriment previ al recurs contenciós administratiu contemplat en el referit article 44 de la Llei reguladora de la Jurisdicció contenciosa administrativa, té com a finalitat evitar la litigiositat entre Administracions Públiques afavorint la resolució de conflictes que poguessin suscitar-se entre Administracions Públiques¹⁹, en termes de composició dels interessos públics en joc, en la mesura que les Administracions Públiques tenen la consideració constitucional de subjectes servidors dels interessos generals i responsables dels serveis públics i que constitueix un desideràtum constitucional que l'eventual conflictivitat entre elles

el referido artículo 44 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tiene como finalidad evitar la litigiosidad entre Administraciones Públicas favoreciendo la resolución de conflictos que pudieran suscitarse entre Administraciones Públicas, en términos de composición de los intereses públicos en juego, en la medida que las Administraciones Públicas tienen la consideración constitucional de sujetos servidores de los intereses generales y responsables de los servicios públicos y que constituye un desideratum constitucional que la eventual conflictividad entre ellas se resuelva con arreglo a los principios de legalidad, seguridad jurídica, eficacia, colaboración, concertación y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en los artículos 9.3, 103 y 106 de la Constitución (RCL 1978, 2836) .

En este sentido, procede significar que la supresión del recurso administrativo en los conflictos interadministrativos y la correlativa introducción del requerimiento potestativo previo a la interposición del recurso jurisdiccional, que se establece en el artículo 44 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, resulta coherente con la naturaleza específica y singular que caracteriza a los litigios entre Administraciones Públicas, en que se enfrentan sujetos de Derecho Público que sirven con objetividad a los intereses generales, y en que resulta legítimo arbitrar mecanismos procedimentales para encauzar la resolución del conflicto interadministrativo”.

¹⁹ Vid. AGUDO GONZÁLEZ, J. (2015): «La función administrativa de control como manifestación de la función constitucional de control. Bases para un sistema de justicia administrativa», Actas del X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015, Madrid: AEPDA-INAP.

es resolgui conformement als principis de legalitat, seguretat jurídica, eficàcia, col·laboració, concertació i lleialtat institucional, conforme el que preveuen els articles 9.3, 103 i 106 de la Constitució.

En aquest sentit, s'ha de reconèixer que la supressió del recurs administratiu en els conflictes interadministratius i la correlativa introducció del requeriment potestatiu previ a la interposició del recurs jurisdiccional, que s'estableix en l'article 44 de la LJCA, resulta coherent amb la naturalesa específica i singular que caracteritza als litigis entre Administracions Públiques, en els quals s'enfronten subjectes de Dret Públic que serveixen amb objectivitat als interessos generals, i , per tant, resulta legítim arbitrar mecanismes procedimentals per a canalitzar la resolució del conflicte interadministratiu²⁰.

III.2. Les dades que demostren el fracàs del requeriment previ a la Generalitat de Catalunya

Dels 44 recursos contenciosos administratius interposats contra la desestimació, expressa o presumpta, del requeriment previ respecte actes administratius de la Generalitat de Catalunya, entre els anys 2018-2020, la gran majoria corresponen a recursos interposats per administracions locals, en concret, 41.

²⁰ Vid. BUSTILLO BOLADO, R. O. (2015): «*Derecho Administrativo español y solución extrajudicial de conflictos: entre el (razonablemente hermoso) mito y la (menos edificante de lo deseable) realidad*», Actas del X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015, Madrid: AEPDA-INAP

En dues ocasions són recursos interposats per consorcis públics i en una ocasió, per l'Administració general de l'Estat.

Respecte la tipologia, ens trobem, a parts iguals, amb contenciosos relatius a expropiacions forçoses (valoracions), urbanisme (planejament) i activitat subvencional²¹.

Es desconeix l'existència de cap resolució expressa de l'administració de la Generalitat que hagi estimat un requeriment previ i s'hagi evitat el conflicte en seu jurisdiccional.

L'experiència de l'administració de la Generalitat, doncs, demostra que el requeriment previ no ha servit mai com un procediment per resoldre conflictes entre administracions públiques. Si la seva creació obeïa a la voluntat d'introduir mecanismes de mediació, conciliació i diàleg entre administracions, s'ha demostrat que no ha acomplert els seus objectius, i les administracions es troben orfes, sense institucions reconegudes normativament per intentar la via negociada abans d'acudir a la jurisdicció contenciosa.

III.3. L'intent de modificació de la regulació del requeriment previ en la proposta d'avantprojecte de llei d'eficiència de la jurisdicció contenciosa administrativa de l'any 2013

Per ordre ministerial d'onze de juliol de 2012, es va crear una Secció Especial, en el si de la Comissió general de Codificació, per a la reforma de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la

²¹ Font: Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya

Jurisdicció Contenciosa Administrativa. Segons aquesta Ordre ministerial, l'objectiu de la reforma que s'iniciava era la recerca de l'eficiència en el funcionament de la jurisdicció contenciosa. L'objecte dels treballs de la Secció especial era l'anàlisi i una proposta de reforma parcial, en termes d'eficiència.

Els treballs de la Secció van consistir en la identificació de quatre àmbits principals d'estudi: l'accés d'assumptes a la jurisdicció contenciosa; els procediments jurisdiccional, abreujat i ordinari; la cassació contenciosa i el sistema de costes. No obstant, això no va impedir que el treball de la Secció especial tingués en consideració altres qüestions i problemes processals, no estrictament relacionats amb l'objecte de l'eficiència.

Segons l'informe explicatiu dels treballs realitzats, publicat pel Ministeri de Justícia²², la Secció especial va debatre propostes diverses sobre la possibilitat de fomentar la mediació (tant administrativa com judicial), o de potenciar la transacció contenciosa, però es va considerar que aquestes possibles innovacions normatives presentaven nombroses implicacions transversals:

"Pero la pròpia secció ha considerado que esas posibles innovaciones presentan numerosas implicaciones transversales. Así, por ejemplo, la introducción de la

²² Ministerio de Justicia (2013), «Sección Especial para la Reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción contencioso-administrativo.

mediación administrativa tendría que ser armonizada con los actuales "defensores" administrativos, sectoriales o generales; también, la potenciación de la transacción judicial implicaría, además de fomentar una mayor cultura y sensibilidad por esos instrumentos, un consenso muy amplio y su plasmación en reformas organizativas y procedimentales. En estos y otros temas, la prudencia -y una vez mas la acotación funcional y temporal de la Sección Especial- han aconsejado que los debates de la Sección no se trasladaran a propuestas normativas concretas..."

De l'esmentat informe i proposta d'avantprojecte, sorprèn negativament l'absència de cap crítica en relació al funcionament dels litigis entre administracions públiques, el paper del requeriment previ o preliminar i, conseqüentment, l'absència també de cap proposta de millora del procediment que tendeixi a convertir-lo en un intent formal de resolució del conflicte previ a la interposició del recurs contenciós administratiu.

És especialment destacable aquesta absència per dos motius: el primer, perquè com s'ha explicat, un dels objectius de la Comissió especial redactora és la recerca de l'eficiència en el funcionament de la jurisdicció contenciosa. I el segon, perquè la Comissió sí que formula una proposta de modificació de l'article 44 de la Llei jurisdiccional, com a millora en el procés contenciós.

Així, el que opina la Comissió especial en relació a l'article 44 és que consideren que el termini del requeriment ha de facilitar la comunicació i possibles acords entre les administracions concernides, que posteriorment pogués donar un sentit concret al requeriment d'anul·lació. En aquest sentit, la Secció va

considerar que l'actual termini de dos mesos és insuficient per a l'objectiu assenyalat, i, conseqüentment, van proposar una ampliació a quatre mesos.

També, i en relació a l'apartat tercer de l'article 44, en el qual s'estableix el termini d'un mes per tal que l'administració requerida atengui el requeriment previ a la interposició d'un recurs contenciós formulat per una altra administració pública, la Comissió considera que la brevetat del termini determina que, a la pràctica, el requeriment sigui molt difícilment atendible, inclús en el cas que abans del requeriment ja existís un acord entre les dues administracions. Així, segons diuen, per tal d'evitar el procés contenciós administratiu quan hi podria haver un requeriment previ amb possibilitats de ser atès, proposen estendre d'un a dos mesos el termini per resoldre el requeriment.

La proposta concreta de redactat dels apartats 2 i 3 de l'article 44 que formula la Comissió Especial, era la següent:

Art. 44.2 LJCA

El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, i deberá producirse en el plazo de cuatro meses desde la publicación de la norma o desde que la Administración requiriente hubiera podido conocer el acto, actuación o inactividad.

Art. 44.3 LJCA

El requerimiento se entenderá rechazado si, dentro de los dos meses siguientes a su recepción, el requerido no lo contestara.

III.4. Les dificultats afegides per a l'aplicació de l'article 44 LJCA quan intervenen administracions locals

Hi ha un altre aspecte que ha generat menys literatura jurídica i que, en certa manera, ha passat desapercbut en la doctrina administrativista, i és la desigualtat existent en aquells litigis entre administracions en els quals, l'administració requerida, és l'administració local.

En el supòsit de controvèrsies entre òrgans de l'administració general de l'Estat i altres Comunitats Autònomes, és clara i pacífica l'aplicació de l'article 44 de la LJCA. També ho és quan és l'administració local qui qüestiona un acte o una disposició de caràcter general de l'Administració de l'estat o de les Comunitats Autònomes.

Tampoc es plantegen problemes quan la litigiositat o la controvèrsia és entre administracions locals. -Aquesta conflictivitat entre dues administracions locals és certament infreqüent, i es dona, sobretot, en els casos de delimitacions o alteracions de termes municipals, aprovació de figures de planejament en terrenys termeners entre dos municipis, en la prestació conjunta de certs serveis públics, ...-

El problema sorgeix quan és l'Administració General de l'Estat o l'administració de les Comunitats Autònomes que volen qüestionar una actuació de l'administració local. En aquest supòsit, no s'aplicaria l'article 44 LJCA sinó que entrarien en joc

els article 65 i 66 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local (en endavant LBRL)²³.

Segons aquests preceptes, quan l'Administració de l'Estat o de les comunitats autònomes, en l'àmbit de les competències respectives, consideri que un acte o un acord d'alguna entitat local infringeix l'ordenament jurídic, pot requerir-la, perquè anul·li l'acte esmentat en el termini màxim d'un mes.

El requeriment ha de ser motivat i expressar la normativa que es consideri vulnerada i s'ha de formular en el termini de quinze dies hàbils a partir de la recepció de la comunicació de l'acord.

Així mateix, els preceptes preveuen que l'Administració de l'Estat o, si s'escau, la de la comunitat autònoma, pot impugnar l'acte o l'acord davant la jurisdicció contenciosa administrativa dins el termini assenyalat per a la interposició del recurs de la mateixa naturalesa que assenjala la LJCA, comptat des de l'endemà del dia que venci el requeriment dirigit a l'entitat local, o al de la recepció de la comunicació de l'entitat local que rebutja el requeriment, si es produeix dins el termini assenyalat per a això.

I, en darrer terme, es preveu també que l'Administració de l'Estat o, si s'escau, la de la comunitat autònoma, també pugui impugnar directament l'acte o l'acord davant la jurisdicció contenciosa administrativa, sense necessitat de formular cap

²³ Vid. CARRASCO LÓPEZ, Ignacio. "El control jurisdiccional de los actos de las entidades que integran la Administración local a instancias de las comunidades autónomas en su aspecto adjetivo (Especial referencia a la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2012)". Revista Aranzadi Doctrinal num. 9/2013 parte Estudios. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2013)

requeriment, en el termini que assenyala la Llei reguladora de la jurisdicció esmentada.

A més a més, si el conflicte o la discrepància és de tipus competencial, la LBRL també contempla que els actes o els acords de les entitats locals que menyscabin competències de l'Estat o de les comunitats autònomes, que interfereixin en el seu exercici o que sobrepassin la competència de les entitats esmentades, puguin ser impugnats, amb requeriment preliminar i directament a la jurisdicció contenciosa.

La impugnació ha de concretar de manera precisa la lesió o, si s'escau, l'extralimitació competencial que la motiva i les normes legals vulnerades en què es fonamenta. En cas que, a més, contingui una petició expressa de suspensió de l'acte o acord impugnat, que estigui motivada en la integritat i efectivitat de l'interès general o comunitari afectat, el Tribunal, si la considera fonamentada, ha d'acordar-ne la suspensió en el primer tràmit subsegüent a la presentació de la impugnació. No obstant això, a instància de l'entitat local i havent escoltat l'Administració demandant, pot alçar en qualsevol moment, totalment o parcialment, la suspensió decretada, en cas que es puguin produir perjudici per a l'interès local no justificat per les exigències de l'interès general o comunitari fet valer en la impugnació.

En relació a aquest procediment especial aplicable als actes de les Corporacions Locals, és significativament interessant l'opinió d'ALEJANDRO NIETO²⁴:

"Desaparecida la tutela estatal (o autonómica territorial), la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma ya no pueden intervenir directamente en la actuación local —ni en el procedimiento administrativo de perfeccionamiento de sus actos con autorizaciones o aprobaciones previas, ni con facultades suspensorias—, puesto que se les ha colocado en pie de igualdad con el resto de los ciudadanos y obligado a acudir a los Tribunales contencioso administrativos, que son los únicos que retienen la potestad de fiscalización, y siempre a posteriori.

²⁴ NIETO Alejandro. "Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las entidades locales". Revista de Administración Pública núm. 115. Enero-abril 1988. Pp 8-10.

L'autor també analitza la incidència d'aquests articles en l'autonomia local, mostrant la seva preocupació: "A despecho de las rotundas declaraciones constitucionales y legales básicas del Estado, la autonomía local se está reduciendo prácticamente a cero, desde el momento en que las Comunidades Autónomas están vaciando a los Entes Locales de casi todas sus competencias, que asumen ávidamente las propias Comunidades. En algunas de ellas las Diputaciones han perdido ya, en efecto, casi por completo sus competencias sectoriales y lo poco que conservan se encuentra sometido a la férrea tutela de la Comunidad Autónoma, articulada en las nuevas técnicas de la planificación territorial y coordinación.

El Tribunal Constitucional habrá de ir decidiendo en cada caso hasta qué punto estas nuevas situaciones afectan al «núcleo autonómico resistente al legislador»; pero, cualquiera que sea el contenido de sus sentencias, es evidente que la autonomía local está muy lejos de lo que la letra y el espíritu de la Constitución hacían prever.

No es exagerado, por tanto, afirmar que la sumisión de los Entes Locales a un Ente superior (en este caso la Comunidad Autónoma) es mucho más intensa que la que padecían durante el pasado régimen, que la Constitución ha intentado sin éxito suprimir. La autonomía únicamente conserva su operatividad en instituciones marginales y formales, como es cabalmente ésta del régimen de impugnación de sus actos y acuerdos."

Aunque bien es verdad que su situación no es exactamente igual, habida cuenta de que el privilegio posicional inherente a todas las Administraciones Públicas se refleja en el deber de información de las Entidades Locales, en la facultad de solicitar una ampliación de dicha información, en la supresión del recurso de reposición y en la técnica del requerimiento, sin contar con las peculiaridades de la suspensión de efectos de los actos y acuerdos impugnados.

La impecable corrección constitucional del nuevo régimen legal no obsta a la presencia de algunas desventajas, que posiblemente vayan surgiendo en el futuro, como pueden ser: el congestionamiento burocrático producido por la documentación informativa (que en lo que se refiere a los órganos periféricos de la Administración del Estado ha de ser particularmente grave, en razón a su débil estructura funcional) y el correlativo congestionamiento de los Tribunales contencioso-administrativos (puesto que ya no opera el antiguo filtro de la tutela administrativa).

I encara REBOLLO PUIG²⁵ destaca que les facultats de fiscalització i control de l'estat vers els ens locals són inferiors als que pot exercir l'estat respecte els actes de les Comunitats Autònomes:

²⁵REBOLLO PUIG, Manuel. "Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable". Documentación Administrativa, número 6, enero-diciembre de 2019. Páginas: 43-80.

En l'article, es realitza una comparació entre aquest control a les entitats locals i el procediment de negociació bilateral previst en la LOTC: "Pero, dejando aparte la comparación con otros ordenamientos que arroja un balance elocuente, lo más curioso es la comparación con otras piezas de nuestro propio Derecho. Y con esta perspectiva es difícil superar una gran paradoja. Por determinación de la misma Constitución (art. 161.2), el Gobierno puede conseguir por sí mismo la suspensión de cualquier disposición o resolución de las Comunidades Autónomas, aunque el TC deba

"Sin entrar en los detalles de esa regulación legal, digamos al menos que los controles que la LRBRL permite a la Administración estatal y autonómica tienen su pieza clave en la impugnación judicial; y que salvo rara excepción (la del art. 67) la suspensión de los acuerdos locales depende asimismo de una decisión judicial. Por eso fue habitual decir que la LRBRL procedió a una judicialización del control de las Administraciones locales 28 que por sus caracteres intrínsecos no sirve para garantizar eficazmente los intereses generales. Se critica que ese sistema judicial es selectivo y esporádico o

ratificarla o levantarla en cinco meses. Por tanto, puede conseguir la suspensión incluso de las leyes autonómicas con sólo invocar cualquier inconstitucionalidad sin necesidad de argüir además la lesión de un grave interés ni nada por el estilo (arts. 30, 62, 64.2 y 77 LOTC) 31 . Sin embargo, ni el mismo Gobierno ni ningún otro órgano tiene esa facultad (salvo en el caso excepcional del art. 67 LRBRL) respecto a los acuerdos de los entes locales, pese a que su autonomía puede considerarse inferior a la de las Comunidades Autónomas. Es difícil comprender esa formidable diferencia en favor de las Administraciones locales. Y para mí que quien se equivocó no fue el artículo 161.2 CE, que tantos y tan buenos servicios ha prestado, sino la LRBRL a la que, con cierta frivolidad, por decirlo llanamente, se le fue la mano. Era más armoniosa la solución que se plasmó, como vimos, en el artículo 8.1 de la Ley 40/1981.

Acaso, incluso, quepa pensar que el conjunto resultante de la LRBRL, si se entiende como un sistema exhaustivo que no admite complemento alguno, hace en algunos aspectos de peor condición a las Administraciones superiores que al particular que pretenda impugnar actos locales. Así podría colegirse si se entendiera, y hay razones para ello, que los artículos 65 a 67 LRBRL no admiten más pretensiones que las de anulación y no las de condena para el pleno restablecimiento de la legalidad que permiten los artículos 31 y 32 LJCA. O si se sostiene que no cabe más medida cautelar que la suspensión del acto impugnado y no todas las posibles conforme al artículo 129.1 LJCA. O si se niega que las Administraciones superiores puedan interponer recursos contra las vías de hecho o las puras inactividades materiales de los entes locales (arts. 29 y 30 LJCA), lo que probablemente haya que aceptar, especialmente si se piensa que frente estas últimas no hay más remedio que la subrogación en los casos y con las condiciones del artículo 60 LRBRL"

por muestreo (no general sobre todos los actos o sobre algún género importante como ordenanzas, presupuestos...); que es ex post (normalmente, incluso posterior a la ejecutividad y real ejecución del acto impugnado; incluso la ejecución puede haberse producido antes de que la Administración estatal o autonómica conozca el acto local); que, claro está, es sólo de estricta legalidad sin que de ninguna forma el juez pueda valorar la inconveniencia de las actuaciones locales... En suma, que es un control con muchas limitaciones y de eficacia relativamente modesta con el que las Administraciones superiores encuentran muchas dificultades para enderezar las actuaciones locales nocivas.

No sólo es que la LRBRL fuese mucho más allá de lo que imponía la Constitución –o de lo que después impuso la Carta Europea de la Autonomía Local 29 – sino de los modelos de otros ordenamientos. Revelador de lo que a este respecto supuso la LRBRL es lo que poco después de su aprobación afirmó Sosa Wagner. Explicó que el diseño de la LRBRL estuvo inspirado en el Derecho alemán. Pero en cuanto a los controles administrativos, dijo que «la versión hispana (...) va más allá del modelo de que trae causa»; «resulta, en su diseño, infinitamente más benigno en España que en Alemania Federal y en nuestra realidad es, en estos momentos, prácticamente inexistente mientras que en Alemania Federal pesan mucho, para la inmensa mayoría de los municipios, las autorizaciones de vigilancia...» .

III.5. La doctrina administrativista i la valoració del requeriment previ com a sistema per evitar conflictes jurisdiccionals

En darrer terme, i com a valoració del funcionament i la funcionalitat del requeriment previ, destaca també l'opinió de CHAVES GARCÍA²⁶:

"La funcionalidad práctica del que denominaremos "requerimiento preliminar" entre administraciones públicas es doble. Por un lado, evidencia la seriedad de la situación problemática que lleva a una Administración a formalizar el debate frente a otra. Por otro lado, advierte de la posibilidad no deseable y subsidiaria de confrontación en sede judicial.

Los litigios entre administraciones son especialmente encarnizados ya que enfrentan intereses públicos y posiciones de autoridades cuya objetividad ha de presumirse, unido a que cada parte actuará normalmente servida por letrados públicos especializados. Y en definitiva, como todo proceso, comporta energías, desencuentros y demoras, en un ámbito como es el del servicio público donde son deseables la economía de fondos y la celeridad

Así y todo, tales conflictos se agravan en un contexto de crisis económica y dispersión política. La crisis económica, puesto

²⁶ CHAVES GARCÍA, José Ramon. "El requerimiento preliminar entre administraciones públicas del art.44 de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa". Revista GABILEX (Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha), núm. 5 de 2016.

que la austeridad comporta el recorte de compromisos plasmados en convenios interadministrativos, lo que afecta a programas y expectativas de las administraciones que son alimentadas con financiación de otras. Y se añade la dispersión política por la notoria dificultad para el acuerdo o la transacción si los gobiernos de las administraciones implicadas son de distinto color, lo que empujará al conflicto. Basta pensar en la patología de las impugnaciones selectivas de los gobiernos estatal o autonómicos cuando se orientan sobre las medidas adoptadas por gobiernos locales de distinto color, y que se articulan con previos requerimientos. O el caso de requerimientos de anulación formulados por autoridades y que provocan el inicio de un proceso contencioso-administrativo, que tras un cambio electoral, determinan que se produzca el allanamiento o desistimiento para poner fin al mismo...”

Especialment d'interès són les conclusions a les quals arriba el magistrat, i que, en la part que ens interessa, vincula el procediment amb un intent fallit de transacció.

La primera, que la mínima regulació del requeriment interadministratiu de l'art. 44 LJCA, potestatiu i previ a la via contenciosa administrativa imposa tenir en compte el seu caràcter transaccional i de porta d'accés al procés. Per això, s'ha considerat, per part dels tribunals contenciosos administratius, l'aplicació d'un criteri interpretatiu flexible i congruent amb la doctrina del Tribunal Constitucional que rebutja els obstacles que obstaculitzen l'accés a la jurisdicció, així com "aquelles interpretacions de les normes que siguin manifestament errònies, irraonables o basades en criteris que pel seu rigorisme,

formalisme excessiu o qualsevol altra raó revelin una clara desproporció entre els fins que aquelles normes preserven i els interessos que se sacrifiquen, de manera que la negació de la concurrència del pressupost o requisit en qüestió sigui arbitrària o irraonable” (STC 26/2008).

Per CHAVES GARCÍA, s'ha de tenir en compte que el procés jurisdiccional és un remei final per solucionar una controvèrsia, i quan estan en litigi dues administracions públiques, no seria desitjable que el plet es resolgués per esculls processals o errors en la formulació de recursos o requeriments, sinó que s'hauria de procurar salvaguardar l'harmonia dels interessos públics en disputa, i, en tot cas, la legalitat.

La segona conclusió és que cal alçada de mires institucionals per part de les autoritats públiques. D'una banda, per a sol·licitar informes i dictàmens a fi i efecte que les qüestions o discrepàncies tècniques se solucionin sense fer servir requeriments comminatoris precipitats. I d'altra banda, per evitar el silenci com a resposta al requeriment que procedeix d'una Administració i que mereix una resposta que aclareixi la seva posició.

Les relacions entre administracions haurien d'estar presidides per la cortesia i la bona fe i una prova d'això, seria contestar els requeriments.

I la tercera conclusió a la qual arriba l'autor, és que s'hauria de superar la visió unilateral i bel·ligerant entre administracions, que en l'actualitat està fonamentada en un requeriment i el

desafiament que aquest sigui contestat, un requeriment semblant a un recurs de reposició sense ser recurs.

Corren temps, diu, en què la mediació i la conciliació en l'àmbit civil és mirada amb certa enveja pel món administratiu davant l'existència de nombrosos àmbits que podrien estar oberts a la mediació entre particular i Administració (justipreu, responsabilitat administrativa, execució de sentències, etc.). A la darrera conclusió que arriba és que seria bo establir instàncies o sistemes arbitrals o equivalents entre administracions per quan falla el diàleg, la negociació o els òrgans col·legiats de trobada. En aquests casos, seria bo que el legislador, en comptes d'un requeriment fred, establís una instància o òrgan independent, de trobada i encontre de responsables polítics i tècnics, que tingués per missió la recerca d'una sortida al conflicte.

I per aquesta mateixa raó, per sobre de l'autonomia i personalitat jurídica diferencial de cada Administració pública, s'hauria d'imposar el seny i convindria delimitar una instància per resoldre aquestes controvèrsies entre administracions públiques, perquè molt sovint, es tracta de litigis de qüestions susceptibles de transacció, sense ocasionar traumatismes institucionals.

Sobre la manca d'efectes positius del requeriment previ com a mecanisme de concertació, i sobre els motius que van portar al legislador a introduir aquesta previsió, s'hi ha referit SANTAMARÍA PASTOR²⁷:

²⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2021). Los requerimientos entre Administraciones públicas y el lío del 44. Revista de Administración Pública, 215, 21-38.

"No cabe duda de que la vigente Ley Jurisdiccional de 1998 fue un buen texto legal, que mejoró en no pocos aspectos a su predecesora —y no era fácil—; pero no puede contarse entre sus aciertos el artículo al que nos referimos. Para empezar, ha de decirse que esta norma era perfectamente innecesaria, porque las Administraciones venían haciendo uso del mismo sistema de recursos que los particulares sin ningún obstáculo ni dificultad, y podrían haber seguido haciéndolo.

Nunca he conseguido imaginar una razón de cierta consistencia que explique su aparición: no podía serlo, ciertamente, la de completar o contrapesar el régimen establecido en los arts. 65 a 67 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, ofreciendo a las entidades locales unos medios de defensa similares a los establecidos en ellos para las Administraciones territoriales superiores. En tal caso, habría bastado con una norma semejante a la contenida en el apdo. 4, en la que se dijese que las Administraciones locales podían utilizar también los instrumentos de los arts. 65 y 66 (no el del 67, claro está) frente a las Administraciones estatal y autonómicas; y, también, que, para los supuestos no contemplados en ellos, les quedarían abiertas las mismas vías de recurso administrativo que a los particulares.

Tampoco me ha convencido la hipótesis del «mecanismo de concertación» del que habló por primera vez la STS 10454/2001, que, dicho con todos los respetos, es de una cierta ingenuidad. Las prácticas de concertación y de resolución de conflictos existen, ciertamente, entre algunas Administraciones (incluso entre algunas, pocas, regidas por

partidos políticos diferentes); pero dichas prácticas se desarrollan de manera informal y previa a todo vehículo impugnatorio.

Resta la posibilidad de que lo que pretendiera el artículo en cuestión fuera aligerar a las Administraciones de la carga que suponen los recursos administrativos, suprimiendo el de alzada y creando una reposición sui generis, facultativa como el recurso, pero con algunos rasgos diferenciales que permitieran disimular la imperiosa y nunca satisfecha necesidad de suprimir de una vez por todas el recurso de alzada para los ciudadanos, cuyo descrédito general comparten todas las Administraciones, pero que se resisten a eliminar por el privilegio exorbitante que supone (sobre todo, por su carácter preceptivo y el largo plazo de silencio).

Es esta una hipótesis nada desdeñable, por maliciosa que parezca. Pero, si así fuera, habría que concluir que el legislador habría conseguido hacer un pan como unas tortas, porque el art. 44 tiene más agujeros que una rueda de emmental. Desde una versión sencilla del principio de igualdad ante la ley, es injustificable, en primer lugar, que el plazo de formulación de un requerimiento sea de doble duración que el de interposición de un recurso administrativo o una reclamación económico-administrativa, y que el plazo de desestimación tácita que permite el acceso a la jurisdicción sea tres veces inferior al del recurso de alzada: ninguna razón de interés general legitima esta discriminación..."

CAPÍTOL IV. El programa pilot de mediació administrativa impulsat pel departament de Justícia de la Generalitat i l'acord del Govern pel qual es crea la Comissió Interdepartamental de Mediació i Resolució Alternativa de Conflictes

No com a un exemple exclusivament aplicable als litigis entre administracions públiques, però si com a una manifestació d'intencions amb una clara voluntat d'introduir els mecanismes de resolució de conflictes en l'àmbit administratiu, la Generalitat de Catalunya també ha fet avenços en els darrers anys per a la instauració d'un model de resolució alternativa de conflictes en l'àmbit administratiu.

L'objectiu, doncs, és múltiple, però hi té un paper important l'aconseguitment d'uns nivells d'eficàcia i eficiència en l'actuació administrativa i en el funcionament de les administracions²⁸.

IV.1. El programa pilot de mediació administrativa impulsat pel departament de Justícia de la Generalitat

El Departament de Justícia, l'any 2016, va impulsar un programa pilot de mediació contenciosa administrativa per tal de donar compliment a l'article 92.1 del Decret 278/2016, de 2 d'agost, de

²⁸ Vid. DUPLÁ MARÍN, María Teresa. "¿Responde la mediación a una gestión más eficiente de los conflictos en el ámbito administrativo?". Diario La Ley n. 9385. Març 2019.

reestructuració del Departament de Justícia²⁹, pel qual s'atribueix al departament la funció de promoure i desenvolupar els mitjans alternatius de resolució de conflictes.

Aquest programa pilot, segons la documentació que en el seu dia es va distribuir entre els jutjats, i segons la guia que es va elaborar³⁰, tenia el seu punt de partida amb la constatació que la mediació contenciosa administrativa es caracteritza per l'absència d'una norma general que la reguli; no obstant això, diferents textos legals li donen entrada com a via alternativa per posar fi a determinats conflictes contenciosos. Entre d'altres disposicions trobem com una via de pas a la mediació contenciosa i contenciosa administrativa les següents disposicions:

- La Recomanació de 5 de setembre de 2001, del Comitè de Ministres dels Estats Membres sobre maneres alternatives de resolució dels litigis entre l'Administració i les parts privades, recomana als governs dels estats membres l'ús de maneres alternatives de resoldre els conflictes entre les autoritats administratives i les parts privades, en comptes d'acudir als tribunals, quan escaigui.
- L'article 414 de la Llei d'Enjudiciament Civil (LEC), que és d'aplicació supletòria d'acord amb la disposició final primera de

²⁹ DECRET 278/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de Justícia. <https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/d/2016/08/02/278>

³⁰ GUIA DE MEDIACIÓ DELS JUTJATS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIUS. Centre de Mediació de Catalunya, Departament de Justícia de la Generalitat. 2016.

la Llei 29/1998, del 13 de juliol, Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.

- L'article 77 de la LJCA, determina que en els procediments en primera o única instància, el jutge o tribunal pot sotmetre a les parts la possibilitat d'arribar a un acord quan el judici sigui sobre matèries susceptibles de transacció i, concretament, en les reclamacions de quantitat. Els representants de l'Administració pública necessiten l'autorització oportuna per a efectuar la transacció, de conformitat amb les normes que regulen la disposició de l'acció. L'acord no pot ser contrari a l'ordenament jurídic ni lesiu per a l'interès públic ni per a tercers.

- L'article 86 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, disposa que les administracions públiques poden formalitzar pactes i acords amb persones de dret públic i privat, sempre que no siguin contraris a l'ordenament jurídic ni versin sobre matèries no susceptibles de transacció. Aquests actes poden tenir la consideració de finalitzadors del procediment o incorporar-se a la seva resolució.

- L'article 112.2 de la Llei 39/2015 disposa que, en determinats supòsits, les lleis poden substituir el recurs d'alçada i el de reposició per procediments de mediació i altres.

- L'article 114, d) de la Llei 39/2015 disposa que posen fi a la via administrativa, entre d'altres, els acords, pactes, convenis o contractes que tinguin la consideració de finalitzadors del procediment.

· A Catalunya, i de manera expressa, trobem regulada la mediació administrativa en la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, que preveu la possibilitat que la persona que reclama contra una administració pugui sol·licitar un procediment de mediació, tutelat per la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), per a la resolució ràpida i pactada entre les parts³¹. La regulació del procediment de mediació que efectua aquesta norma la diferencia en alguns aspectes de la mediació en dret privat, de la mediació penal i de la mediació en altres àmbits i la dota d'unes característiques pròpies que responen als trets especials que la configuren (articles 36 a 41):

- Impossibilitat que l'Administració s'oposi a l'aplicació del procediment de mediació si les altres parts afectades l'accepten;
- l'acord de mediació s'ha d'assolir en el termini d'un mes, durant el qual queda suspesa la tramitació del procediment per resoldre;

³¹ MIR BAGÓ, Josep. "La mediació en les reclamacions d'accés a la informació pública". Revista catalana de Dret Públic. Maig 2020. En relació a la utilització d'aquest procediment, l'autor ressalta les dades d'ús: "En els quatre anys i mig de funcionament de la GAIP s'ha demanat el procediment de mediació en un total de 616 reclamacions, xifra que suposa el 25 per cent del total de les 2.435 reclamacions presentades al llarg d'aquest període. Aquesta proporció coincideix amb la de l'any 2019 (que és el que ha tingut, amb diferència, un nombre més elevat de reclamacions), però pot variar significativament d'un any a un altre, oscil·lant entre el 7,5 per cent de 2016 i els percentatges entre el 32 i el 35 per cent de 2015, 2017 i 2018. En tot cas, no hi ha dubte que davant l'opció que dona el formulari de la GAIP de triar sí o no a la pregunta de si la persona reclamant vol el procediment de mediació, una majoria clara, globalment de tres quartes parts, tria que no."

- l'acord de mediació posa fi al procediment de reclamació, i
 - en cap cas no pot ser contrari a l'ordenament jurídic.
- La referència a la mediació i altres vies de resolució de conflictes la trobem en moltes altres normes.

En relació al procediment de mediació previst en la legislació catalana de transparència, s'hi ha pronunciat PIDEMONT PUJOL³², que arriba a la conclusió que, tot i que la incorporació de la mediació en el règim de reclamacions contra les resolucions expresses o presumptes d'accés a la informació pública sembla ser una de les més grans singularitats de la legislació catalana de transparència, i un dels pocs exemples de desenvolupament, per part de la legislació sectorial, de les previsions de l'article 112 LPAC, malgrat això, quan s'analitza aquesta figura amb deteniment, l'autora opina que es pot arribar a la conclusió que no es tracta d'un procés de mediació en sentit propi, atès que no compleix amb alguns dels requisits que la mediació exigeix, com són la voluntarietat, la confidencialitat i, sobretot, la seva circumscripció a drets de caràcter disponible. De l'estudi dels pronunciaments de la GAIP en aquesta matèria, continua PIDEMONT PUJOL, s'observa que, els acords de mediació aconseguits en els procediments de reclamació no es poden considerar un

³² PIDEMONT PUJOL, Mercè. "La posibilidad de acogerse a la mediación en las reclamaciones en materia de acceso a la información pública". Revista Española de la Transparencia. Núm. 11 segundo semestre julio-diciembre 2020. Pp 309-330. Acaba dient: "*Así las cosas, la eficacia de la mediación se debe medir en función las ventajas que puede o no ofrecer respecto de otros mecanismos previstos a este efecto por la legislación, como es el caso de las distintas herramientas de participación y transparencia previstas tanto para el procedimiento administrativo como para las decisiones administrativas en general*"

pacte entre les parts en base a drets disponibles. Atès que el dret d'accés a la informació pública no té aquesta naturalesa i, en aquests supòsits, l'Administració està subjecta a una potestat reglada. D'aquí que, en aquest cas, la mediació sigui més un mecanisme encaminat a facilitar l'acostament entre Administració i ciutadà, que ajuda a la GAIP a conformar la resolució més òptima i ajustada de la reclamació.

Malgrat la legitimitat de la mediació en l'àmbit contenciós administratiu, segons el propi departament, van sorgir interrogants sobre la possibilitat de coexistència entre els principis que defineixen la mediació: voluntarietat, confidencialitat, bona fe i poder de decisió de les parts i les característiques que té l'Administració com a part i que la diferencien de les persones físiques i jurídiques.

Les reflexions doctrinals sobre aquests punts conclouen, de manera positiva, que la situació diferenciada de l'Administració respecte els administrats no és impediment per a que l'Administració sigui una part en mediació, malgrat que impliqui que no sigui aconsellable aplicar el procediment general de mediació i se l'hagi de dotar de característiques peculiars; en aquest sentit s'haurà de recórrer en cada supòsit a la normativa reguladora per a comprovar legitimitat de la matèria en la qual es vol mediar. Es podria pensar que el principi de transparència al qual està sotmesa l'activitat administrativa és contradictori a la confidencialitat del procés de mediació; no obstant això, tenint en compte que l'Administració està subjecta a la Llei, que les possibilitats de transacció s'enquadren en un marc discrecional d'actuació, però sempre dins d'unes possibilitats previstes a la

norma, i que els resultats de la mediació han de ser homologats per l'autoritat judicial (en la mediació contenciosa administrativa) tots dos principis, confidencialitat i transparència, s'homogeneïtzen en el procés.

I, finalment, tot i que l'Administració Pública està subjecta al principi de legalitat (101.3 CE) i existeix un control judicial sobre l'actuació sotmesa al principi de legalitat (101.6 CE), sempre que la normativa permeti la transacció sobre el resultat o l'acabament convencional, dins el marc legal existent, l'Administració pot decidir amb mediació els termes de resolució del conflicte.

Així mateix, hi ha altres precedents de programes pilot. D'una banda a la Comunitat Autònoma de Canàries que, amb la col·laboració del Consell General del Poder Judicial i la Fundació Valsain³³, havia dut a terme un programa pilot de mediació contenciosa, a l'Audiència Provincial de las Palmas. D'altra banda, la creació d'una unitat de mediació intrajudicial a Múrcia l'any 2013³⁴, que dibuixava l'àmbit contenciós per a resoldre conflictes de valoració de danys ocasionats en el terratrèmol de la ciutat de Lorca l'any 2011 que encara es trobaven en litigi. I, per últim, a

³³ JIMÉNEZ-UGARTE, Javier. *Mediación administrativa en España y en Francia, a propósito del libro de Rhita Bousta «La notion de médiation administrative»* (París, 2021) 19-9-2022. Wolters Kluwer.

³⁴ MARÍN ÁLVAREZ, Carmen. *La unidad de mediación intrajudicial de Murcia. Seis años de experiencia* La mediación como clave para la resolución pacífica del conflicto / coord. por María Paz García-Longoria y Serrano, Manuela Avilés Hernández, 2021, ISBN 978-84-1397-498-9, págs. 353-373

la Comunitat de Madrid³⁵ es té constància d'una experiència pilot a iniciativa de la Sala del Contenciós Administratiu i de la secretaria de Govern del Tribunal Superior de Justícia de Madrid, que fou traslladat l'any 2018 al Ministeri de Justícia i amb el qual es pretén posar en marxa el conveni subscrit entre el CGPJ i el Col·legi d'Advocats de Madrid de 20 de juny de 2017. El model que planteja és el de crear una unitat de mediació, integrada en els serveis comuns processals, que faciliti la mediació intrajudicial.

IV.2. L'acord del Govern de la Generalitat pel qual es crea la Comissió Interdepartamental de Mediació i Resolució Alternativa de Conflictes

També com a mostra dels intents de l'administració de la Generalitat per fomentar els mètodes alternatius de resolució de conflictes, el dia 8 de març de 2022, el Govern de la Generalitat va adoptar un acord pel qual es crea la Comissió Interdepartamental de Mediació i Resolució Alternativa de Conflictes. Fins a la data, però, aquesta Comissió, només s'ha reunit una sola vegada, i per procedir a la seva constitució³⁶.

³⁵ GAMERO CASADO, Eduardo. "Iniciativas de mediación intrajudicial en el contencioso-administrativo". Revista española de Derecho Administrativo num. 198/2019 parte Crónica. Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2019.

³⁶ Font: Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.

Segons l'esmentat acord³⁷ la justificació de la seva adopció rau en el fet que els mètodes alternatius de resolució de conflictes, també coneguts sota la denominació anglosaxona ADR (Alternative Dispute Resolution), tenen com a objectius evitar la judicialització de determinats conflictes, agilitar el treball dels tribunals de justícia i, fonamentalment, fer possible l'obtenció de solucions responsables, autogestionades i eficaces als conflictes, que assegurin el compliment posterior dels acords i que preservin la relació futura entre les parts. En el marc europeu, els mètodes alternatius de resolució de conflictes es consideren un instrument al servei de la pau social i una forma de millorar l'accés a la justícia³⁸.

A criteri del departament proponent, i en la línia del Pla Pilot endegat anys enrere, els ADR s'han de regir pels principis de voluntarietat, imparcialitat i neutralitat de la persona mediadora, confidencialitat, caràcter personalíssim i bona fe, d'acord amb el que estableix la Llei 15/2009, del 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat. A més, és necessària la coordinació i cooperació tant amb els col·legis professionals i associacions i d'altres organitzacions, com amb els tribunals per a

³⁷ Acord de Govern de 8 de març de 2020:

<https://cido.diba.cat/legislacio/13021191/acord-gov412022-de-8-de-marc-pel-qual-es-crea-la-comissio-interdepartamental-de-mediacio-i-resolucio-alternativa-de-conflictes-departament-de-justicia#:~:text=Departament%20de%20Just%C3%ADcia-,Acord%20GOV/41/2022%2C%20de%208%20de%20mar%C3%A7%2C%20pel%20qual%20es%20crea%20la%20Comissi%C3%B3%20Interdepartamental%20de%20Mediaci%C3%B3%20i%20Resoluci%C3%B3%20Alternativa%20de%20Conflictes,-Identificador>

³⁸ Vid. BLANCO CARRASCO, M., *Mediación y sistemas alternativos de resolución de conflictos. Una visión jurídica*, Reus, Madrid, 2009.

l'homologació dels acords en matèries que requereixin un control jurisdiccional.

Per al compliment d'aquests principis i directrius comunes cal desenvolupar una activitat de coordinació i col·laboració entre els diferents òrgans i organismes de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic que ofereixen serveis de resolució de conflictes, de manera que s'asseguri un exercici coherent, homogeni i respectuós amb el principi de bona administració.

Amb la creació de la Comissió Interdepartamental de Mediació i Resolució Alternativa de Conflictes, el Govern pretenia disposar d'un instrument adequat per poder consensuar i establir els criteris i directrius homogenis que han de guiar l'exercici coordinat de la funció de mediació, conciliació i arbitral de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en els seus diferents àmbits sectorials d'actuació.

Per això, i segons la memòria justificativa, es té en consideració que la Llei 15/2009, del 22 de juliol, desenvolupada pel Decret 135/2012, de 23 d'octubre, i modificada per la Llei 9/2020, del 31 de juliol, persegueix regular d'una forma general la mediació com a instrument de resolució extrajudicial de conflictes, en el sentit d'ampliar el seu objecte més enllà de determinats aspectes de l'àmbit familiar i estendre'l a tots els àmbits de la conflictivitat civil i mercantil, en la línia de la Directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig, sobre certs aspectes de la mediació en assumptes civils i mercantils, així com, entre d'altres, la Recomanació Rec. (2002) 10, de 18 de setembre, del Comitè de Ministres del Consell d'Europa als estats

membres sobre la mediació en matèria civil, i el Llibre verd sobre les modalitats alternatives de resolució de conflictes en l'àmbit del dret civil i mercantil, elaborat per la Comissió Europea el 2002. Així mateix, la disposició final primera de la Llei 9/2020, del 31 de juliol, de modificació del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família, i de la Llei 15/2009, del 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat, insta el Govern a elaborar i presentar al Parlament un projecte de llei de prevenció, gestió i resolució de conflictes.

Per la seva banda, en la part expositiva de l'acord s'esmenta que, més enllà de l'àmbit civil i mercantil, l'impuls de la mediació es troba recollit en diverses directives europees, com són la Directiva 2012/29/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre, per la qual s'estableixen normes mínimes sobre els drets, el suport i la protecció de les víctimes de delictes, i per la qual se substitueix la Decisió marc 2001/220/JAI del Consell, o la Directiva 2013/11/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig, relativa a la resolució alternativa de litigis en matèria de consum i per la qual es modifica el Reglament (CE) núm. 2006/2004 i la Directiva 2009/22/CE, així com nombroses recomanacions del Comitè de Ministres i el Consell d'Europa com ara, entre d'altres, la Recomanació Rec. (2001) 9, de 5 de setembre, del Comitè de Ministres del Consell d'Europa als estats membres sobre alternatives per a litigis entre autoritats administratives i particulars.

Es dona un paper rellevant al Centre de Mediació de Catalunya, que d'acord amb l'article 20 de la Llei 15/2009, del 22 de juliol³⁹, és un òrgan adscrit al departament competent en matèria de dret civil per mitjà del centre directiu que en té atribuïda la competència, i té per objecte promoure i administrar la mediació i altres mètodes alternatius de resolució de conflictes i facilitar-hi l'accés.

En relació a la competència del departament proponent, l'article 3.14.6 del Decret 21/2021, de 25 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya atribueix al Departament de Justícia la promoció i el desenvolupament dels mitjans alternatius de resolució de conflictes, funcions exercides per la Direcció General de Dret, Entitats Jurídiques i Mediació, de la qual depèn el Centre de Mediació de Catalunya.

I el fonament de la creació de la comissió el trobem en l'article 51 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que estableix que el Govern pot crear comissions interdepartamentals amb la finalitat d'examinar i coordinar assumptes d'àmbit concret i específic que afectin diversos departaments i que la norma de creació n'ha de fixar la

³⁹ L'Article primer de la Llei fixa el concepte i les finalitats de la mediació: *1. Als efectes d'aquesta llei, s'entén per mediació el procediment no jurisdiccional de caràcter voluntari i confidencial que s'adreça a facilitar la comunicació entre les persones, per tal que gestionin per elles mateixes una solució dels conflictes que els afecten, amb l'assistència d'una persona mediadora que actua d'una manera imparcial i neutral. 2. La mediació, com a mètode de gestió de conflictes, pretén evitar l'obertura de processos judicials de caràcter contenciós, posar fi als ja iniciats o reduir-ne l'abast.*

composició, la presidència, les funcions, la durada i les normes de funcionament.

I, ja en la seva part dispositiva, el Govern acorda formalment la creació de la Comissió Interdepartamental de Mediació i Resolució Alternativa de Conflictes, que també podrà utilitzar la denominació *Comissió ADR* integrada en el departament competent en matèria de promoció i desenvolupament dels mitjans alternatius de resolució de conflictes.

En quant a les funcions de la Comissió, en destaquen:

- a) Promoure l'intercanvi d'informació i bones pràctiques entre els departaments i els organismes de l'Administració de la Generalitat, així com el foment de l'ús de la mediació i dels mètodes alternatius de resolució de conflictes per part de la mateixa Administració de la Generalitat.
- b) Dissenyar i proposar al Govern les estratègies i les directrius necessàries per impulsar la utilització de la mediació i de tots els mètodes alternatius de resolució de conflictes i promoure'n la sensibilització, el coneixement i la difusió entre tota la ciutadania.
- c) Fer el seguiment i coordinar l'aplicació de les directrius i dels criteris corporatius en l'àmbit dels mètodes alternatius de resolució de conflictes.
- d) Analitzar, revisar i promoure la millora de la regulació dels mètodes alternatius de resolució de conflictes.

- e) Elaborar i difondre el mapa de serveis de l'Administració de la Generalitat en l'àmbit de la gestió i la resolució alternativa de conflictes.
- f) Impulsar la col·laboració institucional entre l'Administració de la Generalitat i altres administracions i organismes públics en l'àmbit dels mètodes alternatius de resolució de conflictes.
- g) Impulsar la col·laboració institucional entre l'Administració de la Generalitat i l'Administració de justícia.
- h) Fomentar i incrementar la col·laboració i la coordinació amb els col·legis professionals i altres entitats que participen en els mètodes alternatius de resolució de conflictes i els desenvolupen.
- i) Identificar, difondre i promoure bones pràctiques en l'àmbit de la gestió i la resolució alternativa de conflictes.
- j) Impulsar plans pilot i experimentals per gestionar els conflictes.
- k) Qualsevol altra funció que li encomani el Govern en aquest àmbit.

Pel que fa a la composició de la Comissió, la presidència correspon a la persona titular del departament competent en matèria de promoció i desenvolupament dels mitjans alternatius de resolució de conflictes, la vicepresidència primera correspon a la persona titular de la secretaria general del departament competent en matèria de promoció i desenvolupament dels mitjans alternatius de resolució de conflictes, la vicepresidència segona correspon a la persona titular de la direcció del Gabinet

Jurídic de la Generalitat i la vicepresidència tercera, que correspon a la persona titular de la direcció general competent en matèria de promoció i desenvolupament dels mitjans alternatius de resolució de conflictes.

Al seu torn, les vocalies, que són exercides per les persones relacionades seguidament, totes elles responsables d'ens o organismes que, en gran mesura, empren mecanismes de resolució de conflictes amb els usuaris i usuàries i administrats i administrades:

e.1) Una persona representant de cadascun dels departaments de l'Administració de la Generalitat, designada per la persona titular de la secretaria general de cada departament.

e.2) La persona titular de la direcció general competent en matèria d'execució penal a la comunitat i de justícia juvenil del departament competent en matèria dels serveis penitenciaris, la reinserció i la justícia juvenil.

e.3) La persona titular de la direcció de l'Agència Catalana del Consum.

e.4) La persona titular de la direcció general competent en matèria de relacions laborals del departament competent en matèria de treball.

e.5) La persona titular de la direcció de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

e.6) La persona titular de la direcció general competent en matèria d'atenció a la família i comunitat educativa del departament competent en matèria d'educació.

e.7) La persona que presideix la Junta d'Arbitratge i Mediació dels contractes de conreu i dels contractes d'integració de Catalunya.

e.8) La persona que presideix la Junta Arbitral del Transport de Catalunya.

e.9) La persona titular de l'Organisme de Protecció i Promoció de la Igualtat de Tracte i la No-discriminació.

e.10) Facultativament, les persones titulars de les secretaries generals dels departaments de l'Administració de la Generalitat que tinguin integrats d'altres òrgans, unitats o organismes públics que exerceixen funcions directament relacionades amb la matèria de resolució alternativa de conflictes, poden designar com a membres d'aquesta Comissió altres persones en representació de cadascun dels referits òrgans, unitats o organismes públics.

f) La secretaria de la Comissió, que correspon a la persona titular de la direcció del Centre de Mediació de Catalunya, que actua també com a vocal.

Els vocals de la Comissió que representin els departaments de l'Administració de la Generalitat han de tenir rang orgànic mínim de subdirector o subdirectora general o assimilat, i en el cas que es designi un membre del cos de Mossos d'Esquadra, aquest ha de ser un comandament amb funcions en matèria de mediació.

Es permet la invitació a altres persones que, per la seva formació o experiència en la resolució alternativa de conflictes, es consideri convenient que assisteixin a les sessions de la Comissió, les quals poden participar-hi amb veu però sense vot.

Es contempla la possibilitat que la Comissió pugui crear grups de treball per a dur a terme l'anàlisi, l'estudi, les propostes i els projectes concrets o específics en matèria de resolució alternativa de conflictes.

CAPÍTOL V. Un exemple de regulació de la institució de la mediació entre administracions públiques. La Llei 3/2019, de Garantia de l'Autonomia Municipal d'Extremadura.

La Comunitat Autònoma d'Extremadura ha estat la primera administració que ha afrontat, ni que sigui tímidament, la problemàtica que genera la manca d'un procediment de mediació per resoldre conflictes entre administracions. La Llei 3/2019, de 22 de gener, de Garantia de l'Autonomia Municipal d'Extremadura, que en alguns apartats és sorprenentment innovadora, com recull la seva exposició de motius, no es tracta d'una llei integral en matèria de Govern local, però el seu contingut és especialment rellevant en matèria de protecció de l'autonomia local, la regulació detallada de les competències municipals i la previsió d'un sistema institucional de garanties que s'articula, en part, amb la regulació d'un nou mecanisme com és la instrumentalització facultativa d'un tràmit de conciliació previ a la interposició de recursos judicials quan estiguin en joc competències locals.

Aquest nou sistema de conciliació pretén evitar la judicialització de les relacions institucionals i fomentar la cooperació i la concertació o l'acord. La llei, per tant, en la línia de les previsions estatutàries, situa al municipi com un nivell de govern amb segell i singularitat pròpia (això és, amb una innegable centralitat); li dota a més, de forta visibilitat institucional, en inserir-ho plenament en el teixit institucional d'Extremadura, i, en definitiva, articula un model institucional que es dissenya amb una forta cohesió, buscant, a més, reduir les tensions o conflictes

entre els diferents nivells de govern en relació amb l'exercici de les competències atribuïdes a cada instància.

La idea-força que recorre aquest model institucional, esbossat a grans línies, no és una altra que, sense perjudici dels àmbits materials que cada nivell de govern disposi de competències pròpies, fomentar a Extremadura l'existència d'un sistema de concertació interinstitucional en els processos de definició, execució i avaluació de polítiques locals, en el qual hi tinguin un paper destacat no sols les institucions locals pròpiament dites (municipi i província), sinó a més la Junta d'Extremadura i la seva Administració autonòmica⁴⁰.

V.1. La conciliació prejudicial extremeña

L'esmentat mecanisme està previst en l'article 41 de la Llei, amb el títol de "Conciliació prejudicial" i essencialment, aquestes són les seves característiques:

- L'objecte de l'instrument és la resolució acordada de conflicte en matèria competencial entre les administracions locals i la Junta o entre entitats locals entre si.

1. Con el fin de resolver de forma acordada los conflictos que en materia competencial puedan surgir entre la Junta de

⁴⁰ Vid. CHECA GONZÁLEZ, CLEMENTE JUAN. "La inconsistente y banal Ley de garantía de la autonomía local municipal de Extremadura". Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura. ISSN 2695-7782, n. 35, 2019. Pp 573-604.

Extremadura y las entidades locales, o entre estas últimas entre si, se podrá acudir a la conciliación prejudicial.

- El tràmit es configura com un mecanisme de conciliació voluntari i previ a la interposició del recurs contenciós. Regeix el principi antiformalista.

2. El trámite de conciliación tendrá carácter voluntario y previo a la interposición de la acción jurisdiccional y se regirá por los principios de antiformalismo e igualdad de las partes en las actuaciones.

- L'objecte de la conciliació és molt ampli, en el sentit que la llei preveu tot tipus d'actes, disposicions o fins i tot la inactivitat. No obstant, l'àmbit material es limita a qüestions de naturalesa competencial.

3. Pueden ser objeto de conciliación las disposiciones, actos, actuaciones e inactividad de la Junta de Extremadura y de los entes locales u organismos dependientes o vinculados a esas Administraciones Públicas, siempre que se plantee una cuestión de naturaleza competencial que cuestione su validez.

- Es preveu un termini per plantejar la conciliació, coincident amb el requeriment establert en la Llei de bases de règim local.

4. La Junta de Extremadura puede plantear la conciliación dentro de la vía previa del requerimiento establecido en el artículo 66 de la Ley de bases de régimen local o dentro del plazo de dos meses para acudir a la vía judicial, una vez dictada, notificada o publicada la resolución, según el caso, o

desde que se tenga conocimiento de la inactividad o vía de hecho, a los que se imputa el vicio de competencia.

-La Llei contempla la formalització de l'acord de conciliació dins dels terminis establerts per iniciar la via judicial, i no preveu la suspensió de terminis per a la interposició del recurs contenciós administratiu.

5. El acuerdo que en su caso se alcance dentro del procedimiento de conciliación deberá formalizarse dentro de los plazos establecidos para acceder a la vía judicial según lo establecido en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En ningún caso se suspenderá el plazo de interposición del recurso en vía jurisdiccional derivado del trámite de conciliación.

- En l'apartat sisè de l'article, es configura un mínim procediment. L'inici mitjançant escrit de l'administració requerent, explicant les causes per les quals es discuteix la competència i una resposta de l'entitat requerida en el termini de 5 dies, manifestant si accepta o no la conciliació prèvia.

6. La conciliación previa se iniciará mediante escrito de la administración requirente dirigido a la entidad u organismo dependiente de la misma cuya disposición, acto, actuación o inactividad se cuestiona indicando las causas por las que se discute su competencia. La solicitud de inicio del procedimiento de conciliación deberá ser contestada por la entidad requerida en el plazo de cinco días hábiles a partir del siguiente a la recepción del escrito manifestando la voluntad

de seguir el trámite de conciliación previa o rechazando esta vía previa.

- L'Apartat 7è incideix en el principi antiformalista, la composició dels comitès negociadors i una acta final amb el resultat de les negociacions.

7. El acuerdo de conciliación seguirá unas pautas antiformalistas. Asistirán como máximo tres representantes por cada administración, que podrán aportar los documentos, expedientes e informes que estimen oportuno con el objeto de modificar, precisar o revocar la actuación del ente respectivo y tratar de evitar la acción jurisdiccional. Al término del procedimiento se levantará acta sucinta con indicación en su caso del acuerdo alcanzado y del desistimiento de las actuaciones judiciales.

- Per últim, es preveu la creació d'una Comissió de Conciliació.

8. La Comunidad Autónoma de Extremadura podrá crear una Comisión de Conciliación y de composición paritaria entre representantes designados por la Comunidad Autónoma y por los entes locales para llevar a efecto los actos de conciliación de conflictos cuando así lo acuerden los entes enfrentados.

V.2. El model de govern local extremeny. Tres pilars: competències, finançament i sistema institucional de garanties del principi d'autonomia local

La LGMAEX regula aquest procediment de mediació i el configura com un mecanisme de protecció i de garantia de l'autonomia local, i, en conjunt, la Llei aborda tres peces elementals en la confecció d'un model sòlid de govern local: competències, finançament i un sistema institucional de garanties al principi d'autonomia local.

Pel que fa a aquest últim, la llei ha optat per establir un sistema institucional de garantia de l'autonomia que descansa sobre tres mecanismes: 1) Consell de Política Local; 2) Comissió de garantia de l'autonomia local; i 3) Conciliació Prejudicial.

El Consell de Política Local (COPLA) és un òrgan suprem que té per objecte principal construir un model de relacions de cooperació i de cohesió entre els diferents nivells de govern que desenvolupen les seves funcions exclusivament a la Comunitat Autònoma d'Extremadura en tot allò que competeix a les polítiques locals i els assumptes d'interès o impacte local; edificant un model de relacions intergovernamentals que tingui com a eix de funcionament la cohesió i la integració, aporti visió holística i superi la mirada institucional exclusiva d'un sol nivell de govern inserint-los en una lògica de lleialtat recíproca i de cooperació efectiva en la gènesi i desenvolupament d'aquelles polítiques públiques amb orientació local. Aquest Consell funciona com a antesala per evitar qualsevol confrontació ulterior i, fins i tot, perquè l'activitat de la Comissió de Garanties de l'Autonomia Local només intervingui en aquells assumptes en què les

diferències no s'hagin pogut salvar en aquesta fase de cooperació integrada.

La composició del Consell de Política Local és paritària entre membres de la Junta d'Extremadura i de les entitats locals, amb un paper rellevant de la Federació de Municipis i Províncies d'Extremadura en el procés de designació dels membres de la representació local.

Des de la seva constitució el 4 de març del 2020, s'ha reunit en 13 ocasions en què s'han abordat els Programes de Col·laboració Econòmica Municipal (article 46 LGAMEX), l'aprovació dels respectius Reglaments del COPLE i de la Comissió de Garantia de la autonomia Local, s'ha informat de les línies mestres de l'Avantprojecte de Pressupostos Generals de la Comunitat Autònoma en cada exercici en allò que pugui afectar el principi d'Autonomia Local i les competències pròpies dels municipis i el seu finançament així com la creació de grups de treballs, sense perjudici de les funcions que tant l'article 31 de la LGAMEX com el reglament preveuen⁴¹.

En aquest sentit, també cal esmentar la participació que la mateixa Comissió de Garantia té en la tramitació parlamentària de procediments legislatius per a l'aprovació de projectes o proposicions de llei que afectin de manera específica l'autonomia local o incideixin sobre competències pròpies dels municipis, en el cas del qual, després del debat a la totalitat, i abans de la presentació d'esmenes, la presidència de la dita Comissió haurà

⁴¹ Font: Abogacia General de la Junta de Extremadura.

de ser escoltada, de forma preceptiva, mitjançant compareixença a aquest efecte en la comissió que correspongui.

Si la iniciativa ja hagués estat informada per la Comissió a la fase d'elaboració i discutit amb la delegació autonòmica sense acord, podrà comparèixer a més, un vocal de la delegació autonòmica per explicar la postura de la Junta d'Extremadura davant la defensada per la Comissió de garantia d'autonomia local.

La composició de la Comissió de Garantia és exclusivament de representació local, amb presència de representants dels municipis i de les diputacions provincials, també amb un paper rellevant en el procés de designació per part de la Federació de Municipis i Províncies d'Extremadura.

Des de la seva constitució el 22 de maig de 2020, s'ha reunit en 25 ocasions per informar sobre tots aquells avantprojectes de llei o de decret legislatiu, així com els projectes de reglament que afecten específicament els interessos dels ens locals i especialment al principi de autonomia local o, si escau, a les competències pròpies municipals, una vegada elaborat els informes preceptius d'acord amb la nostra legislació autonòmica⁴².

Aquest sistema d'alerta primerenca en garantia de l'autonomia municipal ha salvat moltes vegades controvèrsies que haurien pogut desembocar en conflictes prejudicials entre les dues administracions.

⁴² Font: Abogacia General de la Junta de Extremadura.

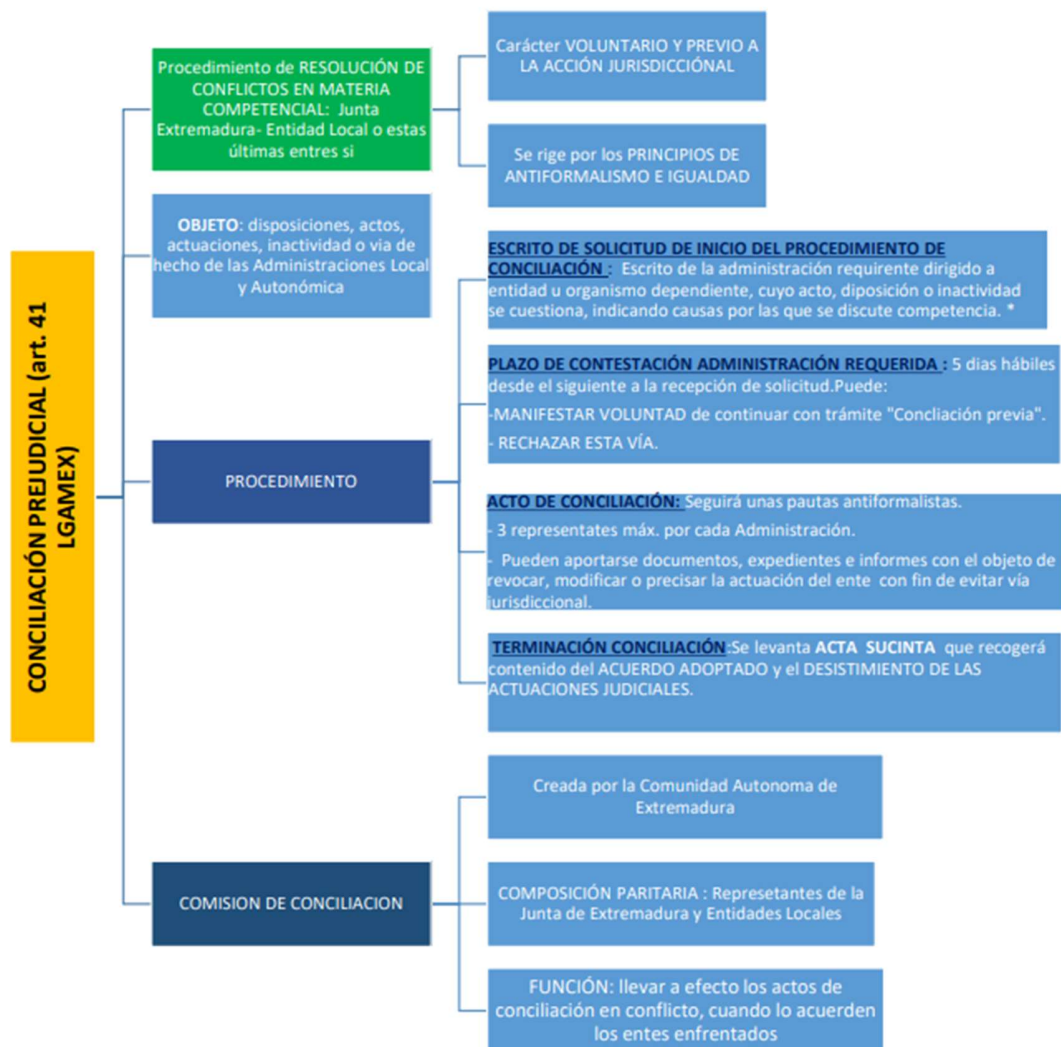
De fet, de tots els assumptes informats per la Comissió de Garantia de l'Autonomia Local, n'hi va haver un, el Reglament de la Llei d'Ordenació Territorial i Urbanística Sostenible d'Extremadura que va posar en marxa la Comissió Bilateral prevista a l'apartat 6 de l'article 37 davant la manca de consens entre ambdues administracions, en el si de les quals es va assolir el consens necessari per continuar amb la tramitació de la disposició.

En darrer lloc, i tal com s'ha explicat abastament, la LGAMEX aborda un mecanisme nou de conciliació prejudicial, que pretén evitar la judicialització de determinades controvèrsies i conflictes entre la Junta d'Extremadura i les administracions locals o entre aquestes entre si, que suposa el tancament d'un original sistema de garantia de l'autonomia local, que bé es pot qualificar com el més avançat dels existents a l'Estat autonòmic.

Aquest mecanisme previst a l'article 41 de la LGAMEX tracta de resoldre els conflictes que en matèria competencial puguin sorgir entre la Junta d'Extremadura i les entitats locals, o entre aquestes últimes entre si. Si bé, gràcies a l'estructura institucional implementada a la regió amb el concert i la participació dels governs locals en el disseny i l'elaboració de les disposicions autonòmiques i l'important paper que exerceix tant el Consell de Política Local com la Comissió de Garantia de l'Autonomia Local, des de la seva entra en vigor i fins l'actualitat, no s'ha produït cap conflicte competencial i per tant no s'ha hagut de crear ni posar en funcionament la Comissió de Conciliació prevista a l'apartat 8 de l'article esmentat

Sens dubte, ens trobem davant d'una previsió pionera en l'ordenament jurídic estatal i que introdueix per primera vegada un mecanisme alternatiu de solució de conflictes entre administracions. Així mateix, podem considerar la introducció d'aquest procediment innovador com un pas valent però tímid, tenint en compte el seu àmbit objectiu, només aplicable a conflictes competencials i no pas a dilucidar qualsevol controvèrsia originada per qualsevol actuació administrativa.

43



⁴³ Font: Abogacía General de la Junta de Extremadura.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
A CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.
UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.
Francesc Esteve Balagué

CAPÍTOL VI. Un intent de procediment de mediació a nivell estatal. La D.A. Única de la Llei 11/2011, de reforma de la Llei 60/2003, d'Arbitratge i de regulació de l'arbitratge institucional en l'Administració General de l'Estat

La Disposició addicional Única de la Llei 11/2011, de 20 de maig, de reforma de la Llei 60/2003, de 23 de desembre, d'Arbitratge i de regulació de l'arbitratge institucional en l'Administració General de l'Estat i Llei Orgànica 5/2011, de 20 de maig disposa:

"Disposición adicional única. Controversias jurídicas en la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

1. Las controversias jurídicas relevantes que se susciten entre la Administración General del Estado y cualquiera de los organismos públicos regulados en el título III y la disposición adicional novena de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social u otras entidades de Derecho público reguladas por su legislación específica que se determinen reglamentariamente, o entre dos o más de estos Entes, se resolverán por el procedimiento previsto en este precepto, sin que pueda acudir a la vía administrativa ni jurisdiccional para resolver estas controversias.

Este procedimiento será, asimismo, aplicable a las controversias jurídicas que se susciten entre las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal con su Ministerio de tutela, la Dirección General de Patrimonio o los organismos o entidades públicas que ostenten

la totalidad del capital social o dotación de aquellas, salvo que se establezcan mecanismos internos de resolución de controversias.

2. A los efectos de esta disposición, se entenderán por controversias jurídicas relevantes aquellas que, con independencia de su cuantía generen o puedan generar un elevado número de reclamaciones, que tengan una cuantía económica de al menos 300.000 euros o que, a juicio de una de las partes, sea de esencial relevancia para el interés público.

3. Planteada una controversia, las partes enfrentadas la pondrán, de forma inmediata, en conocimiento de la Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas. Dicha Comisión estará presidida por el Ministro de la Presidencia y tendrán la consideración de vocales natos el Ministro de Economía y Hacienda y el Ministro de Justicia, correspondiendo también a éste designar dentro de su ámbito al órgano que ejerza la secretaría de la Comisión. Se integrarán en la Comisión el Ministro o Ministros de los Departamentos afectados por la controversia, en los términos que se determine reglamentariamente.

4. Dicha Comisión Delegada recabará los informes técnicos y jurídicos que estime necesarios para el mejor conocimiento de la cuestión debatida. Por la secretaría de dicha Comisión se elaborarán las propuestas de decisión oportunas.

5. La Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas dictará resolución estableciendo

de forma vinculante para las partes las medidas que cada una de ellas deberá adoptar para solucionar el conflicto o controversia planteados. La resolución de la Comisión Delegada no será recurrible ante los Tribunales de Justicia por las partes en conflicto.

6. Este procedimiento de resolución de controversias no se aplicará:

a) A cuestiones de naturaleza penal, pero sí a las relativas al ejercicio de las acciones civiles derivadas de delitos o faltas.

b) A cuestiones de responsabilidad contable que sean competencia del Tribunal de Cuentas, sujetas a la legislación específica reguladora de éste.

c) A conflictos de atribuciones entre distintos órganos de una misma Administración pública, que se regularán por sus disposiciones específicas.

d) A las cuestiones derivadas de las actuaciones de control efectuadas por la Intervención General de la Administración del Estado, reguladas con carácter específico en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y demás normas de desarrollo de las mismas."

Abans d'entrar en l'anàlisi detallat d'aquest mecanisme, és oportú ressaltar la solemnitat amb la que la pròpia norma, el descriu en la seva exposició de motius, quan destaca la importància de la disposició addicional única de la llei, en la que es regula una via procedimental de caràcter ordinari i institucional per resoldre els

conflictes interns entre l'Administració General de l'Estat i els seus ens instrumentals, superant els mecanismes actuals de facto, aliens al rigor jurídic i a l'objectivitat que són imprescindibles en una organització que, per imperatiu constitucional, ha d'estar regida pel dret i actuar al servei dels interessos generals sota la direcció del Govern.

Continua dient, l'exposició de motius, que la naturalesa jurídica pública indubtable de les relacions d'organització al si de l'Administració fan imprescindible un procediment ordinari de resolució de conflictes com el que es configura, més enllà de solucions merament parcials com poden ser les ofertes per una determinada línia jurisprudencial que ha negat als organismes autònoms legitimació per impugnar els actes de l'Administració matriu; línia que avui troba una confirmació legal a l'article 20.c) de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.

Entén, la norma, que aquests conflictes han de ser resolts pel Govern, i amb aquesta finalitat es crea una Comissió Delegada, la presidència de la qual s'atorga al Ministre de la Presidència, en la seva funció coordinadora de l'Administració General de l'Estat, i de la que en són membres nats el Ministre d'Economia i Hisenda i el ministre de Justícia. Així mateix, la secretaria s'encarrega al Ministeri de Justícia tenint en compte les seves funcions i l'adscripció dels Serveis Jurídics de l'Estat.

VI.1. La crítica doctrinal en relació al procediment de l'arbitratge institucional en l'Administració General de l'Estat

Aquest procediment contemplat en la Disposició addicional Única de la Llei 11/2011, de 20 de maig, no ha estat exempt de crítiques per part d'un gran sector de la doctrina.

Així, per exemple, CEDEÑO HERNÁN⁴⁴, opina que no estem davant d'una institució arbitral:

"Finalmente, la disposición adicional única de la Ley 11/2011 regula un procedimiento para resolver los conflictos internos que tengan la consideración de «controversias jurídicas relevantes» entre la Administración General del Estado y los organismos públicos regulados en el Título III y la disposición adicional novena de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, o las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social u otras entidades de Derecho público reguladas por su legislación específica que se determinen reglamentariamente, o entre dos o más de estos entes sin que pueda acudir a la vía administrativa ni jurisdiccional para resolver estas controversias. Este procedimiento será, asimismo, aplicable a las controversias jurídicas que se susciten entre las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal con su Ministerio de tutela, la Dirección General de Patrimonio o los organismos o

⁴⁴ CEDEÑO HERNAN, Marina. "La reforma de la Legislación Arbitral por la Ley 11/2011 y la Ley Orgánica 5/2011" Foro Nueva época, núm. 13/2011: Pp. 235-238

entidades públicas que ostenten la totalidad del capital social o dotación de aquéllas, salvo que se establezcan mecanismos internos de resolución de controversias. Con el fin de resolver estos conflictos se crea una «Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas». En realidad se trata de un cauce de solución de conflictos que tiene poco o nada que ver con la institución arbitral, aunque se haya incorporado al ordenamiento con ocasión de la reforma de la legislación arbitral”.

També PÉREZ DEL BLANCO⁴⁵, es mostra especialment crític pel que fa a la naturalesa arbitral de l'instrument, la sistemàtica del text i per la naturalesa de la comissió delegada del govern per a la resolució de controvèrsies administratives:

"Por mucho que formalmente, tanto en lo referente a ubicación, tal como hemos visto, como al propio nomen iuris que la Ley 11/2011 le atribuye, la institución regulada no es arbitral, no hay arbitraje, dado que la voluntad de las partes es completamente irrelevante los efectos de atribuir al órgano (Comisión delegada) la potestad para resolver conflictos. Por

⁴⁵ PÉREZ DEL BLANCO, Gilberto. "El «arbitraje institucional» o procedimiento administrativo para la resolución de los conflictos intraadministrativos en la Administración General del Estado". LA LEY 680/2012. L'autor conclou la severa crítica amb paraules dures i una bona dosi d'ironia: *Como conclusión final hemos de advertir, aunque quede el funcionamiento y procedimiento de actuación a expensas del futuro desarrollo reglamentario, que tratándose de un órgano de naturaleza claramente política, la resolución de los conflictos no tendrá exclusivamente un componente jurídico, sino también político y de oportunidad, a pesar de que el apartado 4 de la disposición adicional se refiera expresamente a que se recabarán los informes técnicos y jurídicos que se estimen necesarios para el mejor conocimiento de la cuestión debatida, es un hecho que el componente político de la resolución no debe ser despreciado."*

otra parte, los sujetos en conflicto están obligados a acudir a la Comisión Delegada, sin que quepa acudir a ningún otro medio, aunque muestren su voluntad de hacerlo, lo que supone que las normas que determinan la competencia de dicho órgano para resolver conflictos son indisponibles para las partes en conflicto.

Las peculiaridades de la Administración no permiten sostener la naturaleza arbitral, puesto que en algunas épocas sí que se han regulado instituciones claramente arbitrales en el ámbito de los litigios uno de cuyos sujetos presentaba naturaleza jurídico-pública, estableciéndose de modo expreso la necesidad de que dichos sujetos se sometiesen expresamente al arbitraje (6). Esto no sucede en la Ley 11/2011 que impone el mecanismo de resolución de conflictos y la potestad de la Comisión Delegada para su resolución.

Estén la seva crítica al fet que la naturalesa d'aquest òrgan sigui eminentment de caràcter polític, integrat en el govern i no en l'Administració General de l'Estat, tant des d'un punt de vista formal com material.

Formalment les Comissions Delegades es troben regulades en l'art. 6 de la Llei 6/1997, del Govern, i se'n preveuen unes característiques molt generals, i unes atribucions materials que les converteixen en òrgans auxiliars del Consell de Ministres, tractant qüestions que afecten a diferents departaments ministerials, i en els que aquests departaments tinguin interessos, en el sentit d'examinar les qüestions de caràcter general que tinguin relació amb diversos dels Departaments Ministerials, estudiar aquells assumptes que requereixin de

l'elaboració d'una proposta conjunta de diferents ministeris, prèviament a la seva resolució pel Consell de Ministres, resoldre assumptes que no requereixin i que afectin a diferents ministeris.

VI.2. La previsió homòloga a Catalunya de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

A Catalunya, la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que té com a objectiu millorar al màxim la prestació dels serveis al ciutadà mitjançant una Administració àgil i eficaç, la gestió de la qual sigui un reflex dels principis constitucionals d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació que han d'inspirar i presidir l'actuació dels seus òrgans i agents, en els seus articles 52 i 53, regula també el conflicte d'atribucions entre unitats, departaments o ens dependents de la generalitat de Catalunya.

En concret, l'article 52 disposa que els conflictes d'atribucions positius o negatius entre òrgans o organismes autònoms dependents de diferents departaments són resolts pel president o presidenta de la Generalitat i han de constar en l'acta de la corresponent sessió del Govern.

Els conflictes entre òrgans d'un mateix Departament són resolts pel superior jeràrquic comú.

I l'article 53 disposa que, els conflictes d'atribucions entre òrgans o organismes dependents de diferents departaments poden ésser

resultats mitjançant l'arbitratge administratiu d'una comissió nomenada a aquest efecte pel president o presidenta de la Generalitat. La comissió d'arbitratge ha d'estar formada per un representant de cadascun dels Departaments afectats i per un president, que té vot de qualitat. El President ha de tenir categoria igual o superior a la dels titulars dels òrgans que intervenen en el conflicte. Els acords de les comissions d'arbitratge han d'ésser adoptats dins el termini de dos mesos, comptats de la data de la constitució d'aquests.

Doncs bé, segons informació facilitada pel departament de Presidència de la Generalitat, des de l'entrada en vigor de la Llei de l'any 1989, la comissió d'arbitratge prevista, no s'ha constituït mai⁴⁶, fet que fa pensar que els conflictes d'atribucions entre departaments, que òbviament, en 34 anys n'hi haurà hagut, s'han resolt per altres vies.

I encara en el mateix sentit, és de destacar la previsió continguda en l'article 176 del Text Refós de la Llei Municipal i de Regim Local de Catalunya pel que fa als conflictes d'atribucions entre òrgans i entitats dependents d'una mateixa corporació local, que s'hauran de resoldre: pel ple, si es tracta de conflictes que afecten òrgans col·legiats, membres d'aquests o entitats d'administració descentralitzada, per l'alcalde o el president de la corporació, en la resta de supòsits. I, en els conflictes de competències plantejats entre diferents ens locals de Catalunya han d'ésser resolts pel Departament de Governació i Relacions

⁴⁶ Font. Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya.

Institucionals, sens perjudici d'una impugnació ulterior de la resolució dictada davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

CAPÍTOL VII. Un exemple europeu de resolució extrajudicial de conflictes. La Directiva (UE) 2017/1852 del Consell de 10 d'octubre de 2017, relativa als mecanismes de resolució de litigis fiscals en la Unió Europea

Hem fet referència, al llarg del present treball, a l'absència de models comparats de resolució extrajudicial de conflictes entre administracions públiques, tant a nivell estatal, europeu o internacional.

En el Dret de la Unió europea, existeix una Directiva de l'any 2017, que va néixer amb l'objectiu d'implantar opcions extrajudicials de consens en litigis, entre autoritats estatals de diferents Estats membres de la Unió Europea i mitjançant una comissió de resolució alternativa de conflictes, en relació amb la interpretació i aplicació dels tractats fiscals bilaterals, sobre doble imposició en renda i patrimoni, fent referència expressa a la mediació i la conciliació. Es tracta de la Directiva (UE) 2017/1852 del Consell de 10 d'octubre de 2017, relativa als mecanismes de resolució de litigis fiscals en la Unió Europea⁴⁷.

Tal i com es descriu en els considerants del text, la justificació de la norma ve donada per les situacions en què diferents Estats membres interpreten o apliquen de manera diferent les

⁴⁷ Vid. MAS HERNÁNDEZ, Jaime. *Los nuevos mecanismos de resolución de litigios fiscales en la UE: La Directiva de arbitraje*. La armonización de las normas contra la elusión fiscal relativas a la fiscalidad directa en la UE. Coord. Por José Manuel AL udí Cid.; Jorge Alberto Ferreras Guiérrez, Pablo Andrés Hernández González-Barreda. 2018. ISBN 978-84-1308-199-1. Pp 455-470.

disposicions dels acords i convenis fiscals bilaterals, o el Conveni relatiu a la supressió de la doble imposició en cas de correcció dels beneficis d'empreses associades (Conveni d'Arbitratge de la Unió), tenint en compte que les possibles diferències d'interpretació creen greus obstacles per a les empreses que operen a escala transfronterera i, a més, generen una càrrega fiscal excessiva, la qual cosa pot arribar a provocar distorsions i ineficiències econòmiques i pot afectar de manera negativa en les inversions transfrontereres i en el creixement⁴⁸.

Segons la pròpia Directiva, els mecanismes previstos als tractats bilaterals i al Conveni d'Arbitratge de la Unió no serien eines suficients que possibilitessin afrontar de manera efectiva els litigis plantejats, per aquest motiu, opten per un nou sistema de resolució, objecte d'aquesta nova Directiva, quan aquests litigis tinguin l'origen en la interpretació i l'aplicació dels acords i convenis pels quals es disposa l'eliminació de la doble imposició de la renda i, si escau, del patrimoni⁴⁹.

⁴⁸ Vid. LÓPEZ DÍAZ, ANTONIO. "Sobre la Directiva 2017/1852, relativa a los mecanismos de resolución de litigios fiscales en la UE (1). Diario La Ley, n. 9130, 2018.

⁴⁹ Vid. RODRÍGUEZ PEÑA, Nora Libertad. "El nuevo escenario comunitario de mecanismos de resolución de litigios fiscales en la Unión europea establecido por la Directiva 2017/1852/UE. Revista General de Derecho Europeo. ISSN 1696-9634, n. 47, 2019.

VII.1. Legitimació per presentar reclamacions

La Directiva reconeix que qualsevol persona afectada té el dret a presentar una reclamació sobre una qüestió en litigi davant de cadascuna de les autoritats competents en cadascun dels Estats membres afectats.

La sol·licitud ha de complir un seguit de requisits taxats i prèviament establerts, essencialment relatius a la motivació i l'acreditació de l'origen del litigi, i s'han d'establir determinades pautes processals que s'hauran de tenir en compte al llarg del procediment.

Un cop realitzada la sol·licitud, les autoritats competents s'han de pronunciar sobre l'admissió de la reclamació o sobre la seva no-acceptació.

El text de la Directiva estableix causes taxades de desestimació de la reclamació així com una regla de silenci positiu per al cas d'absència de pronunciament un cop exhaurit el termini fixat a la Directiva.

VII.2. L'establiment d'un procediment amistós

L'objectiu perseguit pel text legal és la resolució de la qüestió en un procediment de mutu acord entre les autoritats competents. Si aquest acord es produeix, es requerirà la seva acceptació per la persona afectada i haurà de renunciar a l'ús d'altres vies d'acció judicial.

VII.3. La creació d'un òrgan específic de resolució: la comissió consultiva

Obligatòriament s'haurà de constituir una comissió consultiva, amb les següents funcions i atribucions:

Decidir sobre l'acceptació de la reclamació, quan algun o algun dels estats membres no hagi acceptat la reclamació.

Emetre un dictamen sobre les possibilitats i mecanismes per resoldre la qüestió objecte de la controvèrsia.

La Directiva regula les normes que s'hauran de seguir per constituir la comissió consultiva, definint la condició en què cada un dels seus components actuarà. És especialment destacable la figura de la personalitat independent, que haurà de ser designada per cada autoritat competent dins els integrants d'una llista que haurà de ser proposada per cada estat membre.

També s'inclou a la Directiva un precepte destinat a establir les normes de funcionament de la comissió consultiva, que hauran de ser signades per les autoritats competents dels Estats membres implicats en el litigi, i que, alhora, hauran de ser notificades a la persona afectada.

VII.4. Un procediment contradictori i eminentment de caràcter secret

Des de l'òptica del procediment, la Directiva dissenya un procediment essencialment contradictori en què tindran un paper rellevant la informació subministrada per la persona afectada i pels Estats membres, unilateralment o a sol·licitud de la comissió consultiva, la pràctica de les proves així com la compareixença personal de les persones afectades. S'estableix també el deure de secret de totes les parts pel que fa a la informació que obtinguin durant el desenvolupament dels procediments

VII.5. Resolució del litigi

La Directiva aborda la resolució de la qüestió litigiosa mitjançant l'emissió d'un dictamen de la comissió consultiva dirigit a les autoritats competents, basat en les disposicions de l'acord o conveni aplicable, així com en les normes nacionals que siguin procedents.

La decisió definitiva sobre la forma de resoldre la qüestió en litigi haurà de ser acordada, en base al dictamen, per part de les autoritats competents, decisió que podrà apartar-se del dictamen esmentat, llevat del cas que aquesta no s'adopti en el termini marcat a la norma, supòsit en què aquell esdevindrà vinculant

VII.6. Carta d'emplaçament de la Comissió Europea a l'Estat Espanyol per manca de transposició de la Directiva al dret estatal

El mes de gener de 2023 la Comissió Europea va decidir enviar una carta d'emplaçament a l'estat espanyol INFR(2022)2096 per la transposició incorrecta del mecanisme de resolució de litigis fiscals transfronterers Directiva (UE) 2017/1852. Segons la nota emesa per la Comissió, el mecanisme garanteix una resolució més ràpida i eficaç dels litigis fiscals entre Estats membres, la qual cosa oferirà una major seguretat fiscal a les empreses i a les persones sotmeses a doble imposició. En la seva avaluació de la transposició espanyola de la Directiva, la Comissió considera que la legislació nacional de transposició no contempla un seguit de característiques claus de les noves normes. L'estat espanyol disposaria ara de dos mesos per respondre a la carta d'emplaçament; si no hi ha una resposta satisfactòria, la Comissió podria decidir emetre un dictamen motivat⁵⁰.

Espanya havia procedit a la transposició de la Directiva mitjançant l'aprovació del Real decret Llei 3/2020, de 4 de febrer, pel qual, entre d'altres, es modifica la regulació de l'Impost sobre la Renta dels No Residents per transposar la Directiva (UE) 2017/1852 del Consell de 10 d'octubre de 2017, relativa als mecanismes de resolució de litigis fiscals en la Unió Europea, harmonitzant el marc de resolució de procediments amistosos i reforçant la seguretat jurídica per

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/inf_23_142

solventar els conflictes de doble imposició. La seva entrada en vigor es va produir el dia 6 de febrer de 2020.

No obstant, hagués estat desitjable, a criteri de CHICO DE LA CÁMARA⁵¹, que aprofitant l'empenta del legislador comunitari, el legislador espanyol no s'hagués limitat, en la seva transposició, a la implementació d'aquestes mesures focalitzades en operacions de conflicte transfronterer, sinó que hagués anat més enllà i hagués introduït el sistema alternatiu de resolució de conflictes en altres àrees transnacionals, i en àrees domèstiques de gran conflictivitat tributària, atès que aquests sistemes àgils de resolució i de conflictes poden conviure amb els procediments tradicionals de revisió, coadjuvant a reduir les altes taxes de litigiositat que existeixen en nombrosos espais de conflictivitat existents en moltes esferes de l'ordenament jurídic.

VII.7. El parer de la doctrina en relació a l'instrument i al procediment definit per la Directiva

Segons el parer de GARCÍA DE PABLOS⁵²:

⁵¹ CHICO DE LA CÁMARA, Pablo. "La nueva directiva sobre mecanismos de resolución de litigios fiscales: hacia una resolución ágil de las controversias mediante ADRs en el ámbito de la Unión Europea". Revista de Fiscalidad Internacional y Negocios Transnacionales num. 9/2018 parte Editorial. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2018.

⁵² GARCÍA DE PABLOS, Jesús Félix. La resolución de litigios fiscales en la Unión Europea. UNED. (2018). RCyT. CEF, 422, E1-E29.

"La resolución amistosa de los conflictos tributarios y el arbitraje internacional habían sido descartados anteriormente por la negativa de los Estados a ceder su soberanía en el ámbito tributario. Sin embargo, la globalización e internacionalización de la economía, así como el incremento progresivo de la complejidad fiscal internacional, han llevado a la comunidad internacional a introducir nuevos procedimientos para la resolución de las cuestiones litigiosas, en materia comercial y sobre doble imposición internacional.

Uno de los principios del Derecho Internacional es el de la libre elección de los medios de resolución de las controversias, entre la negociación, la mediación de un tercero imparcial, la conciliación, los medios jurisdiccionales y el arbitraje a través de una decisión de un tercero basada en derecho y jurídicamente obligatoria.

Por lo que, dentro de la Unión Europea, resultaba imprescindible la fijación de los mecanismos y de los procedimientos para la resolución de los litigios tributarios derivados de la aplicación de los tratados bilaterales, que hicieran posible una mejor configuración del mercado interior. Era necesaria, por tanto, la creación de mecanismos dentro de la Unión Europea con la finalidad de garantizar la resolución efectiva de los litigios relacionados con la interpretación y aplicación de los tratados fiscales bilaterales, y en particular de los litigios en materia de doble imposición y que no se resolvían de una manera efectiva y oportuna.

Per l'autor, ha estat necessària l'aprovació de la Directiva esmentada, amb l'objectiu d'aconseguir major transparència i

reforçar els mecanismes contra el frau fiscal, i, a la vegada, garantir que la resolució de litigis es realitzi d'una manera justa, transparent i eficaç. Així, el nou marc normatiu introdueix uns procediments de resolució de litigis en l'àmbit tributari que, al mateix temps, garanteixen la seguretat jurídica, l'eficàcia i la justícia dels sistemes tributaris en la Unió Europea, amb respecte als drets fonamentals reconeguts, particularment, en la Carta dels Drets fonamentals de la Unió Europea, i, concretament, el respecte absolut a un judici just i a la llibertat d'empresa.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
A CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.
UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.
Francesc Esteve Balagué

CAPÍTOL VIII. El model colombià de resolució de conflictes interadministratius mitjançant l'arbitratge i la mediació

Per entendre el model de l'estat de Colòmbia hem de partir de la base que l'article 113 de la Constitució Política consagra el principi de col·laboració harmònica entre els diferents organismes de l'estat per a la realització dels seus fins⁵³.

També l'article 209, *ibídem*, disposa que les autoritats administratives coordinaran les seves actuacions per a l'adequat compliment dels fins de l'Estat⁵⁴.

⁵³ Sobre la naturalesa jurídica de l'arbitratge a Iberoamèrica, relacionat amb la seva funció jurisdiccional, Vid. GONZÁLEZ CARVAJAL, Jorge I. "Arbitraje y función jurisdiccional". Boletín Iberoamericano de Arbitraje y Mediación – JUNIO 2022 – Nº 1: "De hecho los Estados-Nación pueden mostrar tres diferentes actitudes o reacciones para la resolución de los conflictos: 1. al Estado puede serle indiferente si el conflicto es resuelto o no, pero además también puede resultarle indiferente el cómo se resuelve el conflicto; 2. por otra parte puede serle indiferente únicamente si el conflicto es resuelto o no, más no en el cómo es resuelto; y 3. en último lugar, al Estado puede interesarle no sólo si el conflicto se resuelve sino también el cómo se resuelve (caso este último representado por el paradigmático ejemplo de los procedimientos sobre estado y capacidad de las personas)."

⁵⁴ Sobre el concepte genèric de la mediació a Colòmbia, Vid. MAZO ÁLVAREZ, Héctor Mauricio. "La mediación como herramienta de la justicia restaurativa". Revista opinión jurídica Universidad de Medellín. 2013. "Al decir que la mediación es un dispositivo "no adversarial", la definición plantea que los participantes del conflicto están llamados a identificar los intereses que se tienen en común. Es frecuente encontrar que se tienen posiciones frente a los problemas, pero estas posiciones no son en realidad más que el ropaje de los intereses compartidos en común. Cuando se parte de los propios deseos, o en este caso de los propios intereses, es muy difícil comprender al otro. Por otro lado, es interesante señalar que una forma de comenzar la discusión acerca de la mediación es buscando los orígenes semánticos de la palabra. En ese sentido, la etimología de la palabra mediación dice que viene del latín *Mediatio*, -onis, y que significa: 1. F. Acción y efecto de mediar. Y por mediar se entiende: 2. Intr. Interceder o rogar por alguien. 3. Intr. Interponerse entre dos o más que riñen o contienden, procurando reconciliarlos y unirlos en amistad"

VIII.1. L'Agència Nacional de Defensa Jurídica de l'Estat

En virtut de l'article 5 de la Llei 1444 de 2011, es va crear l'Agència Nacional de Defensa Jurídica de l'Estat (en endavant ANDJE) com una unitat administrativa especial, descentralitzada, amb personalitat jurídica pròpia, autonomia administrativa, financera i patrimoni propi, adscrita al Ministeri de Justícia i del Dret. Un dels seus objectius és el d'actuar a favor de la prevenció, defensa i protecció efectiva dels interessos litigiosos de la nació colombiana en les actuacions judicials de les entitats públiques, procurant una reducció de la seva responsabilitat patrimonial i de la seva activitat litigiosa.

Per complir amb aquest objectiu, es va assignar a l'ANDJE, entre d'altres, la funció de mediar en els conflictes que s'originen entre entitats i organismes de l'ordre nacional, i així es va preveure en l'apartat 3 de l'article 6 del Decret Llei 4085 de 2011.

L'esmentat article 6 de la norma, regula detalladament les funcions de l'Agència Nacional de defensa Jurídica, i les classifica en tres grans blocs:

- El primer, concreta les funcions en relació a les polítiques, i preveu, entre d'altres, que seran funcions de l'Agència, formular, aplicar, avaluar i difondre les polítiques públiques en matèria de prevenció de les conductes públiques antijurídiques, del dany antijurídic i l'extensió dels efectes, la defensa jurídica pública i la protecció efectiva dels interessos litigiosos de l'Estat, així com dissenyar i proposar estratègies, plans i accions en aquesta matèria per a la prevenció de les conductes

antijurídiques per part de servidors i entitats públiques, el dany antijurídic i l'extensió dels seus efectes.

També, en aquest primer bloc d'atribucions, i pel cas que ens ocupa, es preveu que l'Agència tingui les funcions de dissenyar i proposar estratègies, plans i accions per a la utilització dels mecanismes alternatius de resolució de conflictes i dissenyar i proposar estratègies, plans i accions per a la participació en processos judicials en què la Nació o les entitats públiques de l'ordre nacional siguin part demandant o demandada o hi hagin d'intervenir.

- El segon bloc d'atribucions fan referència a la coordinació de la defensa, i s'inclouen, en aquest apartat, les atribucions d'elaborar protocols per a la gestió adequada de la defensa jurídica de l'Estat, elaborar els instructius per a l'aplicació integral de les polítiques de prevenció i de conciliació, així com els relatius al sistema únic de gestió i informació i difondre els canvis normatius, jurisprudencials i de polítiques de prevenció i defensa jurídica que siguin rellevants entre els servidors públics i contractistes que intervenen en la defensa jurídica de l'Estat.

- En darrer terme, en el tercer bloc de funcions s'inclouen les relatives a l'exercici de la representació, i, per la part que ens interessa, destaca l'atribució de funcions relatives a la participació en els Comitès de Conciliació de les entitats o els organismes de l'ordre nacional, quan ho consideri convenient, amb dret a veu i vot i actuar com a mediador en els conflictes

que s'originin entre entitats i organismes de l'ordre nacional⁵⁵56.

⁵⁵ **ARTÍCULO 6º. Funciones.** *La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cumplirá las siguientes funciones:*

1. En relación con las políticas:

(ii) Diseñar y proponer estrategias, planes y acciones para la utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

(iv) Diseñar y proponer estrategias, planes y acciones para el cumplimiento de sentencias y conciliaciones y la recuperación de dineros públicos por la vía de la acción de repetición.

(v) Diseñar e implementar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estrategias, planes y acciones dirigidos a mitigar los efectos negativos asociados a las controversias que por su relevancia fiscal se definan como prioritarias.

2. En relación con la coordinación de la defensa.

(ii) elaborar los instructivos para la aplicación integral de las políticas de prevención y de conciliación, así como los relativos al Sistema Único de Gestión e Información;

Los protocolos y lineamientos para la gestión de la defensa de jurídica del Estado, cuando existan, serán vinculantes para los abogados que ejercen la representación judicial de las entidades del orden nacional, salvo razones justificadas para apartarse de los mismos, de las cuales se deberá dejar constancia. Los instructivos para la aplicación integral de las políticas de prevención del daño y de conciliación, así como los relativos al Sistema Único de Gestión e Información, serán vinculantes para las entidades del orden nacional.

3. En relación con el ejercicio de la representación:

(iv) Asumir y coordinar las funciones relativas a la defensa del Estado colombiano en controversias internacionales de inversión, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como desarrollar las reglas para la atención de dichas controversias. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado participará, de conformidad con los lineamientos impartidos por su Consejo Directivo y junto con la entidad u organismo público involucrado, como facilitadora de los acuerdos amistosos tendientes a solucionar directamente controversias internacionales de inversión, actuando como único portavoz respecto al inversionista parte en la controversia".

(viii) Coordinar o asumir la defensa jurídica del Estado en los procesos que se adelanten ante los órganos de supervisión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de conformidad con los tratados y acuerdos que regulen la materia.

(xii) Participar en los Comités de Conciliación de las entidades u organismos del orden nacional, cuando lo estime conveniente, con derecho a voz y voto

VIII.2. La Direcció de defensa jurídica de l'Agència nacional, com a responsable de la funció de mediació

Així mateix, l'article 17 del Decret Llei 4085 de 2011 estableix que la dependència responsable de la funció de mediar en els conflictes que s'originin entre entitats administratives de l'ordre nacional, és la Direcció de Defensa Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. De les funcions més representatives atribuïdes a la Direcció esmentada, en l'àmbit que ens ocupa, hi trobem, en els apartats 8 i 9, la d'assistir als Comitès de Conciliació de les entitats i participar amb veu i vot, d'acord amb les directrius del Consell Directiu i la d'exercir funcions de mediador en conflictes que s'originin entre entitats administratives de l'ordre nacional⁵⁷.

y actuar como mediador en los conflictos que se originen entre entidades y organismos del orden nacional.

⁵⁶Vid. CHIRINOS PORTILLO, Loiralith Margarita. "Caracteres rectores del arbitraje administrativo. Revista de la Universidad del Zulia. ISSN 2665-0428, vol. 4 n. 10, 2013.

⁵⁷ *ARTÍCULO 17. Funciones de la Dirección de Defensa Jurídica. Modificado por el Artículo 4 del Decreto 915 de 2017. Son funciones de la Dirección de Defensa Jurídica, las siguientes:*

1. Proponer al director de la Agencia casos en los cuales se debe ejercer la representación judicial de las entidades u organismos de la Administración Pública para la defensa jurídica del Estado, de conformidad con lo previsto en la Ley y en el presente decreto, así como los casos en que la Agencia actuará judicialmente como interviniente.

2. Proponer los casos en los que la intervención de la Agencia deba realizarse con el acompañamiento de la Secretaría Jurídica de la Presidencia y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la relevancia de los procesos judiciales.

3. Designar del personal de su Dirección o recomendar la contratación de abogados externos que actúen como apoderados, mandatarios o agentes, para que asuman la representación judicial de la Nación, de conformidad con los criterios establecidos el presente decreto.

4. Designar apoderados, mandatarios o agentes para que asuman la representación judicial del Estado, de la Nación, de otra entidad pública o de la Agencia, o que como interviniente actúen en defensa de los intereses jurídicos de la Nación, de conformidad con los criterios establecidos en el presente decreto.

5. Coordinar o asumir la defensa jurídica del Estado en los procesos que se adelanten ante organismos y jueces internacionales, de conformidad con los tratados y acuerdos que regulen la materia, salvo las controversias a las que se refiere el numeral siguiente.

6. Apoyar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la defensa de las controversias comerciales internacionales del Estado colombiano y en los procesos que se adelanten en instancias internacionales en relación con obligaciones contenidas en tratados internacionales en materia de inversión;

7. Apoyar a las diferentes entidades en la creación y conformación de comités técnicos de apoyo para el mejor desempeño de sus funciones en procesos que se adelanten en instancias internacionales;

8. Asistir a los Comités de Conciliación de las entidades y participar con voz y voto, de acuerdo con las directrices del Consejo Directivo.

9. Ejercer funciones de mediador en conflictos que se originen entre entidades administrativas del orden nacional.

10. Pronunciarse, cuando lo estime conveniente, sobre las estrategias de defensa en procesos judiciales de entidades y organismos de la Administración Pública Nacional, cuando no haya participado en el proceso a cualquier título.

11. Hacer seguimiento al ejercicio de la acción de repetición que instauren las entidades del orden nacional o ejercer la acción directamente, siempre que así lo indique el Director de la Agencia, de conformidad con lo establecido por el artículo 8º de la Ley 678 de 2001, modificada por el artículo 6º de la Ley 1474 de 2011.

12. Poner en conocimiento de los organismos de control cualquier evento que, a juicio del Director de la Agencia, pueda constituir un incumplimiento del correspondiente deber legal frente a la acción de repetición de parte de las entidades del orden nacional.

13. Adelantar las acciones judiciales y administrativas pertinentes con la finalidad de recuperar recursos públicos, de acuerdo con las directrices del Consejo Directivo.

14. Apoyar a la Dirección de Políticas y Estrategias de la Defensa Jurídica en el diseño de protocolos, de instrucciones y de lineamientos, tendientes a lograr una efectiva defensa de los intereses del Estado en los procesos judiciales, así como una efectiva utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

15. Emitir concepto a solicitud del jefe del organismo respecto de las inhabilidades e incompatibilidades de los miembros del comité de conciliación cuando a ello hubiere lugar.

La raó de ser d'aquesta facultat que s'atorga a l'Agència Nacional de defensa Jurídica de l'Estat rau en el fet, com expliquen les pròpies normes colombianes, que, d'acord amb l'estudi i diagnòstic avançat per l'Agència, els conflictes entre entitats públiques de l'ordre nacional representen una càrrega, tant administrativa com pressupostària, no només per a les pròpies entitats en controvèrsia, sinó també per a la jurisdicció contenciosa administrativa, per la qual cosa li atribueixen a l'Agència Nacional de Defensa Jurídica de l'Estat, la tasca de contribuir a la seva disminució a través de l'exercici de la mediació, amb la finalitat d'aconseguir que les entitats adoptin acords satisfactoris que els hi permetin solucionar les seves diferències.

Mitjançant aquesta funció de mediació que exerceix l'ANDJE, es prestarà a les entitats i organismes de l'ordre nacional un recolzament expert, tècnic i imparcial que els faciliti trobar una solució als conflictes extrajudicials o judicials que es suscitin entre ells.

16. Apoyar el desarrollo, sostenimiento y mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión Institucional, supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones.

17. Investigar, cuando sea pertinente, la veracidad de los hechos que soportan las pretensiones contra el Estado en los procesos en que la dirección asuma la representación judicial de la Nación.

18. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

PARÁGRAFO. *Las entidades tendrán la obligación de informar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sobre la celebración de las sesiones de los Comités de Conciliación y la obligación de remitir de manera oportuna la ficha técnica correspondiente por medios electrónicos, en los plazos y términos que señale el Director de la Agencia.*

VIII.3. Els comitès de conciliació

De conformitat amb el que disposa el Decret 1069 de 2015, la mediació pot ser emprada com una eina de prevenció de conflictes o de defensa dels interessos jurídics de les entitats, i tenint en compte que segons els articles 2.2.4.3.1.2.2 y 2.2.4.3.1.2.5 del *Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*, els Comitès de Conciliació tenen com a objectiu formular polítiques en aquestes àrees, resulta convenient la participació d'aquesta instància administrativa als efectes d'autoritzar que els conflictes que s'originin entre entitats i organismes de l'ordre nacional, es sotmetin al tràmit de la mediació de l'Agència Nacional de Defensa Jurídica de l'Estat⁵⁸.

⁵⁸ **ARTÍCULO 2.2.4.3.1.2.2. Comité de Conciliación.** *El Comité de Conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.*

Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.

PARÁGRAFO . *La decisión del Comité de Conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto.*

(Decreto 1716 de 2009, artículo 16)

ARTÍCULO 2.2.4.3.1.2.5. Funciones. *El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones:*

- 1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.*
- 2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.*
- 3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.*

VIII.4. La regulació del tràmit concret de mediació

Amb la finalitat d'impulsar aquesta gestió administrativa i precisar i definir els seus efectes, fou necessari reglamentar la funció de mediació assignada a l'Agència Nacional de defensa Jurídica de l'Estat per solucionar les diferències quan existeixin

4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.

5. Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.

6. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.

7. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.

8. Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados.

9. Designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité, preferentemente un profesional del Derecho.

10. Dictar su propio reglamento.

PARÁGRAFO . *En aquellas entidades donde no exista la obligación de constituir comités de conciliación y no se haya hecho de forma facultativa, las funciones de que trata este artículo serán asumidas por el representante legl (sic) de la entidad.*

11. Autorizar que los conflictos suscitados entre entidades y organismos del orden nacional sean sometidos al trámite de la mediación ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (Adicionado por el Decreto 2137 de 2015, artículo 3)

(Decreto 1716 de 2009, artículo 19)

conflictes entre entitats i organisme de l'ordre nacional, i, a aquest efecte, es va promulgar el Decret 2137 de 2015, de 4 de novembre, *"Por el cual se modifica la denominación del Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, se crea una sección en el mismo y se adiciona otra"*

Essencialment, el Decret 1069 té per objecte la regulació del tràmit de mediació entre entitats públiques de l'ordre nacional, estableix l'objecte de la mediació i el defineix com l'exercici de facilitar i procurar que les entitats i organismes de l'ordre nacional, de manera voluntària, aconseguixin un acord que posi fi als conflictes de caràcter judicial o extrajudicial, actuals o eventuais, que es puguin suscitar entre ells.

El decret també regula a qui s'atribueix la potestat per a l'exercici de la mediació, que serà responsabilitat de la supraesmentada Agència Nacional i com s'ha de concretar el resultat final de la intervenció, mitjançant un acte o un negoci jurídic que faci possible l'acord d'acord amb la legislació nacional vigent.

Es preveu també el compromís de les entitats intervinents a complir amb el que s'hagi acordat en la mediació i els efectes d'un possible incompliment per alguna de les parts.

El Decret contempla un apartat relatiu a regular la responsabilitat derivada de la mediació, i especifica que el fet d'acudir a la mediació no eximeix a les entitats del deure d'atendre i vetllar per la defensa dels seus interessos litigiosos, i també regula la responsabilitat dels mediadors, que respondran de la seva gestió

d'acord amb les regles generals de responsabilitat dels servidors públics i contractistes de l'Estat.

S'estableix el principi general de la confidencialitat del procediment, la prohibició de divulgar o registrar les discussions, opinions, propostes d'acord i manifestacions realitzades dins de les sessions de mediació.

Es configura el procediment amb un examen previ i la necessària obtenció d'una autorització del Comitè de Conciliació per sotmetre el conflicte a la mediació de l'Agència Nacional.

La norma conté una estricta regulació de les formes d'iniciació del procediment, per sol·licitud conjunta de les entitats de l'ordre nacional en conflicte, per sol·licitud d'una de les entitats o organismes en conflicte o a iniciativa de la pròpia ANDJE, quan per raó de les seves competències identifiqui l'existència d'un conflicte actual o que es pugui esdevenir en el futur entre entitats o organismes de l'ordre nacional.

L'inici de la mediació davant l'Agència, no implica la suspensió de cap termini de prescripció de drets ni caducitat de les accions que poguessin existir, ni suposa la interrupció dels tràmits extrajudicials o processos judicials en curs.

En la subsecció segona del Decret es contemplen els requisits mínims per formar part de la llista única de mediadors, se'n regulen els seus drets i deures i l'acompanyament per part de l'Agència.

En darrer terme es recullen les formes d'acabament del procediment de mediació, quan les parts arribin a una solució que

posi fi a una o a totes les qüestions objecte de la controvèrsia, per iniciativa del mediador, si considera poc probable la resolució de la controvèrsia, o per manifestació escrita, conjunta o d'una de les parts, en qualsevol moment després de la primera sessió del tràmit de mediació i abans de la signatura de qualsevol fórmula d'acord que posi fi a una o a totes les qüestions objecte de la controvèrsia⁵⁹.

⁵⁹ **"Trámite de mediación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en conflictos entre entidades del orden nacional**

Subsección 1.

Mediación de conflictos entre entidades públicas del orden nacional

ARTÍCULO 2.2.3.2.2.1.1. Objeto de la mediación. *La mediación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado consiste en facilitar y procurar que las entidades y organismos del orden nacional de manera voluntaria, logren un acuerdo que ponga fin a los conflictos de carácter judicial o extrajudicial, actuales o eventuales, que puedan presentarse entre ellos.*

ARTÍCULO 2.2.3.2.2.1.2. Potestad para el ejercicio: de la mediación. *La función de mediación será responsabilidad de la Dirección de Defensa Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dependencia que administrará la Lista Única de Mediadores de que trata el artículo 2.2.3.2.2.2.1 de este Decreto.*

ARTÍCULO 2.2.3.2.2.1.3. Resultado de la mediación. *La solución del conflicto sometido a la mediación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se concretará a través de cualquier acto o negocio jurídico que la posibilite de acuerdo con la legislación nacional vigente.*

La solución que se adopte deberá indicar con claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes.

Las entidades que acudan a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se comprometerán a cumplir con lo acordado en la mediación y su inobservancia generará las consecuencias propias de incumplir el acto o negocio jurídico que se haya convenido para solucionar el conflicto.

ARTÍCULO 2.2.3.2.2.1.4. Responsabilidad derivada de la mediación. *Acudir a la mediación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no exime a las entidades y organismos del orden nacional del deber de atender y velar por la defensa de sus intereses litigiosos.*

Los mediadores responderán por su gestión de acuerdo con las reglas generales de responsabilidad de los servidores públicos y contratistas del Estado, según corresponda.

La participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la mediación no representa compromiso de esta entidad sobre los resultados de la misma.

ARTÍCULO 2.2.3.2.2.1.5. Confidencialidad. *Sin perjuicio de la publicidad y acceso a los documentos públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 1712 de 2014, todos los participantes en el trámite de mediación respetarán el carácter confidencial del conflicto y, por lo tanto, no registrarán ni divulgarán las discusiones, opiniones, propuestas de acuerdo y manifestaciones realizadas dentro de las sesiones de mediación, salvo expresa disposición contraria de las partes.*

ARTÍCULO 2.2.3.2.2.1.6. Autorización y Procedencia de la mediación. *Con anterioridad al inicio del trámite de mediación, sin perjuicio de quien tenga la iniciativa de acudir a este procedimiento, las entidades deberán acreditar la autorización del Comité de Conciliación para someter el conflicto a la mediación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.*

La mediación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado procederá por cualquiera de las siguientes causas:

- 1. Por solicitud conjunta de las entidades u organismos del orden nacional en conflicto.*
- 2. Por solicitud de una de las entidades u organismos del orden nacional en el conflicto.*
- 3. A iniciativa de la propia Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuando en razón de sus competencias identifique la existencia de un conflicto actual o de posible ocurrencia entre entidades u organismos del orden nacional, en todo caso, las entidades concurrirán de manera voluntaria.*

PARÁGRAFO. *El inicio de la mediación ante la Agencia, no suspende ningún término de prescripción de derechos, de caducidad de las acciones a las que hubiere lugar, ni interrumpe los trámites extrajudiciales o procesos judiciales en curso, así como tampoco los mecanismos alternativos de solución de conflictos previstos en la ley que se encuentren en trámite.*

Subsección 2.

Lista Única de Mediadores de la Agencia Nacional De Defensa Jurídica Del Estado

ARTÍCULO 2.2.3.2.2.2.1. Inclusión en la Lista Única de Mediadores. *Los requisitos mínimos para formar parte de la Lista Única de Mediadores son:*

- 1. Ser ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles.*
- 2. No encontrarse incurso en causal de inhabilidad o incompatibilidad prevista en la ley para el ejercicio de funciones públicas o para contratar con el Estado, según corresponda.*
- 3. Tener título universitario.*

4. Tener experiencia como mínimo de seis (6) años en el servicio público, como funcionario o contratista, o haber ejercido la profesión de manera independiente por un término no inferior a ocho (8) años o haber sido profesor universitario durante un periodo no menor a ocho (8) años.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante resolución establecerá la forma en que se conformará la Lista Única de Mediadores y demás aspectos relacionadas con ésta, incluido el procedimiento para la selección de los mediadores.

ARTÍCULO 2.2.3.2.2.2.2. Deberes del Mediador. *El mediador actuará como un tercero imparcial con el propósito de ayudar a las entidades en conflicto a obtener un acuerdo que ponga fin a la controversia surgida entre ellas. Son deberes del mediador:*

- 1. Ser neutral, imparcial e independiente.*
- 2. Dedicar el tiempo suficiente para permitir que la mediación se realice con prontitud y eficacia.*
- 3. Comunicar tan pronto como sea posible todos los conflictos de interés, reales y potenciales, que el mediador razonablemente conozca o que puedan ser razonablemente percibidos como susceptibles de comprometer su imparcialidad.*
- 4. Respetar la confidencialidad de las sesiones de mediación y guardar reserva sobre la información que llegue a su conocimiento por su ejercicio como mediador.*
- 5. Sugerir fórmulas de solución de las controversias que se sometan a la mediación.*
- 6. No estar incurso en las causales de incompatibilidad e inhabilidad a que se refieren las normas constitucionales y legales.*
- 7. Proponer el uso de otros mecanismos de solución de conflictos o la terminación de su gestión cuando advierta que no se podrán superar las diferencias objeto de mediación.*
- 8. Rendir reporte de su gestión a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos que esta establezca a través de la Dirección de Defensa Jurídica.*

Subsección 3.

Seguimiento y Trámite

ARTÍCULO 2.2.3.2.2.2.3.1. Seguimiento. *La Dirección de Defensa Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado realizará acompañamiento permanente a la mediación y seguimiento al cumplimiento de los acuerdos alcanzados a través de ésta por las entidades y organismos del orden nacional. Así mismo, las entidades y organismos deberán impulsar las gestiones administrativas o judiciales requeridas para dar cumplimiento a lo acordado y enviar informes oportunos a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para el seguimiento que corresponda.*

ARTÍCULO 2.2.3.2.2.2.3.2. Lineamientos para el trámite de mediación y la administración de la Lista Única de Mediadores. *La*

VIII.5. Les funcions arbitrals atribuïdes al Consell d'Estat de Colòmbia

El Consell d'Estat de Colòmbia és el Tribunal Suprem de la jurisdicció contenciosa administrativa, i coneix de les accions de nul·litat per inconstitucionalitat contra els decrets dictats pel Govern Nacional que no siguin de competència de la Cort Constitucional, dels casos de pèrdua d'investidura dels congressistes i de l'acció de nul·litat electoral d'acord amb la llei, resol les controvèrsies i litigis de més importància originats en actes, contractes, fets, omissions i operacions subjectes al dret administratiu, en què estiguin involucrades les entitats públiques o els particulars quan exerceixin funció administrativa. Així

Dirección General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica establecerá mediante resolución la forma como se realizará la mediación, el seguimiento a las mediaciones adelantadas, así como, las reglas conforme las cuales la Dirección de Defensa Jurídica organizará y/o administrará la Lista Única de Mediadores.

ARTÍCULO 2.2.3.2.2.3.3. Terminación de la mediación. La mediación concluirá:

- 1. Cuando las partes lleguen a una solución que ponga fin a una o todas las cuestiones en controversia.*
- 2. Por iniciativa del mediador si, a su juicio y de manera justificada, considera poco probable que la prolongación de la mediación permita solucionar la controversia y así lo aprueben las entidades en conflicto.*
- 3. Por manifestación escrita conjunta o de una de las partes, en cualquier momento después de la primera sesión del trámite de mediación y antes de la firma de cualquier fórmula de arreglo que ponga fin a una o todas las cuestiones en controversia.*

ARTÍCULO 4º. Adiciónese el artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho con el siguiente numeral:

11. Autorizar que los conflictos suscitados entre entidades y organismos del orden nacional sean sometidos al trámite de la mediación ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

ARTÍCULO 5º. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

mateix, fixa les pautes jurisprudencials que les autoritats, magistrats i jutges de la jurisdicció han d'atendre per resoldre casos similars.

També actua com a cos suprem consultiu del Govern Nacional en assumptes d'administració a través de la Sala de Consulta i Servei Civil, encarregada d'absoldre les consultes formulades pels ministres i els directors de departaments administratius. També resol els conflictes de competències administratives i està facultada per presentar davant del Congrés de la República projectes de llei i de reforma a la Constitució Política.

Altres funcions del Consell d'Estat estan expressament assenyalades a la Constitució Política, les lleis 270 de 1996 i 1437 de 2011 i en el seu Reglament Intern.

L'article 112, de la LEY 1437 DE 2011, de 18 de gener "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", enumera les funcions atribuïdes a la sala de consulta i servei civil del Consell d'Estat, i entre elles, en l'apartat 7è, hi trobem que el consell té atribuïda la competència per emetre informe, a petició del Govern nacional o de l'ANDJE, en relació a les controvèrsies jurídiques que es presentin entre entitats públiques d'ordre nacional, o entre aquestes i entitats d'ordre territorial, amb la finalitat d'evitar un eventual litigi o posar fi a un d'existent.⁶⁰

⁶⁰ **ARTÍCULO 112. Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil.** *La Sala de Consulta y Servicio Civil cumplirá funciones separadas de las funciones jurisdiccionales y actuará en forma autónoma como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración. Estará integrada por cuatro (4) Magistrados.*

(Inciso 1, modificado por el Art. 19 de la Ley 2080 de 2021)

Los conceptos de la Sala no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.

La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

7. Emitir concepto, a petición del Gobierno nacional o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente. El concepto emitido por la Sala no está sujeto a recurso alguno.

Cuando la solicitud no haya sido presentada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, esta podrá intervenir en el trámite del concepto.

La solicitud de concepto suspenderá todos los términos legales, incluida la caducidad del respectivo medio de control y la prescripción, hasta el día siguiente a la fecha de comunicación del concepto.

En el evento en que se haya interpuesto demanda por la controversia jurídica base del concepto, dentro de los dos (2) días siguientes a la radicación de la solicitud, las entidades parte del proceso judicial o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado deberán comunicar al juez o magistrado ponente que se solicitó concepto a la Sala. La comunicación suspenderá el proceso judicial.

El ejercicio de la función está sometido a las siguientes reglas:

a) El escrito que contenga la solicitud deberá relacionar, de forma clara y completa, los hechos que dan origen a la controversia, y acompañarse de los documentos que se estimen pertinentes. Asimismo, deberán precisarse los asuntos de puro derecho objeto de la discrepancia, en relación con los cuales se pida el concepto;

b) El consejero ponente convocará audiencia a las entidades involucradas, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público para que se pronuncien sobre la controversia jurídica sometida a consulta y aporten las pruebas documentales que estimen procedentes;

c) Para el ejercicio de la función prevista en este numeral, el consejero ponente podrá decretar pruebas en los términos dispuestos en este código;

d) Una vez cumplido el procedimiento anterior y se cuente con toda la información necesaria, la Sala emitirá el concepto solicitado dentro de los noventa (90) días siguientes. No obstante, este plazo podrá prorrogarse hasta por treinta (30) días más, de oficio, o a petición de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en el evento de presentarse hechos sobrevinientes o no conocidos por la Sala en el trámite del concepto.

(Numeral 7, modificado por el Art. 19 de la Ley 2080 de 2021)

Per mostrar només tres exemples de la funció conciliadora o arbitral del Consell d'Estat colombià, es relacionen i s'expliquen succintament tres dictàmens:

El primer, de 18 d'octubre de 2022, Número Único: 11001 03 06 000 2022 00097 00, que fa referència a un conflicte negatiu de competències administratives entre la Unidad Administrativa Especial de Pensiones del Departamento de Cundinamarca, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social y Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia. I versa sobre la competència per a l'administració de quotes pensionals d'ex-treballadors de l'entitat extingida INCORA⁶¹.

El segon, de 14 de juny de 2022, Número único: 11001-03-06-000-2022-00064-00 Que fa referència un conflicte negatiu de competències administratives entre la Defensoría de Familia del ICBF, Centro Zonal Sibundoy (Putumayo), y Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Sibundoy, en relació a la competència per a definir un procés administratiu de restabliment de drets d'un menor d'edat amb condició de discapacitat⁶².

⁶¹Boletín del Consejo de Estado Jurisprudencia y Conceptos. No. 259, octubre de 2022 ISSN: 2711-385X

⁶² Boletín del Consejo de Estado Jurisprudencia y Conceptos. No. 255, junio de 2022 ISSN: 2711-385X

El tercer⁶³, de 21 de setembre de 2022, Número de radicació: 11001-03-06-000-2022-00176-00. Que fa referència a un conflicte negatiu de competències administratives entre la Comisaría de Familia de Montebello (Antioquía) y Juzgado Promiscuo de Montebello (Antioquia). Sobre competència per decidir sobre la permanència del nen E.O.L. en el programa Hogar Gestor por Discapacidad, dins d'un procés de restabliment de drets.

VIII.6. La circular interna de l'Agència Nacional de defensa Jurídica de l'Estat

Per la seva importància pel coneixement del model colombià i per prendre la mesura exacta de la minuciosa regulació dels mecanismes establerts per resoldre els conflictes, s'analitza a continuació la circular interna de l'ANDJE, en la qual imparteix instruccions per a l'ús efectiu de mecanismes previstos per la Llei per tractar de resoldre els conflictes entre entitats estatals de l'ordre nacional i entre aquestes amb ens i, en conseqüència, acabar o evitar litigis⁶⁴.

La Circular núm. 1 és de data de 17 de març de 2022 i està adreçada a Ministres del despatx, Directors de departaments administratius, Superintendents, Directors, Gerents, Presidents o

⁶³ Boletín del Consejo de Estado Jurisprudencia y Conceptos. No. 258, septiembre de 2022 ISSN: 2711-385X

⁶⁴

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/circular_andje_0001_2022.htm

màximes autoritats d'entitats Centralitzades i Descentralitzades de l'Administració Pública de l'ordre nacional, Secretaris Generals, Caps de l'Oficina Jurídica, encarregats de la defensa jurídica de l'Estat, Secretaris tècnics de Comitès de Conciliació i apoderats de les entitats públiques de l'ordre nacional i territorial.

L'organisme emissor és la Direcció de l'ANDJE, i l'assumpte, textualment: "*Lineamientos para la atención y prevención de controversias entre entidades y organismos públicos.*"

En la circular es fa constar que les entitats i els organismes de l'Administració Pública Nacional tenen el deure de gestionar les seves activitats per complir els fins de l'Estat, aplicant els principis constitucionals de col·laboració harmònica i coordinació interinstitucional. En el desenvolupament de Les funcions institucionals és possible que, entre els organismes estatals, sense distinció del nivell de l'administració a què pertanyen, es presentin conflictes jurídics que generalment conflueixen en prolongats i costosos processos judicials, que acaben congestionant encara més el servei d'administració de justícia i afecten un únic patrimoni públic, objecte de salvaguarda per part de tots els estaments estatals.

Amb l'ànim de solucionar aquesta problemàtica, l'ANDJE en el marc de les competències establertes en el Decreto Ley 4085 de 2011, modificat pel Decreto 2269 de 2019 y el 1244 de 2021 imparteix instruccions per a l'ús efectiu de mecanismes previstos en la Llei per tractar de resoldre els conflictes entre entitats estatals de l'ordre nacional i entre aquestes amb ens territorials, i, conseqüentment, acabar o evitar litigis i, d'aquesta manera, protegir les finances públiques.

Textualment disposa:

Mecanismos para solucionar conflictos entre entidades públicas.

Atendiendo el importante número de procesos judiciales entre entidades públicas que da cuenta el Sistema de Información Litigiosa E-Kogui, los Comités de Conciliación de las entidades destinatarias de esta Circular, en todos Los casos en los que se presenten controversias con otras entidades públicas, antes de iniciar un litigio, deben analizar y decidir la conveniencia de utilizar, como mínimo, los siguientes mecanismos alternativos de solución de conflictos:

a) Mediación ante la ANDJE.

b) Solicitud a La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de concepto para precaver o terminar un litigio⁽¹⁾.

c) Arreglo directo.

En los casos en los que los Comités de Conciliación vayan a analizar la solicitud de concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se debe adelantar el siguiente procedimiento:

i. Invitar a la ANDJE a las sesiones de los Comités de Conciliación en Las que se analizará y decidirá La propuesta de acudir a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que resuelva las diferencias que se discuten en los procesos judiciales o controversias en Los que se enfrentan con otra entidad pública.

ii. En caso de ser aprobado por Los Comités de Conciliación acudir a La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se deberá remitir previamente a La ANDJE La solicitud que se le formularía al Consejo de Estado.

iii. Dado que la solicitud de concepto solo puede ser formulada por el Gobierno Nacional (Ministerios o Departamentos Administrativos) o por la ANDJE, en el primer evento, Las entidades interesadas podrán solicitar la intervención de La Agencia en el trámite de emisión de concepto ante esa Sala.

La ANDJE tiene La facultad de intervenir discrecionalmente ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de acuerdo con los mismos criterios internos que tiene en cuenta para La intervención en procesos judiciales.

iv. En caso de que la ANDJE decida intervenir en el trámite de la expedición del concepto, las entidades interesadas del orden nacional deberán trabajar de forma conjunta y coordinada con la ANDJE para la participación en Las audiencias que se surtan ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Es preciso indicar y reiterar que la posibilidad de acudir a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado no se restringe solamente a los procesos judiciales existentes, sino que también puede ser objeto de este mecanismo de solución cualquier controversia que tengan entre si las entidades públicas así no estén judicializadas. En este evento, las entidades públicas destinatarias de esta Circular también deberán seguir el procedimiento anteriormente descrito.

Las entidades públicas podrán acordar que lo que se resuelva en el concepto que emita La Sala, sea vinculante, y que, por lo tanto, tenga como efecto la solución definitiva de la controversia.

En caso de que los Comités de Conciliación no aprueben acudir a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, las entidades destinatarias de esta Circular deberán acudir a cualquiera de los siguientes mecanismos para tratar de resolver amigablemente los procesos y controversias:

Arreglo Directo: Sin perjuicio de las obligaciones que atañen a las entidades y organismos estatales en defensa de los intereses litigiosos y patrimoniales del Estado, cuando se presenten controversias jurídicas de contenido económico entre entidades y organismos públicos del orden nacional o entre estos con entidades y organismos públicos del orden territorial, se deberá promover, por parte de Las entidades y organismos públicos del orden nacional, mesas de trabajo en las que se adelanten conversaciones para tratar de solucionar auto compositivamente Las diferencias.

Mediación de la ANDJE: En caso que no se logre un arreglo directo, las entidades y organismos del orden nacional deberán acudir a la mediación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos y condiciones previstas en el Decreto Ley 4085 de 2011 y el Decreto 1069 de 2015.

El propósito de este mecanismo es que, con la facilitación de la Agencia, se analice conjuntamente la problemática surgida

entre las entidades y se establezca la mejor alternativa de solución al conflicto.

El mecanismo de la mediación de la Agencia será aplicable durante la ejecución de los convenios interadministrativos que amenacen con posibles controversias con el fin de lograr la resolución consensuada de sus diferencias y continuar con la normal ejecución y liquidación de dichos convenios.

En el escenario de las mesas de trabajo de la mediación ante la Agencia, las entidades públicas enfrentadas podrán volver a considerar la posibilidad de acudir a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Los comités de conciliación deberán incorporar en el Plan Anual de Gestión, directrices institucionales para la aplicación de los lineamientos contentivos en esta Circular, con el objeto de precaver o dar por terminados litigios que se presenten con otras entidades públicas.

Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Circular, las entidades deberán realizar un inventario de las controversias interadministrativas que se surtan en etapa administrativa, prejudicial o judicial con el fin de establecer un plan de trabajo que cubra los lineamientos antes indicados, el cual podrá ser comunicado a la Dirección de Defensa Jurídica Nacional en el correo: mediacion@defensajuridica.gov.co

CAPÍTOL IX. La previsió de la Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa vigent, d'altres formes d'acabament del procediment, inclosa la conciliació un cop interposat el recurs

Certament la vigent Llei reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa ja preveu, en els articles 74 i següents, diferents formes d'acabament del procediment⁶⁵, formes que en molts casos, impliquen una tasca dialogadora, consensuadora i negociadora prèvia, per tal de resoldre la controvèrsia abans de l'existència d'una sentència⁶⁶.

Els supòsits que preveu la LRJCA, òbviament, fan referència a tots els procediments, independentment de la naturalesa de les parts, siguin els recurrents ciutadans, entitats, persones jurídiques o administracions públiques, i troben el seu fonament màxim en la pròpia Constitució Espanyola⁶⁷.

⁶⁵ Vid. BREMOND TRIANA, L. M., *La terminación anormal del proceso contencioso-administrativo*, Reus, Madrid, 2013.

⁶⁶ Vid. VALIÑO CES, A., "Otros modos de terminación del proceso contencioso-administrativo (I)", en CASTILLEJO MANZANARES, R. (dir.), ALONSO SALGADO, C., VARELA GÓMEZ, B. J. (coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LRJCA)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 431-492.

⁶⁷ GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles. Revista española de Derecho Administrativo num. 196/2019 parte Estudios. Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2019. L'autora, en relació als fonaments de la mediació administrativa opina que: "*Las bases constitucionales de la mediación administrativa las encontramos en el art. 9.2 CE (RCL 1978, 2836) , relativo a que los poderes públicos tienen la facultad de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuos y grupos que la integra sea real y efectiva, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y operando como instrumento de participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social; y que se configura como la cláusula de apoderamiento general para que la mediación se articule como un ius dispositivo. Dicho precepto se ha de interpretar en*

Es fa del tot necessari conèixer totes aquestes formes de finalització del procediment, diferents al que seria l'acabament convencional mitjançant sentència, per poder formular una proposta de resolució de conflictes que encaixi amb les figures existents i ja previstes en la llei⁶⁸.

La regulació del que podríem denominar figures anàlogues, la trobem en la llei jurisdiccional, en concret en els articles 74 (el desistiment), article 75 (l'aplanament), article 76 (la satisfacció extraprocessal) i l'article 77 (la conciliació).⁶⁹

IX.1. El desistiment

El desistiment del procés contenciós administratiu, com el seu propi nom indica, suposa l'abandonament i la renúncia del recurrent a continuar amb l'acció jurisdiccional contenciosa

concordancia con el art. 23.1 CE que hace referencia a la participación ciudadana en los asuntos públicos, y por lo tanto en la facultad los mismos para intervenir en la resolución de sus conflictos con el poder públicos. Estos preceptos se contemplan con el mandato legal a la regulación de la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones y actos administrativos (art. 105 CE), así como el art. 103. en donde la mediación se configura como un instrumento eficaz para que la Administración sirva con objetividad a los intereses generales."

⁶⁸ Vid. BERMEJO VERA, J. (2015): «La resolución extrajudicial de conflictos», Actas del X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015, Madrid: AEPDA-INAP.

⁶⁹ Vid. VÁZQUEZ GARRANZO, J., "El procedimiento ordinario. Otros modos de terminación del proceso", en PALOMAR OLMEDA, A. (dir.) *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tomo I, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012, pp.1029-1127.

administrativa i es pot promoure en qualsevol moment abans que es dicti sentència.

La institució del desistiment es troba regulada en l'article 74 de la LRJCA, i suposa una renúncia al recurs formulat i implica l'extinció d'una relació jurídica processal que posa fi al procediment, significa una renúncia personal del recurrent a continuar amb l'acció⁷⁰.

Les notes característiques del procediment són:

- que s'ha de formular de manera expressa, inequívoca, concloent i incondicionada,
- que no és necessari que sigui acceptada per l'altra part,
- que es pot produir en qualsevol moment del procediment amb anterioritat a que es dicti sentència i,
- que suposa l'arxiu de les actuacions sense que s'arribi a dictar sentència.

L'apartat segon de l'article 74 esmentat, contempla la possibilitat del desistiment per part d'una Administració Pública, i estableix

⁷⁰ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. "Estudios sobre el desistimiento (art. 74 LJCA)". Revista de jurisprudència 2020. Sobre el desistiment: "*Debe recordarse que el desistimiento en el proceso Contencioso-Administrativo a la luz de la legislación procesal vigente constituye un modo de terminación del procedimiento que se significa por la renuncia personal del recurrente a proseguir la acción jurisdiccional contencioso-administrativa formulada de forma expresa, inequívoca, concluyente e incondicionada, sin necesidad de aceptación por la parte demandada, que solo debe ser oída, que puede producirse en cualquier momento del procedimiento con anterioridad a dictarse sentencia, y que supone un acto procesal legítimo de extinción de la relación jurídico processal*"

l'obligació que es presenti, en aquest supòsit, un testimoni de l'acord adoptat per l'òrgan competent segons els requisits exigits per les lleis o reglaments respectius.

Sembla clar i coherent que si per a l'exercici d'accions és necessari un acord exprés de l'òrgan competent, per a desistir d'aquestes també sigui imprescindible.

El desistiment l'ha definit la jurisprudència com una decisió unilateral i irrevocable⁷¹:

"PRIMERO.- El desistimiento es una declaración unilateral, no revocable, por la que el recurrente manifiesta ante el órgano jurisdiccional su voluntad de no querer continuar el procedimiento iniciado".

"(...) un modo de terminación del procedimiento judicial por actividad unilateral de la parte recurrente, que requiere de la aprobación del órgano jurisdiccional que conoce del proceso, y que se encuentra limitado a que la extinción del proceso no produzca daño para el interés público, y que sólo puede ser dejado sin efecto cuando esté motivado en el reconocimiento de la pretensiones deducidas por la parte demandante en vía administrativa y la actuación contradictoria de la Administración de revocar este acto de satisfacción extraprocesal".

⁷¹ Vid. l'auto del Tribunal Suprem, Rec. 1273/2000, de 22 de maig de 2003

Així mateix, també hi ha coincidència en el fet que es tracta d'un dret del recurrent⁷² que s'ha de respectar i s'ha de facilitar per part dels òrgans judicials:

Sentència del Tribunal Suprem, de 05 de abril de 2004.

"La Sala no puede interponer obstáculos enervantes del derecho de la parte recurrente a desistir de la prosecución del procedimiento contencioso-administrativo que no estén establecidos en la Ley procesal reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa aplicable siempre que el desistimiento se produzca en un momento anterior a la sentencia, que debe dictarse en el plazo de diez días desde que el pleito se declara concluso de conformidad con el artículo 67 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, con independencia del día de señalamiento para votación y fallo, y se formule con carácter expreso".

L'article 36, apartat 4, de la LJCA contempla que en els casos de formulació de recursos contenciosos administratius interposats contra actes presumptes de l'Administració, si durant la seva tramitació es dicta resolució expressa, el recurrent també pot desistir del recurs interposat, fonamentant-ho en l'acceptació de la resolució expressa que s'hagués dictat o, també, pot sol·licitar l'ampliació del recurs a la resolució expressa. Una vegada produït

⁷² Vid. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Manuel Alternativas no jurisdiccionales a la resolución de litigios. Número monográfico sobre "Justicia: poder y servicio público". Cuadernos de Derecho Judicial. -- N° XVIII - 2006.-- ISSN1134-9670 .

el desistiment del recurs inicialment interposat, s'estableix un termini per a recórrer la resolució expressa de dos mesos, a comptar des de l'endemà al de la notificació d'aquesta.

Una vegada presentat el desistiment, el Lletrat de l'Administració de Justícia ha de donar trasllat a les altres parts i al Ministeri Fiscal, per un termini comú de cinc dies.

Arribats a aquest punt, es poden produir diferents situacions:

- Si es dona conformitat al desistiment per les altres parts, el lletrat de l'administració de justícia dictarà decret declarant acabat el procediment, ordenant l'arxiu de les actuacions i la devolució de l'expedient administratiu a l'Administració de procedència.
- Si el lletrat de l'administració de justícia aprecia, davant el desistiment, alguna lesió per a l'interès públic, n'ha de donar compte al Jutge o Tribunal per a resoldre.
- En cas de concurrència de diversos recurrents, el procediment continuarà únicament per aquelles parts que no haguessin desistit.

És destacable, en aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem, de 23 de gener 2004:

"(...)la propia expresión que emplea el artículo 74.3 de la Ley Jurisdiccional (" El Juez o Tribunal oirá a las demás partes, y en los supuestos de acción popular al Ministerio Fiscal, por plazo común de cinco días y dictará auto ... "), ha de entenderse referida no sólo al Abogado del Estado y al

Ministerio Fiscal, sino también a las demás partes personadas (no sólo a los otros posibles recurrentes, apartado 5 del mismo precepto) como codemandadas; que la oposición que hagan unos u otros tenga consecuencias distintas en orden a la terminación del procedimiento, conforme a lo dispuesto en el apartado 4 del mismo precepto, no supone que carezca de legitimación para oponerse. De suerte que cuando el artículo 74.4 de la Ley Jurisdiccional además de los dos supuestos de no aceptación del desistimiento por el Tribunal si se opusiere la Administración del Estado o, en su caso, el Ministerio Fiscal, supuestos que aquí no concurren, también permite ("podrá", es la expresión que el precepto emplea), al Tribunal rechazarlo cuando " razonadamente apreciase daño para el interés público ", daño para el interés público que evidentemente podrá ser aducido y argumentado cuando quien se opone al desistimiento es otra parte distinta del Abogado del Estado o del Ministerio Fiscal".

Així mateix, l'article 74, apartats 7 i 8, de la LJCA, regula altres opcions que poden existir després del desistiment:

- Quan s'hagués desistit del recurs perquè l'Administració demandada hagués reconegut totalment en via administrativa les pretensions del demandant, i després l'Administració dictés un nou acte totalment o parcialment revocatori del reconeixement, l'actor podrà demanar que continuï el procediment en l'estat en què es trobés, estenent-se a l'acte revocatori. Si el Jutge o Tribunal ho estimés convenient, concedirà a les parts un termini comú de deu dies perquè formulin per escrit al·legacions complementàries sobre la revocació.

- Desistit un recurs d'apel·lació o de cassació, el Lletrat de l'Administració de justícia declararà acabat el procediment per decret, ordenant l'arxiu de les actuacions i la devolució de les actuacions rebudes a l'òrgan jurisdiccional de procedència.

IX.2. L'aplanament

L'article 75 de la LJCA preveu que el procediment contenciós-administratiu també pot finalitzar per aplanament de la part demandada⁷³. Per a que això sigui possible, l'aplanament haurà de ser ratificat per la part demandada o caldrà que el representant disposi d'autorització expressa, de conformitat als articles 74, apartat 2, i 22 i 23 de la LJCA⁷⁴.

⁷³ ALCANTARILLA HIDALGO, Fernando J. Revista española de Derecho Administrativo num. 190/2018 parte Crónicas de Jurisprudencia. Derecho de la Unión Europea. Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2018. Sobre l'aplanament, indica: *"El allanamiento no es un pronunciamiento de inadmisibilidad sino que resuelve el fondo del asunto: Efectos en el régimen de recurribilidad de las sentencias. El ATSJ de Extremadura de 9 de mayo de 2017 (JUR 2017, 151612) (Rec. n.º 1/2017) señala que la existencia de un mallanamiento no modifica el hecho de constituir una sentencia que resuelve el fondo del asunto, aunque, lógicamente, la controversia fáctica y jurídica se simplifica debido a que la Administración admite la pretensión de la parte demandante. Mediante el allanamiento, el demandado declara su voluntad de que, respecto de él mismo, al actor se le otorgue la tutela solicitada. Supone que la parte demandada acepta la fundamentación fáctica y jurídica expuesta en la demanda, no hace objeciones a la misma, y conforme a esta fundamentación fáctica y jurídica, se dicta sentencia que en modo alguno contiene un pronunciamiento de inadmisibilidad sino que ha entrado a conocer íntegramente de las pretensiones ejercitadas por la parte actora, las estima y dicta sentencia conforme a las mismas."*

⁷⁴ Vid. DELGADO PIQUERAS, F., *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1995.

Segons l'esmentat article 74, una vegada es produeix l'aplanament ens podem trobar davant de dos escenaris:

- El primer, el Jutge o Tribunal dictarà sentència de conformitat amb les pretensions del demandant.
- El segon, el Jutge o Tribunal no dicta sentència de conformitat amb les pretensions del demandant, atès que considera que amb l'aplanament es comet una infracció manifesta de l'ordenament jurídic. En aquest supòsit ho comunicarà a les parts i seran escoltades pel termini comú de deu dies i dictarà la sentència que estimi ajustada a Dret. Per tant, estimarà el recurs si l'acte o disposició impugnada infringissin l'ordenament jurídic o desestimarà el recurs si l'acte o disposició s'ajusta a Dret. Tot això, conforme al que s'estableix en els articles 67 i 70 de la LJCA.

També es preveu que en cas de diversos demandats, el procés continuï respecte a aquelles parts que no s'haguessin aplanat.

Respecte la possibilitat d'aplanament per part de l'Administració Pública demandada, destaquem el parer de la jurisprudència del Tribunal Suprem⁷⁵:

"SEGUNDO.- La decisión de cualquier Administración pública demandada de allanarse a las pretensiones formuladas por los demandantes en un recurso contencioso-administrativo es una actuación procesal que sólo cabe controlar y examinar por el

⁷⁵ Sentencia del Tribunal Supremo, Rec. 2999/1999, de 25 de marzo de 2002. ECLI: ES:TS:2002:2162

juez o tribunal que conoce de aquél, según establecía el artículo 89.2 de la anterior Ley Jurisdiccional de 1956 y ahora el artículo 75.2 de la vigente, y, por consiguiente, no es susceptible de impugnación en otro proceso independiente y autónomo de aquél en el que se produjo el allanamiento, por lo que la Sala de instancia no ha conculcado los preceptos invocados como infringidos en los motivos de casación aducidos al declarar, con toda corrección, que carece de jurisdicción para enjuiciar el acuerdo del Gobierno Valenciano de allanarse a las pretensiones de los demandantes en el recurso contencioso- administrativo nº 2370/1994, pues, según hemos expresado, tal acuerdo sólo puede ser revisado jurisdiccionalmente por el juez o tribunal que conoció del proceso en el que se produjo el allanamiento o el que, en su caso, deba resolver el recurso interpuesto contra la sentencia dictada".

IX.3. La satisfacció extraprocessal

L'article 76 de la Llei jurisdiccional preveu que, si un cop interposat el recurs contenciós administratiu, l'administració demandada reconegué totalment en via administrativa les pretensions de l'actora, qualsevol de les parts ho podrà posar en coneixement del Jutge o Tribunal, si no ho fes l'administració⁷⁶.

⁷⁶ Vid. BERMEJO VERA, J. (2015): «La resolución extrajudicial de conflictos», Actas del X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015, Madrid: AEPDA-INAP.

A continuació, el secretari judicial donarà un termini de cinc dies a les parts, i un cop comprovades les al·legacions, el Jutge o tribunal dictarà sentència i ordenarà l'arxiu del recurs i la devolució de l'expedient administratiu, sempre i quan el reconeixement no infringeixi manifestament l'ordenament jurídic. En aquest darrer cas, dictaria sentència ajustada a dret⁷⁷.

La sentència del Tribunal Suprem (Sala 3.^a, Sección 6.^a) de 16 de octubre de 2012, rec. 1192/2010 (ECLI:ES:TS:2012:6555) ha vingut a precisar la definició de la satisfacció extra processal:

«En el artículo 76 de nuestra ley jurisdiccional se contempla como forma de terminación del proceso la denominada satisfacción extraprocesal, situación que se produce cuando la Administración demandada reconoce totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante. [...]

En consecuencia, todas las partes podrán realizar las alegaciones que estimen pertinentes sobre la procedencia o no de la satisfacción extraprocesal».

Pel que fa a la satisfacció extra processal, es pot donar el cas que, amb posterioritat al reconeixement de les pretensions del demandant, l'administració dicti un nou acte revocant aquell reconeixement, en aquest supòsit serà d'aplicació l'apartat setè de l'article 74 LRJCA:

⁷⁷ Vid. DE PALMA DEL TESO, A., *Los acuerdos procedimentales en el Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

«Cuando se hubiera desistido del recurso porque la Administración demandada hubiera reconocido totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, y después la Administración dictase un nuevo acto total o parcialmente revocatorio del reconocimiento, el actor podrá pedir que continúe el procedimiento en el estado en que se encontrase, extendiéndose al acto revocatorio. Si el Juez o Tribunal lo estimase conveniente, concederá a las partes un plazo común de diez días para que formulen por escrito alegaciones complementarias sobre la revocación».

Per últim, també la jurisprudència s'ha encarregat d'establir les diferències principals entre la satisfacció extra processal i la figura de la pèrdua sobrevinguda de l'objecte del recurs⁷⁸:

«CUARTO.- Venimos aceptando, en efecto, un modo de terminación del proceso contencioso-administrativo no previsto específicamente en los artículos 74, 75 y 76 de la LJCA, singularmente el de pérdida del objeto, que no entendemos igual al de la satisfacción extraprocessal en casos como el presente.

La Ley de Enjuiciamiento Civil atempera el rigor del principio de perpetuatio iurisdictionis porque contempla que las circunstancias sobrevenidas tengan incidencia en el proceso cuando la innovación priva de interés legítimo a las pretensiones formuladas "por haber sido satisfechas extraprocessalmente o por cualquier otra causa" artículo 413,

⁷⁸ Vid sentència del Tribunal Suprem (Sala 3.ª, Sección 4.ª). de 18 de noviembre de 2016, rec. 162/2013 (ECLI:ES:TS:2016:5183)

apartados 1 y 2 de la LEC en relación con el artículo 22 de la misma ley). Para que la pérdida sobrevenida de objeto surta su efecto en este orden jurisdiccional nuestra jurisprudencia exige que ha de ser completa, por las consecuencias que su declaración comporta, al determinar la clausura anticipada del proceso, tal como resulta de la regulación contenida en el artículo 22 de la Ley de Enjuiciamiento Civil .

Por eso, como ya señaló el Tribunal Constitucional en la STC 102/2009, (FJ 6 y fallo), hemos dicho que la causa legal de terminación anticipada de un proceso por pérdida sobrevenida de su objeto, de conformidad a lo establecido en el artículo 22 de la LEC, supletoria de nuestra LJCA (disp. final 1.ª), se conecta con la pérdida del interés legítimo en obtener la tutela judicial en relación a la pretensión ejercitada, y precisamente por ello su sentido es evitar la continuación de un proceso. Y así, en fin, en la misma STC 102/2009, el Tribunal Constitucional declara que para que la decisión judicial de cierre del proceso por pérdida sobrevenida del objeto resulte respetuosa del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es necesario que la pérdida del interés legítimo sea completa».

IX.4. La conciliació

La Llei 29/1998, de 13 de juliol, en el seu article 77, contempla la possibilitat d'arribar a un acord en una controvèrsia, quan l'assumpte així ho permeti⁷⁹:

'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, 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.

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.

2. El intento de conciliación no suspenderá el curso de las actuaciones salvo que todas las partes personadas lo soliciten y podrá producirse en cualquier momento anterior al día en que el pleito haya sido declarado concluso para sentencia.

3. Si las partes llegaran a un acuerdo que implique la desaparición de la controversia, el Juez o Tribunal dictará auto

⁷⁹ Vid. CARBALLO MARTINEZ, Gerardo. "La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal". Revista Jurídica de Castilla y León, 29, 2013.

declarando terminado el procedimiento, siempre que lo acordado no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros".

La Llei preveu aquesta opció d'acabament del procediment, però, únicament, per a aquells processos que versen sobre matèries susceptibles de transacció o sobre quantitats⁸⁰. Trobem una clara vinculació d'aquesta previsió a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre (LPAC), on en el seu article 86, s'estableix que les Administracions Públiques poden celebrar acords, pactes, convenis o contractes amb persones de Dret públic o privat quan es tracti de matèries susceptibles de transacció i tinguin per objecte satisfer l'interès públic que tenen encomanats⁸¹.

El Codi Civil, en l'article 1809, regula la figura de la transacció i la defineix com *'un contracte pel qual les parts, donant, prometent o retenint cadascuna alguna cosa, eviten la provocació d'un plet o posen terme al qual havia començat'*⁸².

Els trets característics d'aquesta conciliació serien⁸³:

⁸⁰ Vid. ESPLUGUES BARONA, Carla. *"Justicia administrativa y medidas alternativas de resolución de conflictos: ¿utopia o realidad?"*. Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico, ISSN 1888-3443, n. 24, 2018.

⁸¹ Vid. SALA SÁNCHEZ, Pascual. *"La mediación y su integración en el ámbito contencioso-administrativo"*. Diario LA Ley, ISSN 1989-6913, n. 9632, 2020.

⁸² Vid. DOMÍNGUEZ MARTÍN, Almudena. Arbitraje: *"La solución más rápida y económica."* Lex nova: La revista, Nº. 45, 2006. ISSN 1139-2037.

⁸³ Vid. CHAMORRO OTER, Marta. *"La mediación intrajudicial en el proceso contencioso administrativo"*. Revista jurídica de la Comunidad de Madrid, ISSN 1139-8817, 2019.

- S'ha de produir en relació a matèries sobre les quals sigui possible un acord i sobre procediments de quantitat.
- S'ha de tenir en compte l'article 24 de la LJCA que regula la representació i defensa de les Administracions, representació que ha d'estar autoritzada expressament per la subscripció de l'acord.
- Es pot produir en qualsevol moment anterior al dia en el qual es declari conclòs el plet.
- L'intent de conciliació no té efectes suspensiu, és a dir, no suspèn el curs de les actuacions excepte si hi ha una sol·licitud unànime de les parts.
- Igual que succeeix en altres formes d'acabament del procediment, quan s'arriba a acord entre les parts, el Jutge o Tribunal ha de dictar un acte declarant la conclusió del procés, contra el qual es podrà interposar recurs d'apel·lació, d'acord amb el que disposa l'article 80, apartat 1, lletra c), de la LJCA⁸⁴.
- Pot succeir que no es doni per finalitzat el procediment si l'acord infringeix l'ordenament jurídic, aleshores el Jutge o Tribunal ha de dictar Sentència ajustada a Dret.
- Aquests acords s'executaran en el termini que s'estableixi, no obstant, la llei preveu que es pot instar l'execució forçosa per alguna de les parts, d'acord amb l'article 113, en cas

⁸⁴ Vid. BELLOSO MARTÍN, Nuria. "Otros cauces para el derecho: formas alternativas de resolución de conflictos". Tomo 2 -Horizontes de la filosofía del derecho: homenaje a Luis García San Miguel / Virgilio Zapatero (ed.). - Alcalá de Henares: Servicio de publicaciones, Universidad de Alcalá, 2002.

d'incompliment. En el supòsit que no s'hagi fixat un termini d'execució en l'acord, es requerirà a la part obligada per tal que compleixi, i, si l'execució no es duu a terme transcorreguts dos mesos, la part perjudicada pot sol·licitar l'execució forçosa dels pactes⁸⁵.

Sobre les bondats dels Mecanismes Alternatius de Resolució de Conflictes (MASC) en l'àmbit contenciós administratiu, i la contribució del diàleg i el consens per definir un model de cultura jurídica en promoció, s'hi han pronunciat MORATALLA ESCUDERO i FERRER ADROHER⁸⁶:

"En definitiva, se trata de potenciar la negociación entre las partes, directamente o ante un tercero neutral, partiendo de la base de que estos medios reducen el conflicto social, evitan la sobrecarga de los tribunales y son igualmente adecuados para la solución de la inmensa mayoría de las controversias en materia civil y mercantil. «Uno de los desafíos del servicio público de la Justicia en nuestro tiempo es el de mejorar el acceso a un sistema apropiado de resolución de controversias sin restringir el Derecho Fundamental de Tutela Judicial efectiva y el acceso a la Justicia. Garantizar tal sistema se ha convertido en una nueva vertiente o dimensión del Derecho de

⁸⁵ Vid. LÓPEZ RAMÓN, F. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *20 años de la Ley de lo Contencioso-Administrativo. Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Murcia 8-9 de febrero de 2019*, INAP, Madrid, 2019.

⁸⁶ ESCUDERO MORATALLA, José Francisco i FERRER ADOHER, Mercè. *Diario La Ley n. 9794, sección Plan de Choque de la Justicia/Tribuna. Febrer 2021. Wolters Kluwer. P 3 i 4.*

acceso a la Justicia en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea, y es también, por lo tanto, una obligación de las Administraciones Públicas del Estado Español, teniendo en cuenta que, en ambos ámbitos, el Derecho de Acceso a la Justicia no solo abarca la vía judicial sino también a los métodos extra judiciales, intra judiciales o intra procesales, de resolución de litigios. Los métodos de solución de controversias deben ser, por tanto, considerados por el conjunto de los ciudadanos como un importante beneficio de cara al acceso a la Justicia, la reducción de sus costes y la duración de los procedimientos» (Comunicado del CGPJ en el Día Europeo de la Mediación. 21-1-2021).

El servei públic de Justícia, segons el seu criteri, ha de ser capaç d'oferir a la ciutadania la via més adequada per a gestionar "el seu" problema. En alguns casos serà la via exclusivament judicial, però en molts d'altres, serà la via del consens la que ofereixi la millor opció. L'elecció del mitjà més adequat de solució de controvèrsies aporta qualitat a la Justícia i satisfacció al ciutadà: Perquè la justícia no és únicament l'administració de la justícia contenciosa, sinó que hi ha, de forma complementària, una justícia deliberativa, que no és monopoli dels cossos judicials ni funcionaris, ni de l'advocacia, sinó que pertany a tota la societat civil i també forma part del concepte de servei públic. Per això és necessària una concepció integral del concepte de justícia i no exclusiva. Com a servei públic més que com a poder, tothom hauria d'estar interessat en que l'administració de justícia funcioni bé. I no ha de fer trontollar el sistema la implantació dels mètodes alternatius de solució de conflictes, atès que ja existeix un reconeixement consolidat d'aquests en dret comparat.

No obstant, segons l'autor, les inèrcies procedimentals actuals empenen a tots els operadors jurídics cap al litigi, per ser la solució més còmoda, pautaada i previsible. Amb la seva ineficiència desdibuixa responsabilitats, ineficàcies i males praxis. No s'ha d'oblidar que la negociació, la cultura de l'acord, , per tal que generi fruits i resultats, implica un esforç, una actitud proactiva, un compromís en la recerca de solucions, la possessió de coneixements i habilitats que no tothom posseeix, el reconeixement d'una autoritat moral i professional que moltes vegades s'adquireix amb la pràctica. Així mateix, negociar, conciliar, implica temps, coneixement (estudi i actualització) seguiment i disponibilitat, factors i paràmetres que no es donen molt en els òrgans judicials. I, a més, instal·lacions, sales multiusos, sales de vistes, uns espais dels quals avui no hi ha disponibilitat en molts edificis judicials.

I conclou:

"Porque administrar justicia es algo más..., con la nueva Oficina Judicial, con los futuros Tribunales de Instancia, será en parte, el arte de generar equipos, de acostumbrarse a trabajar en grupo, en organización... ¡Y a eso no nos han enseñado! Asimismo, cada uno de los operadores jurídicos en su parcela, se ha de hacer presente, ganarse la autoridad, el respeto, mandar, organizar de forma consensuada y compartida. El pleito, se convierte así, en el fracaso de todos.... Como diría Guyón, «el pleito es el fracaso del Abogado. ¡O mato al pleito o mato al Abogado!». Los grandes abogados van poco a la curia.... El punto de partida emocional es la existencia

de una cultura jurídica «desfavorable» a las soluciones negociadas.”

I sobre l'estat actual del mecanisme de l'arbitratge com a mètode alternatiu de resolució de conflictes aplicat als litigis administratius, s'hi ha pronunciat, amb cert pessimisme, ESCARTÍN ESCUDÉ⁸⁷:

"El arbitraje en Derecho Administrativo está ciertamente arrinconado. Y, lo que es peor, seguramente sea esa la posición que merece ocupar. Como he tratado de explicar a lo largo de este estudio, el arbitraje en Derecho Administrativo no puede entenderse como un concepto unívoco y, desde luego, no bajo la inamovible consideración que marca su caracterización tradicional propia del Derecho Privado. Extrapolar una institución típica del Derecho Privado, con las características que le son propias y que la doctrina y jurisprudencia de este ámbito han ido conformando, a una parcela del Derecho ciertamente distinta, implica un resultado inevitable: su práctica inaplicación. Y es que parece innegable que las características que configuran ese arbitraje del modo tradicionalmente entendido no resultan apropiadas para el Derecho Administrativo. Llegados a este punto, debemos plantearnos seriamente la posibilidad de otorgarle una caracterización propia que resulte válida y útil para las características y garantías que nuestro Ordenamiento jurídico

⁸⁷ ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor. VLEX. Control administrativo y justicia administrativa. Los nuevos mecanismos de control y resolución extrajudicial de conflictos en derecho administrativo. En especial, el arbitraje administrativo. 2016. P 177-200.

exige a cualquier mecanismo de control de la actividad administrativa”.

Segons l'autor, l'arbitratge administratiu, a diferència de l'arbitratge privat, presenta una naturalesa dual com a mecanisme de resolució de conflictes, però també com a mitjà per controlar la legalitat de l'actuació de l'Administració que es sotmet a aquest arbitratge. Permetre que, sota el paraigua de la voluntarietat que caracteritza aquesta institució en el Dret Privat, l'Administració pugui excloure, mitjançant un acord amb tercers, el control que el poder judicial exerceix sobre l'activitat administrativa, no només seria contrari al mandat constitucional de l'art. 106, sinó que seria realment perillós. L'arbitratge administratiu ha d'oferir al ciutadà una alternativa atractiva i útil al denostat recurs ordinari, substituint aquest tradicional mecanisme d'autotutela per un mitjà parcialment heterocompositiu de resolució de conflictes que ofereixi una major sensació de justícia i imparcialitat en la resolució. Si el mecanisme pel qual es transita a aquesta solució, que tracta d'evitar el contenciós administratiu, però que en cap cas l'impossibilita, adopta la figura d'arbitratge o de recurs administratiu especial, en realitat tampoc té major repercussió pràctica.

Sobre l'oportunitat i els límits materials o àmbit objectiu que planteja la conciliació regulada en l'article 77 de la LRJCA, s'hi ha pronunciat també FUENTES GASÓ⁸⁸:

⁸⁸ FUENTES GASÓ, Josep Ramon "La mediación intrajudicial en el procedimiento contencioso-administrativo ". Litigación administrativa. Directora GIFREU, Judit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022. PP 741-758. En

relació a l'àmbit objectiu de la mediació, remet al "Protocolo de mediación contencioso-administrativa" de la GPMI del CGPJ

"Así, el Protocolo considera que la mediación será aplicable:

1. En los supuestos en que el ordenamiento jurídico permite la transacción.
2. En los supuestos en que el ordenamiento jurídico admita la terminación convencional del procedimiento administrativo (artículo 86 LPAC).
3. 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 LRJPAC —actual artículo 112.2 de la LPAC—.
4. Respecto al ejercicio de potestades discrecionales de la Administración.
5. En la fijación de hechos controvertidos en las potestades regladas o que son presupuesto de aplicación de normas jurídicas. Se trata de una delimitación clásica, acorde con lo dispuesto en los artículos 77 LJCA y 19.1 LEC.

En cuanto al ámbito material de la mediación intrajudicial, el Protocolo dispone que las materias que pueden ser sometidas a mediación son:

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

Cabe señalar que el Protocolo nada indica si la lista anterior es enunciativa o taxativa, por lo que consideramos que se trata de una lista referencial a la que se le pueden sumar otros temas o categorías, siempre que se respeten los parámetros previstos en el artículo 77 LJCA y 19.1 LEC, a saber: que trate de materias susceptibles de transacción o materias en las que la ley no prohíba la mediación o establezca limitaciones por razones de interés general o en beneficio de tercero.

"a) Oportunidad para la mediación

Según el artículo 77 LJCA en los procedimientos en primera o única instancia, una vez formuladas la demanda y la contestación, el Juez o Tribunal, ya sea de oficio o a solicitud de parte, podrá someter a la consideración de las partes la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, de donde debe entenderse que es a partir del momento en que queda delimitada la controversia que se podrá motivar a las partes a iniciar con la mediación intrajudicial.

Advertimos que la LJCA contempla que los representantes de las Administraciones públicas demandadas requieren de autorización oportuna para llevar a efecto la transacción, exigencia legal que ha sido considerada un obstáculo para las mediaciones —inrajudicial o no—, sobre todo en aquellos procedimientos en los que se requiera la autorización de un órgano de alto nivel al que la legislación administrativa reserva la competencia para acceder a la transacción y su complicado procedimiento de adopción; por ejemplo, el Consejo de Ministros, mediante real decreto, previo dictamen del Consejo de Estado en pleno”.

En relació als assumptes objecte de mediació intrajudicial, l'autor considera que es tracta d'una de les qüestions més controvertides. L'article 77 LJCA indica que el Jutge o Tribunal

podrà sotmetre a la consideració de les parts la possibilitat d'arribar a un acord que posi fi a la controvèrsia quan el judici es promogui sobre matèries susceptibles de transacció, i, en particular, quan versis sobre estimació de quantitat, mentre que l'article 19.1 LEC indica que les parts estan facultades per a disposar de l'objecte del judici i poden sotmetre a mediació o arbitratge tot aquell assumpte que sigui objecte del judici, *"excepto cuando la ley lo prohíba o establezca limitaciones por razones de interés general o en beneficio de tercero"*, el qual resulta ser un llistat molt vague i imprecís sobre les matèries que es poden sotmetre a mediació intrajudicial.

Fins i tot abans de l'entrada en vigor de la vigent Llei jurisdiccional, alguns autors, com TRAYTER JIMÉNEZ⁸⁹, ja van proposar la introducció de mecanismes d'arbitratge en certs àmbits administratius, en concret, i pel que fa a les relacions entre administracions públiques, en l'àmbit dels convenis entre administracions:

"En definitiva, según nuestra opinión, tanto la Ley general que regule, en el futuro, el procedimiento arbitral como las leyes sectoriales deberían prever el arbitraje, inicialmente, para las actividades básicamente convencionales, exceptuando de ellas sus aspectos reglados. Ello no quiere decir que, posteriormente, no puedan incorporarse otros supuestos,

⁸⁹ TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. "El arbitraje administrativo". Revista de administración Pública, n. 147. 1997. Pp 75-106

pero, como dijo el poeta, se hace camino al andar y, por tanto, es preferible iniciar este nuevo reto del Derecho administrativo por las materias que son pacíficamente arbitrales. Entre ellas y sin ánimo de ser exhaustivos, podríamos incluir:

d) Convenios entre Administraciones Públicas: Excluidos del ámbito de aplicación de la LCAP —art. 3A.c)—, pueden ser de diversos tipos: convenios entre Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE), convenios entre la Administración local y el Estado o la Comunidad Autónoma (art. 57 LBRL), y los numerosos convenios que celebran el Estado y las Comunidades Autónomas sobre temas diversos (deporte, viviendas, medio ambiente, consumo, etc.) (55). Por ello, la Ley 30/92 dedica distintos preceptos a regular mínimamente estas figuras contractuales. Dicha norma distingue dos tipos de convenios: los denominados de conferencia sectorial (que resultan de acuerdos formalizados entre los ministros del Gobierno y consejeros autonómicos en el seno de dicho órgano, art. 5.3) y los convenios de colaboración (art. 6.3, a celebrar entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos autonómicos en el ámbito de sus respectivas competencias). La diferencia entre ambos reside en la forma de negociación del acuerdo pero no en el régimen jurídico, que es común. Por lo que aquí interesa, el artículo 8.3 de la LRJPAC establece la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los litigios que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento y, en su caso, del Tribunal Constitucional (56). En base a dichas previsiones, resultarían arbitrables todos los litigios que se produzcan sobre dichos convenios cuyo conocimiento esté atribuido a la jurisdicción contenciosa, excluyendo aquellos

sobre los cuales las Administraciones intervinientes no pueden disponer (así, por ejemplo, competencia del órgano celebrante, competencia constitucional que se ejerce, etc.)”.

Es té constància de l'existència d'una proposta d'avantprojecte de reforma de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa, per la qual es regula la conciliació i l'arbitratge institucional, proposta que fou descrita l'any 2017 per PÉREZ MORENO⁹⁰, i que pel seu alt interés es transcriu literalment i en la seva totalitat:

“Texto definitivo de la propuesta que fue presentado al Ministerio de Justicia en 2017.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1.- La tendencia favorable a la implantación de fórmulas alternativas a la vía jurisdiccional para la solución de conflictos no ha alcanzado aun una realidad efectiva en la materia jurídico-administrativa. Aunque el art. 107 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común permitió sustituir los recursos administrativos ordinarios por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, aun no se ha realizado el desarrollo legislativo necesario. Asimismo puede considerarse sin implantación el art. 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa vigente sobre la conciliación dada

⁹⁰ PÉREZ MORENO, Alfonso. “Una propuesta de Anteproyecto de reforma de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa por la que se regula la conciliación y el arbitraje intraprocesal.” Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública, ISSN 1130-376X, Nº. 100, 2018 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: balance y perspectivas), págs. 19-24

la escasa aplicación del precepto debido a su limitada potencialidad. El incesante incremento de los procesos contencioso-administrativos y la acelerada evolución de la complejidad de amplios sectores del ordenamiento jurídico acentúan la conveniencia de avanzar en la incorporación a la Ley de esta Jurisdicción de nuevos instrumentos de técnica jurídica más eficaces para agilizar los procesos como se está experimentando también en otros Estados.

2.- En la presente reforma se introduce en el art. 77 como posibles no sólo la conciliación sino también el arbitraje. Por medio de la ley y dentro de los límites constitucionales establecidos en los arts. 24.1, 106.1 y 117 de la Constitución se acogen dichas técnicas no sólo con el carácter extrajudicial con que las incorporó el referido art. 107 de la Ley 30/92, sino como posibles formas de terminación del proceso.

Aunque se puedan desarrollar legalmente esos instrumentos sólo como alternativos a los recursos administrativos –y así se han regulado parcialmente en algunos casos a niveles autonómicos y estatal- en esta ley se prolonga su efecto como finalizadores del proceso, aunque siempre bajo el control de la potestad jurisdiccional exclusiva de los jueces y tribunales. Todos los límites constitucionales son respetados incluso en la institución arbitral. Siempre se ha encontrado en la imprescindible apertura y preeminencia de la vía judicial el impedimento para la aceptación del arbitraje en el Derecho Administrativo.

En la fórmula que ahora aplica esta ley el arbitraje intraprocesal es un instrumento respetuoso con la

Constitución y muy útil para aumentar la garantía jurisdiccional en el control de las actuaciones administrativas. Estos efectos los aspira a obtener la ley, de una parte, determinando las materias a las que es posible aplicar el arbitraje, y de otra, configurando los árbitros "ad hoc" caracterizados por su especialización y su experiencia. 3.- En cuanto a las materias a las que puedan aplicarse las fórmulas alternativas la ley las delimita con referencias genéricas que deberán interpretar los jueces y tribunales a los que, en todo caso, corresponderá la decisión en cada supuesto de la procedencia de su aplicación reconociéndoles tanto la facultad de denegarlas como la de avocar la competencia cuando el desarrollo del asunto presentara nuevas circunstancias que lo hicieran conveniente. Las referencias genéricas delimitadoras de las materias giran en torno a la determinación de conceptos fácticos legalmente indeterminados; concreción de magnitudes, parámetros o estándares de aplicación de la legislación sobre urbanismo, medio ambiente, ordenación del territorio y, en general, en todas las modalidades de planificación general o sectorial; fijación de la cuantía de indemnizaciones, justiprecios, compensaciones o rescates; interpretación de reglas sobre las prestaciones en las relaciones bilaterales; y cualquier otra que establezcan normas legales. Las materias expresamente excluidas son las infracciones de derechos fundamentales; las que se refieran a determinación y ejercicio de potestades administrativas o funciones de autoridad; y las relativas al ejercicio de la potestad sancionadora salvo los casos en que procedan las terminaciones convencionales de los procedimientos.

4.- Los árbitros "ad hoc" que introduce esta ley como colaboradores de los órganos jurisdiccionales parten de la figura histórica de los Relatores que existieron en España hasta la Ley Orgánica del Poder Judicial, regulados por las Ordenanzas para todas las Audiencias de la Península e Islas adyacentes (Real Decreto de 19 de diciembre de 1835). Se introducen importantes innovaciones entre las que destacan las siguientes:

A) Pueden ser Relatores los funcionarios en situación de jubilados o excedentes procedentes de los Cuerpos de Magistrados, Catedráticos o Profesores Titulares de Derecho Administrativo, Abogados del Estado, Letrados de Comunidades Autónomas, Secretarios de Ayuntamiento, Letrados del Consejo de Estado y Abogados no ejercientes especializados en Derecho Administrativo.

B) Los Relatores serán seleccionados por concurso y estarán sometidos a una relación de inamovilidad otorgada anualmente.

C) Como colaboradores de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos sus funciones pueden ser de Relatores ponentes o de Relatores árbitros bajo el control del órgano jurisdiccional que los requiera y designe mediante insaculación con participación de las partes litigantes. A la regulación de los Relatores dedica esta Ley la Disposición Adicional.

5.- El procedimiento es especial integrado por los trámites necesarios para garantizar el consentimiento y participación

de las partes y el control del órgano jurisdiccional tanto en el impulso de la colaboración del Relator como en la depuración de causas de nulidad.

6.- La Ley contiene una Disposición Transitoria sobre su posible aplicación a los procesos pendientes.

Art. 1. Se modifica el art. 77 que quedará redactado en los siguientes términos:

Art. 77.- Conciliación. El párrafo 1 quedará redactado en los siguientes términos:

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, 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 las materias susceptibles de arbitraje intraprocesal regulado en el artículo siguiente.

Art. 77 bis.- Arbitraje intraprocesal.

1.- En los procesos contenciosos-administrativos podrá aplicarse el arbitraje intraprocesal siguiendo el procedimiento especial del presente artículo siempre que versen sobre las siguientes materias:

a) Las susceptibles de transacción.

b) La fijación de la cuantía de indemnizaciones, justiprecios, compensaciones o rescates.

c) La determinación de conceptos fácticos legalmente indeterminados.

d) La interpretación de las reglas sobre las prestaciones en las relaciones bilaterales.

e) La concreción de magnitudes, parámetros, estándares en la aplicación de la legislación sobre urbanismo, protección del medio ambiente, ordenación del territorio, y, en general, en todas las modalidades de planificación sectorial.

f) Las demás que se establezcan en normas legales.

Quedan en todo caso excluidas del procedimiento de arbitraje intraprocesal:

a) Infracciones de derechos fundamentales.

b) Reconocimiento, modificación o extinción de la titularidad o del ejercicio de potestades administrativas.

c) Control de las decisiones administrativas unilaterales sobre valoración directa del interés general.

d) Ejercicio de la potestad sancionadora cuando legalmente se permita la terminación convencional.

e) Ejercicio directo de funciones de autoridad.

2.- El procedimiento arbitral podrá iniciarse por petición de una o ambas partes o de oficio por decisión del Juez o de la Sala con competencia en primera o única instancia. Las Salas podrán asignar la competencia para resolver estos procedimientos a los Magistrados que la integren, sin perjuicio de poder avocarla en cualquier momento.

3.- Si el procedimiento lo iniciara el recurrente mediante interposición del recurso con o sin petición de medidas cautelares, el órgano jurisdiccional dará audiencia a la parte que no haya iniciado el procedimiento, por término de diez días para que alegue tanto sobre la procedencia del arbitraje como sobre las medidas cautelares que se hayan solicitado. Se exceptúa el caso de que el procedimiento se haya iniciado conjuntamente por ambas partes. Si en el curso de un proceso el órgano jurisdiccional hubiera planteado de oficio a las partes la propuesta de someter a arbitraje sus diferencias, les dará audiencia por término de cinco días. En todo caso, el órgano jurisdiccional actuante podrá citar a las partes a una comparecencia en término de tres días. Si alguna de las partes se opusiera deberá continuar la tramitación del proceso ordinario en la fase en que se encuentre.

4.- El órgano jurisdiccional dictará Auto en el que se apruebe la procedencia del arbitraje, se concreten los términos del conflicto, se nombre Relator árbitro mediante insaculación entre los homologados conforme a la Disposición Final de esta ley y se fije plazo para la emisión del laudo. Contra este Auto sólo se podrá interponer en el plazo de cinco días recurso de

queja basado en vicios de nulidad por infracciones de normas de procedimiento determinantes de indefensión.

5.- El Relator árbitro colaborará con el órgano jurisdiccional durante los trámites de demanda y contestación a la demanda, si estuvieran pendientes, así como en la proposición y práctica de las pruebas, pudiendo comunicarse con los representantes y Abogados de las partes para aclaraciones e impulso de los trámites. Asimismo podrá proponer la adopción de diligencias para mejor proveer, que acordará el órgano jurisdiccional.

6.- Recibido el laudo el órgano jurisdiccional dictará Auto dando por terminado el procedimiento, si aquel no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros, y ordenará a las partes su cumplimiento en un plazo determinado. En todo caso, será aplicable el art. 113 de la Ley 29/98, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

7.- Contra dicho Auto se podrá interponer recurso de súplica ante el órgano jurisdiccional basado en vicios de nulidad, en el plazo de cinco días. Contra la desestimación del recurso de súplica podrá interponerse recurso de queja ante el Tribunal Supremo. Si el recurso fuera estimado, el órgano jurisdiccional sin más trámite que el que convenga para la subsanación de las indefensiones producidas, señalará día para dictar Sentencia, contra la que sólo podrá interponerse recurso de casación para la unificación de doctrina.

Disposición Transitoria.- Los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo podrán aplicar, de oficio o de

acuerdo con las partes, el procedimiento especial para la aplicación del arbitraje alternativo, en todos los procesos en que en la fecha de su entrada en vigor no exista señalamiento para dictar Sentencia. En estos supuestos, una vez designado Relator árbitro le será entregada copia de los autos para que sin más trámite dicte el laudo en el plazo que señale el órgano judicial. Si no se hubiera formulado la demanda se seguirá el procedimiento arbitral conforme al artículo 77 bis.

Disposición Adicional.- Relatores.-

1.- Para la colaboración con los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos en el procedimiento especial de arbitraje intraprocesal se crean los Relatores que serán seleccionados por concurso entre los funcionarios en situación de jubilados o excedentes procedentes de los Cuerpos de Magistrados, Catedráticos y Profesores Titulares de Derecho Administrativo, Abogados del Estado, Letrados de Comunidades Autónomas, Secretarios de Ayuntamientos, Letrados del Consejo de Estado y Abogados no ejercientes especializados en Derecho Administrativo.

2.- La Comisión para la resolución del concurso de designación de Relatores estará integrada por representantes del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia. Los seleccionados quedarán a disposición de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos que los designen por insaculación, en una situación de inamovilidad otorgada anualmente. Sus retribuciones serán de un complemento equivalente al cien por cien de la pensión que perciban o les correspondiera percibir por su jubilación.

3.- En ningún caso se podrán compatibilizar las funciones de Relator con el ejercicio de la Abogacía.

4.- En los casos en que en el desarrollo del procedimiento especial de arbitraje intraprocesal el Relator árbitro elegido no terminara su función podrá mantener su colaboración con el órgano jurisdiccional como Relator ponente en el mismo proceso.

5.- Se autoriza al Ministerio de Justicia para el desarrollo reglamentario del estatuto de los Relatores.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
A CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.
UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.
Francesc Esteve Balagué

CAPÍTOL X. El paper dels òrgans consultius de l'Estat i la Generalitat en la resolució de conflictes entre administracions públiques.

X.1. La competència del Consell d'Estat d'emissió de dictàmens en relació a Conflictes d'atribucions entre els diferents departaments ministerials i qüestions de competència

La Llei Orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, estableix que el Consell d'Estat és el suprem òrgan consultiu del Govern, i que exerceix la funció consultiva amb autonomia orgànica i funcional per a garantir la seva objectivitat i independència, d'acord amb la Constitució i les lleis.

En exercici d'aquesta funció consultiva, el Consell d'Estat ha de vetllar per l'observança de la Constitució i de la resta de l'ordenament jurídic. Valorarà els aspectes d'oportunitat i conveniència quan ho exigeixi la naturalesa de l'assumpte o ho sol·liciti expressament l'autoritat consultant, així com la major eficàcia de l'Administració en el compliment dels seus fins⁹¹.

⁹¹ L'Article 22 de l'esmentada Llei Orgànica estableix el següent:

Artículo 22. La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos:

Uno. En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.

Dos. Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales.

Tres. Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

Pel tema que ens ocupa, interessa destacar l'apartat 7 de l'article 22 de la Llei Orgànica, que atribueix la facultat a la Comissió

Cuatro. Anteproyectos de Ley Orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas.

Cinco. Control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas.

Seis. Impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interposición del recurso. En este último caso el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta.

Siete. Conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos ministeriales y cuestiones de competencia.

Ocho. Recursos administrativos de súplica o alzada que deban conocer en virtud de disposición expresa de una Ley el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno.

Nueve. Recursos administrativos de revisión.

Diez. Revisión de oficio de los actos administrativos en los supuestos previstos por las Leyes.

Once. Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado.

Doce. Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas, cualquiera que sea su objeto, cuando se formule oposición por parte del concesionario y, en todo caso, cuando así lo dispongan las normas aplicables.

Trece. Reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado.

Catorce. Concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito.

Quince. Concesión y rehabilitación de honores y privilegios cuando así se establezca por disposición legal.

Dieciséis. Asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Estado.

Diecisiete. Concesión de monopolios y servicios públicos monopolizados.

Dieciocho. Todo asunto en que por precepto expreso de una Ley haya de consultarse al Consejo de Estado en Comisión Permanente.

Diecinueve. Todo asunto en que por precepto de una Ley haya de consultarse al Consejo de Estado y no se diga expresamente que debe ser al Consejo en Pleno.

permanent del Consell per ser consultada sobre els conflictes d'atribucions entre els diferents departaments ministerials.

Observem, doncs, que el Consell té determinades competències, tot i que molt limitades, en l'emissió de dictàmens per resoldre possibles conflictes d'atribucions entre diferents departaments ministerials, competència que, tot s'ha de dir, s'ha exercit en comptadíssimes ocasions.

Un exemple el trobem en el dictamen del Consell d'Estat en el qual examina i dictamina sobre l'expedient relatiu al conflicte d'atribucions suscitat entre el Ministeri d'Obres Públiques, Transports i Medi Ambient i el de Defensa respecte de la competència per procedir a l'execució de la Sentència de l'Audiència Provincial d'Alacant de data 6 de octubre de 1992, al sumari núm. 8/87, en què es declara a l'Estat responsable civil subsidiari de les obligacions determinades en la decisió, i, als efectes de la Llei de 17 de juliol de 1948. (Expedient 4321/1996, data d'aprovació de 30/1/1997)⁹².

També l'any 1992, el Consell d'estat va emetre dictamen en relació al conflicte d'atribucions en un expedient relatiu al conflicte suscitat entre el Gobierno Civil de Santa Cruz de Tenerife i la Capitanía General de la Zona de Canarias, sobre expedient instruït a un Comandant retirat de l'exèrcit, per substracció d'armes. (Dictamen n. 885/1991, de 14 de maig de 1992)⁹³.

⁹² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-1996-4321>

⁹³ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-1991-885>

X.2. Les funcions consultives "arbitrals" dels consells consultius de les Illes Balears, d'Andalusia i Galícia

També el Consell Consultiu de les Illes Balears té competència per a dictaminar sobre els conflictes d'atribucions que se suscitin entre les institucions d'autogovern de la comunitat autònoma de Balears, d'acord amb l'apartat onzè de l'article 18 de la Llei 5/2010, de 16 juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears.

Però en el cas de les Illes Balears, l'esmentada llei també atribueix al Consell Consultiu les funcions de dictaminar en relació a les Transaccions judicials o extrajudicials sobre els drets de contingut econòmic de l'Administració de la Comunitat Autònoma, com també la submissió a arbitratge de les qüestions que se suscitin respecte dels béns i dels drets patrimonials de l'Administració quan, en ambdós casos, la quantia litigiosa excedeixi els 30.000 euros. Article 18.10 de la Llei 5/2010).

Per posar només un exemple, el més recent, en el Dictamen núm. 39/2021, relatiu a l'acord transaccional entre la Conselleria de Model Econòmic, Turisme i Treball i l'entitat mercantil Melchor Mascaró, S.A., per una resolució d'unes diferències contractuals entre l'administració i l'empresa adjudicatària, es va sotmetre un possible acord transaccional al Consell Consultiu Balear, el qual es pronuncia en el següent sentit:

"Primera. La Presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el dictamen, con carácter preceptivo, en aplicación de los artículos 21.a y 18.10 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Islas

Baleares. Efectivamente, según dispone este último precepto legal, este órgano debe ser consultado preceptivamente en los casos de «transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto de los bienes y de los derechos patrimoniales de esta Administración, cuando, en ambos casos, la cuantía litigiosa exceda de 30.000 euros». De conformidad con los antecedentes expuestos en este dictamen, el objeto de consulta entra plenamente en el supuesto mencionado. Ciertamente, el acuerdo de transacción que se somete a consulta afecta a derechos de contenido económico que exceden ampliamente el importe mínimo legal para solicitar el dictamen.

Segunda. Es doctrina ya reiterada de este Consejo Consultivo (véanse los dictámenes 65/2012, 74/2015 y, más recientemente, 58/2020) que, en estos procedimientos, la intervención del órgano asesor va dirigida básicamente a la comprobación del procedimiento que se ha seguido en el expediente, a la concurrencia de los requisitos propios de la institución de la transacción como figura importada al derecho administrativo con las limitaciones derivadas del principio de legalidad y, finalmente, siempre que sea posible, a la valoración de las prestaciones y contraprestaciones transaccionales desde la perspectiva de la defensa de los intereses públicos, de la recta aplicación del ordenamiento jurídico, y de los criterios básicos de justicia. Asimismo, el procedimiento de aprobación de una transacción sobre bienes y derechos de la Hacienda Pública está dirigido a la verificación

de la procedencia y de la oportunidad de esta, entendiéndose por «procedencia» la concurrencia de los requisitos exigidos y por «oportunidad», la existencia de parte de la Administración de la voluntad de transigir y de la idoneidad de los términos en que ésta se ha de plasmar. La apreciación de la oportunidad y la conveniencia de una propuesta de transacción debe conceder un lugar primordial al interés público que con ésta se vaya a realizar. En consecuencia, las cuestiones que se han de examinar son, unas, de carácter formal o procedimental y, otras, de carácter sustantivo o material.”

Per arribar a la següent conclusió final:

“1.ª La Presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar este dictamen que tiene carácter preceptivo y el Consejo Consultivo es competente para su emisión.

2.ª El Consejo de Gobierno es el órgano competente para autorizar el acuerdo de transacción judicial y el procedimiento tramitado es conforme a derecho, con la observación esencial de que debe convalidarse la firma del Acuerdo mediante su autorización por el Consejo de Gobierno.

3.ª El Consejo Consultivo considera que, por las razones indicadas en la última consideración jurídica, procede la aprobación del Acuerdo transaccional.”

Igualment, el Consell Consultiu de la Comunitat Autònoma d'Andalusia té atribuïdes competències en l'emissió de dictàmens en els conflictes d'atribucions que es susciten entre conselleries

de la Junta d'Andalusia i, igual que el cas de les Balears, per dictaminar sobre les transaccions judicials o extrajudicials sobre drets de contingut econòmic de l'administració de la Comunitat Autònoma, així com el sotmetiment a arbitratge de les qüestions que es suscitin respecte d'aquests, en ambdós casos, quan la quantia litigiosa excedeixi dels 300.000.- euros. (Apartats 6 i 8 de l'article 18 de la Llei 4/2005, de 8 d'abril, del Consell Consultiu d'Andalusia).

També per citar un exemple, ens hem de referir al dictamen 606/2015, de 23 de setembre, en el qual se sotmet a dictamen del Consell Consultiu la proposta d'acord per a la resolució extrajudicial dels procediments ordinaris 523/2013 i 524/2013 que es tramiten a la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia i el procediment ordinari 365/2013 tramitat pel Jutjat del Contenciós-Administratiu Núm. 5 de Sevilla; acord que subscriurien l'Agència d'Habitatge i Rehabilitació d'Andalusia, d'una banda, i l'Ajuntament de la Rinconada i la S.S.V.D.V., S.A.U., de l'altra.

Segons resulta de l'expedient i de la proposta d'acord, el que es postula és una transacció extrajudicial que posaria fi a aquests litigis mitjançant determinades compensacions de deutes i modificacions de les obligacions assumides per les parts en relació amb l'expropiació de terrenys i en un desenvolupament urbanístic.

El dictamen referenciat es pronuncia en el següent sentit:

"Sentado lo anterior, este Consejo Consultivo debe analizar la concurrencia de los elementos definidores y los límites de la transacción. Como se ha visto, las reglas contenidas en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y Ley del Consejo Consultivo de Andalucía, y Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, centran la regulación en la competencia y solemnidad del procedimiento para transigir, exigiendo la intervención de este Consejo Consultivo.

En los aspectos sustantivos hay que acudir a las normas del Derecho Común sobre el contrato de transacción, contenidas en los artículos 1809 a 1819 del Código Civil.

En concreto, la transacción es definida por el artículo 1809 del Código Civil como un contrato cuya finalidad típica es la superación de una contienda o controversia jurídica entre las partes a través de recíprocas concesiones, excluyendo en todo caso las materias a las que se refieren los artículos 1813 y 1814 del Código Civil y aquellas otras que el legislador pueda sustraer de la esfera dispositiva de sujetos que la conciertan.

En efecto, este Consejo Consultivo ha expuesto en anteriores dictámenes (53/1998, 340/2007, y 608/2007, entre otros), que la transacción ha sido caracterizada doctrinalmente por los tres siguientes elementos:

1º) La existencia de una relación jurídica entre las partes sobre la que aparezca desacuerdo, incertidumbre o duda o, lo que es igual, una causa o posibilidad litigiosa, bastando con que

sea tenida por tal, aun cuando realmente no haya fundamento para la duda. Como se indicara en la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1924, el contrato de transacción requiere una cuestión anterior que le de vida, ya sea judicial o extrajudicial, porque no sólo tiene lugar para poner fin a un pleito ya comenzado, sino para evitar la provocación de una cuestión judicial.

2º) La intención en los contratantes de poner fin a la situación de inseguridad, sustituyendo la relación dudosa por una relación cierta e incontestable.

3º) Una recíproca concesión de las partes, por virtud de la cual cada una de ellas, dando, reteniendo o prometiendo algo, sufra un sacrificio de un modo definitivo y no provisional. Este elemento es el que imprime a la transacción el carácter de contrato bilateral y el que la distingue de la renuncia, del allanamiento, del reconocimiento unilateral y de otros negocios que llevan consigo abandono de una pretensión: tal como indican las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 1958 y 4 de abril de 1991, una transacción sin concesiones recíprocas no puede existir, aun cuando nada obliga a que las concesiones sean perfectamente equivalentes."

"Se dictamina desfavorablemente el acuerdo para la resolución extrajudicial de los recursos 523/2013 y 524/2013 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA y recurso 365/2013 del juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla, en el SUNS-1

"Pago de Enmedio" de La Rinconada, propuesto por la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía."

També a Galícia, el Consell Consultiu gallec té atribuïdes les funcions d'emissió de dictàmens en relació als conflictes d'atribucions que es plantegin entre diferents conselleries, entre l'Administració general de la Comunitat Autònoma i altres administracions públiques de Galícia o entre les entitats locals de Galícia. Per tant, aquí es fa un pas més en el sentit que els conflictes d'atribucions que poden ser objecte de la funció consultiva també es poden succeir entre la comunitat autònoma i les administracions locals, no només entre diferents conselleries de la Xunta.

Article 13.b de la Llei 13/2014, de 24 d'abril, del Consell Consultiu de Galícia:

Artículo 13. Dictámenes facultativos.

Con carácter facultativo, podrá pedirse el dictamen del Consejo Consultivo en los casos siguientes:

a) Anteproyectos de ley elaborados por el Consello de la Xunta.

b) Conflictos de atribuciones que se planteen entre diversas consejerías, entre la Administración general de la Comunidad Autónoma y otras administraciones públicas de Galicia o entre las entidades locales de Galicia.

c) Modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico regulados por ley, cuando tuvieran por objeto una

diferente zonificación en el uso urbanístico del suelo rústico especial, en los espacios libres y las zonas verdes destinados a dominio público del plan.

d) Cualesquiera otros asuntos que afecten a la Administración de la Comunidad Autónoma o a las entidades locales de Galicia cuando, a juicio de la persona titular de la Presidencia de la Xunta de Galicia, lo requiera su especial trascendencia.

Tal i com s'ha explicat en el capítol 6è del present treball, a Catalunya, la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, en els seus articles 52 i 53, regula també el conflicte d'atribucions entre unitats, departaments o ens dependents de la Generalitat de Catalunya.

En concret, l'article 52 disposa que els conflictes d'atribucions positius o negatius entre òrgans o organismes autònoms dependents de diferents departaments són resolts pel president o presidenta de la Generalitat i han de constar en l'acta de la corresponent sessió del Govern.

Els conflictes entre òrgans d'un mateix Departament són resolts pel superior jeràrquic comú.

I l'article 53 disposa que, els conflictes d'atribucions entre òrgans o organismes dependents de diferents departaments poden ésser resolts mitjançant l'arbitratge administratiu d'una comissió nomenada a aquest efecte pel president o presidenta de la Generalitat. La comissió d'arbitratge ha d'estar formada per un representant de cadascun dels Departaments afectats i per un

president, que té vot de qualitat. El President ha de tenir categoria igual o superior a la dels titulars dels òrgans que intervenen en el conflicte. Els acords de les comissions d'arbitratge han d'ésser adoptats dins el termini de dos mesos, comptats de la data de la constitució d'aquests.

També ha quedat dit que segons informació facilitada pel departament de Presidència de la Generalitat, des de l'entrada en vigor de la Llei de l'any 1989, la comissió d'arbitratge prevista, no s'ha constituït mai.

X.3. Les funcions de la Comissió Jurídica Assessora

L'Article 72 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix que la Comissió Jurídica Assessora és l'alt òrgan consultiu del Govern i que una llei del Parlament en regula la composició i les funcions.

Els articles 8 i 9 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora estableix en quins casos és preceptiva la intervenció de la Comissió mitjançant l'emissió de dictàmens i com es concreta, i en quins supòsits, la funció consultiva de la Comissió:

Es consideren, segons la Llei 5/2005, dictàmens preceptius:

Correspon a la Comissió Jurídica Assessora dictaminar preceptivament sobre els projectes següents⁹⁴:

⁹⁴ Les matèries sobre les quals emet dictamen preceptiu es troben enumerades actualment en l'article 8 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora (LCJA; DOGC núm. 4379, de 6 de maig de 2005,

a) Els projectes de disposicions normatives que elabori el Govern en virtut de delegació legislativa.

b) Els projectes de reglaments o de disposicions de caràcter general que es dictin per a desplegar les lleis o el dret comunitari i llurs modificacions.

També és preceptiu el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora sobre els expedients de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local referents a les matèries següents:

a) Reclamacions de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques la quantia de les quals sigui igual o superior a 50.000 euros.

b) Recurs extraordinari de revisió, excepte en els casos de no-admissió.

c) Revisió d'ofici d'actes nuls de ple dret.

d) Revisió d'ofici de disposicions administratives.

e) Resolució i nul·litat de concessions i d'altres contractes administratius, en els casos que estableix la normativa de contractació administrativa.

f) Creació de comarques i modificació de les demarcacions comarcals.

pàg. 12742), així com en diverses normes sectorials. La relació completa de les disposicions que estableixen la sol·licitud preceptiva del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora pot trobar-se en la Resolució del seu president de 4 d'abril de 2007 (DOGC núm. 4864, de 18 d'abril de 2007, pàg. 13496).

- g) Creació de municipis de règim especial.
- h) Alteració de termes municipals.
- i) Constitució, modificació i supressió d'entitats municipals descentralitzades.
- j) Acords que tinguin per finalitat autoritzar els actes socials i de disposició a què fa referència la normativa vigent sobre alienació de participacions públiques en determinades empreses.
- k) Procediments de municipalització en règim de monopoli dels serveis.
- l) La modificació de figures de planejament urbanístic que tingui per objecte alterar la zonificació o l'ús urbanístic dels espais lliures, les zones verdes o els equipaments esportius considerats pel planejament urbanístic com a sistemes urbanístics generals o locals, en els supòsits i en els termes que estableix la legislació urbanística.
- m) Qualsevol altra matèria que sigui competència de la Generalitat respecte a la qual les lleis estableixin l'obligació de demanar dictamen.

Pel que fa a la funció consultiva de la Comissió Jurídica, correspon a la Comissió Jurídica Assessora dictaminar sobre els supòsits següents si l'òrgan competent els sotmet a la seva consideració:

- a) Els avantprojectes de llei i els projectes de reglaments i de disposicions de caràcter general que no inclou l'article 8.2.b.

b) Els plecs de clàusules administratives de contractació de caràcter estàndard.

c) Els procediments sancionadors d'especial rellevància.

d) Els convenis que l'Administració de la Generalitat signa amb l'Administració de l'Estat o amb les administracions d'altres comunitats autònomes.

e) Les ordenances municipals de caràcter estàndard.

Així mateix, la Comissió Jurídica Assessora ha de respondre a les consultes que el Govern o les administracions, per mitjà del Govern, li adrecin. I, a la vegada, la Comissió Jurídica Assessora pot adreçar al Govern, per mitjà del departament amb el qual es relaciona, les propostes i els suggeriments que consideri convenients amb relació a l'ordenament jurídic català, atenent els problemes que detecti en exercici de la seva funció consultiva.

Tal i com es pot observar del contingut de la Llei 5/2005, cap de les funcions atribuïdes a la Comissió té cap relació amb la possibilitat d'emetre dictàmens en relació a possibles controvèrsies entre diferents administracions públiques de Catalunya, ni tant sols entre diferents departaments de la Generalitat, per bé que la clàusula general de l'apartat 2 de l'article 9, quan s'estableix, que La Comissió Jurídica Assessora ha de respondre a les consultes que el Govern o les administracions, per mitjà del Govern, li adrecin, podria ser emprada per la Generalitat per conèixer el parer de l'alt òrgan consultiu en determinats assumptes controvertits o litigiosos entre administracions públiques de Catalunya.

Una de les propostes del present treball, que veurem en els apartats següents quan es concretin les mesures necessàries de caràcter legal per poder disposar de mecanismes formalitzats i institucionalitzats de resolució de conflictes entre administracions, suposarà la modificació de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, a fi i efecte de contemplar que, dins de la funció consultiva que té atribuïda la Comissió, s'inclogui la possibilitat d'emetre dictàmens, a sol·licitud del Govern de la Generalitat o dels municipis, via Consell de Governos Locals, en aquells expedients en els quals existeix una discrepància de fons entre les administracions, o una discrepància d'atribucions o competencial, i amb caràcter previ a la interposició d'un recurs contenciós administratiu.

X.4. La funció del Consell de Garanties Estatutàries

Segons l'article 76 de l'estatut d'Autonomia de Catalunya, el Consell de Garanties Estatutàries és la institució de la Generalitat que vetlla per l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de les disposicions de la Generalitat.

Així, el Consell de Garanties Estatutàries pot dictaminar, en els termes que estableix la llei, en els casos següents:

- L'adequació a la Constitució dels projectes i les proposicions de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya abans que el Parlament els aprovi.

- L'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels projectes i les proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament i dels decrets llei sotmesos a convalidació del Parlament.
- L'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern.
- L'adequació dels projectes i les proposicions de llei i dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern a l'autonomia local en els termes que garanteix l'Estatut.

El Consell de Garanties Estatutàries ha de dictaminar abans de la interposició del recurs d'inconstitucionalitat pel Parlament o pel Govern, abans de la interposició de conflicte de competència pel Govern i abans de la interposició de conflicte en defensa de l'autonomia local davant el Tribunal Constitucional.

L'Article 16 de la LLEI 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries estableix quines són les competències del Consell i quines són les matèries objecte de dictamen.

El Consell de Garanties Estatutàries dictamina sobre:

- a) L'adequació a la Constitució dels projectes i les proposicions de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya abans que el Parlament els aprovi.
- b) L'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels projectes i les proposicions de llei sotmesos a l'aprovació del Parlament, inclosos els de lectura única.

c) L'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels decrets llei sotmesos a la convalidació del Parlament.

d) L'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern en els supòsits en què la llei de delegació estableixi que el Parlament ha d'efectuar el control addicional de la legislació delegada i abans que siguin publicats en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

e) L'adequació a l'autonomia local, garantida per l'Estatut, dels projectes i les proposicions de llei, i també dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern.

El Consell de Garanties Estatutàries ha de dictaminar, prèviament a la presentació del procediment davant el Tribunal Constitucional, amb relació a:

a) La interposició pel Parlament o pel Govern d'un recurs d'inconstitucionalitat.

b) El plantejament pel Govern d'un conflicte de competència.

c) La interposició d'un conflicte en defensa de l'autonomia local, constitucionalment garantida, en els supòsits que indica la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

Tampoc s'observa, dins les funcions del Consell de garanties Estatutàries, cap relació amb la possibilitat que, dins la seva funció consultiva, es dictamini en relació a possibles conflictes competencials entre les administracions locals i l'administració de la Generalitat. Per bé que les seves competències per dictaminar en relació als conflictes en defensa de l'autonomia local podrien

donar peu a atribuir al Consell la facultat de dictaminar sobre possibles conflictes d'atribucions de competències entre Generalitat i ens locals, però és una hipòtesi que s'hauria de descartar, almenys a mig termini, perquè implicaria una modificació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

En aquest sentit, és remarcable l'opinió de FONT LLOVET⁹⁵ alhora de proposar la creació d'un instrument relatiu a la resolució de conflictes autonòmics en defensa de l'autonomia local, davant l'escassa transcendència que han tingut i tenen en l'actualitat els conflictes en defensa de l'autonomia local:

"En la línea de explorar instrumentos complementarios a la garantía jurisdiccional de la autonomía local, y habida cuenta del protagonismo de la ley autonómica como objeto más habitual del conflicto, según se ha visto, puede resultar de interés articular un mecanismo de protección dentro del sistema institucional de las propias comunidades autónomas, que lógicamente no podrá ser de naturaleza jurisdiccional. En líneas generales, se trataría de la creación por los estatutos de autonomía -o, según el caso, por ley autonómica- de un "conflicto autonómico en defensa de la autonomía local", que incida en la actuación del legislador, pero sin que llegue al extremo de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley controvertida. El órgano encargado de su resolución sería el Consejo Consultivo de la comunidad autónoma u órgano

⁹⁵ FONT LLOVET, Tomás y LÓPEZ CASTILLO-ANTONIO ARROYO GIL (Directores), *Garantías y límites de la autonomía local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves núm. 35, 2022.

equivalente. Sabemos que la intervención del órgano consultivo autonómico ya está prevista en la fase previa a la interposición del CDAL contra leyes autonómicas, pero la eficacia de la misma es la propia de un dictamen, y además no vinculante. Se trataría, ahora, de prever un dictamen, sí, pero previo a la aprobación de la ley –no posterior a la aprobación de la ley y previo a su impugnación, como el CDAL– que en caso de ser desfavorable, pudiera condicionar de alguna manera su aprobación definitiva por el órgano legislativo. El punto de partida sería la atribución de la competencia específica en la línea de lo que en la actualidad se recoge en el artículo 76.1 d) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en favor del Consejo de Garantías Estatutarias (CGE). Este, en efecto, conoce de: “La adecuación de los proyectos y las proposiciones de ley, y de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno a la autonomía local, en los términos que garantiza este Estatuto”

CAPÍTOL XI. Proposta de procediment de resolució de conflictes entre administracions públiques. Principis, característiques i definició del model

Aquest capítol té per objecte entrar a definir el model de procediment de negociació de conflictes entre administracions públiques que haurà de permetre disposar d'un instrument formal i institucionalitzat de diàleg i de resolució de controvèrsies.

Cal destacar que, a nivell comparat, no existeixen mecanismes similars al que es planteja, fet que demostra que, en general, els sistemes de resolució alternativa de conflictes en l'àmbit administratiu és un camp per descobrir i està cridat a ser una de les grans transformacions de l'organització i funcionament de les administracions públiques a nivell europeu⁹⁶ⁱ⁹⁷.

S'aniran desgranant a continuació els principis que hauran de regir aquest procediment, les principals característiques i la definició i encaix en l'ordenament jurídic vigent⁹⁸.

⁹⁶ Vid. MASUCCI, Alfonso. El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el Derecho administrativo: esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa. *Revista de administración pública*. -- Nº 178 - enero-abril-2009. ISSN0034-7639.

⁹⁷ Vid. HERNANDO RYDINGS, M., "La mediación como fórmula de resolución de conflictos de derecho público en el Reino Unido", en CABRERA MERCADO, R., QUESADA LÓPEZ, M., (dirs.), *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson, 2017, pp. 551-558.

⁹⁸ Vid. GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. "¿La mediación tiene encaje en el orden jurisdiccional contencioso administrativo?". *Actualidad administrativa*. ISSN 1130-9946, n. 11, 2021.

XI.1. La naturalesa del procediment proposat

La present proposta de procediment de negociació de conflictes no es planteja amb la vocació que esdevingui una alternativa al procediment judicial, sinó tot el contrari. S'insereix en aquest, i es desplega com a actes preliminars del procediment jurisdiccional, amb la intenció d'evitar-lo, amb respecte a les normes substantives, així com al complex sistema de garanties processals que defineixen el procés en tots els ordres jurisdiccionals. Per tant, no es posa en dubte, en absolut, el dret d'accés a la jurisdicció ni el dret a la tutela judicial efectiva⁹⁹.

Igualment posa en relleu la necessitat de complementar el control jurisdiccional de les Administracions Públiques, atribuït en exclusiva al Poder Judicial conforme als articles 106 i 107 de la Constitució, amb vies diferents de la jurisdiccional que signifiquin l'establiment de tècniques compositives intrajudicials o extraprocessals, no específicament incardinades en la funció de «*jutjar i fer executar allò jutjat*»¹⁰⁰, que contribueixin a la protecció jurídica dels interessos de totes les administracions, així com la necessitat també, per als qui han de resoldre les controvèrsies, no sols de resoldre-les en temps raonable amb una resposta motivada i de qualitat, sinó d'aplicar, amb lleial

⁹⁹ Vid. MEJÍAS GÓMEZ, Juan Francisco. *"La mediación como forma de tutela judicial efectiva"* / Juan Francisco Mejías Gómez. Madrid: El Derecho, 2009. Anexo legislativo: Ley reguladora del proceso de mediación D.L. M 36797-2009. -- ISBN 978-84-936201-4-1.

¹⁰⁰ Vid. ARANA GARCÍA, E i NAVARRO ORTEGA, A. *"La solución extrajudicial de conflictos en el derecho administrativo. Especial referencia al arbitraje"*. En Lozano Matín A.M. y Orozco Pardo (dir): Tratado de Mediación en la resolución de conflictos. Tecnos 2015. Pp 473-494.

compromís, les tècniques de mediació que propugna l'article 77 de la LJCA¹⁰¹.

Es cerca, així mateix, el foment dels mecanismes de col.laboració i cooperació entre administracions públiques, als quals s'hi han referit, per exemple, PADRÓS REIG¹⁰², FERNÁNDEZ MONTALVO¹⁰³ i ALBERTÍ ROVIRA¹⁰⁴

XI.2. Els objectius de la proposta de procediment

Els objectius de la proposta objecte del present estudi es poden resumir en els següents:

a) Intenta ser el complement o substitució de la possible resolució judicial que esdevindria en el supòsit que la discrepància no es resolgués mitjançant aquest procediment i iniciés la via de la jurisdicció contenciosa administrativa¹⁰⁵.

¹⁰¹ Vid. LLOPIS REYNA, Enrique. "La mediación en el orden contencioso administrativo, ventajas y realidades de esta figura desconocida". Revista de estudios locales. Cunal. ISSN 1578-9241, n. 207, 2020.

¹⁰² PADRÓS REIG, Carlos. "La articulación del concepto de «colaboración» desde el punto de vista del ordenamiento administrativo". Revista española de Derecho Administrativo num. 142/2009 parte Estudios. Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2009.

¹⁰³ FERNÁNDEZ MONTALVO, R (2000) "Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación". Marcial Pons, Madrid.

¹⁰⁴ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. (1985) «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Revista Española de Derecho Constitucional núm. 14.

¹⁰⁵ Vid. CREMADES, Bernardo M. "Los nuevos aires de reforma de arbitraje. Estudios acerca de la reforma de la justicia en España". -- Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: Ministerio de Justicia, 2004.

b) Es configura per a evitar els efectes nocius d'una justícia tardana o merament cautelar, no satisfactòria del dret constitucional a la tutela judicial efectiva, reduint la proliferació de recursos innecessaris, oferint una fórmula menys costosa i més ràpida de resolució de nombrosos conflictes i presentant noves estratègies participatives entre administracions per a fer front a processos judicials¹⁰⁶;

c) Està pensada per a introduir una alternativa a les dificultats que li són pròpies a la jurisdicció contenciosa (complexitat d'accés, dilacions en la tramitació, increment de la litigiositat i costos i formalitats que el procés judicial comporta)¹⁰⁷.

d) Es configura amb voluntat transformadora de les relacions entre les diferents administracions, mitjançant la recerca de fórmules flexibles d'interrelació¹⁰⁸.

¹⁰⁶ LEONARDO ZORRILLA, Alberto. "¿Vulnera los derechos de los ciudadanos esperar tres años para un juicio?" Actualidad Jurídica Aranzadi num. 986/2022 parte Cruz. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2022. L'autor reflexiona sobre els efectes de la lentitud de la justícia i la seva possible afectació a drets fonamentals : "En este punto cabe analizar qué concreto derecho fundamental, o concretos derechos en caso de ser más de uno, serían los que presuntamente se estarían infringiendo ante el supuesto planteado. Y en este sentido, aunque es frecuente que salga a relucir el derecho a la tutela judicial efectiva cual comodín que se cita ante cualquier agravio procesal recibido, no podemos olvidar que jurídicamente es el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas reconocido en el artículo 24.2 CE el concreto derecho que se podría estar vulnerando por tener que esperar un plazo de tiempo excesivo para obtener la resolución judicial solicitada, lo que viene a tener especial relevancia."

¹⁰⁷ Vid. ESPLUGUES BARONA, Carla. "Justicia administrativa y medidas alternativas de resolución de conflictos: ¿utopía o realidad?". Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico, ISSN 1888-3443, n. 24, 2018.

¹⁰⁸ ISAZA GUTIÉRREZ, Jaun Pablo. MURGAS SEJE, Karina. OÑATE OLIVELLA, María Elisa. "Aplicación del modelo transformativo de mediación en la conciliación extrajudicial de Colombia". Revista de Paz y Conflictos. ol. 11 Núm. 1 (2018), Artículos, Páginas 135-158

e) Té un cert component d'exemplaritat. Entre els principis generals, que han de respectar totes les administracions públiques en la seva actuació i en les seves relacions recíproques, a més de trobar-hi els típics i retòrics de respecte a la Constitució espanyola, d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració, coordinació i submissió plena a la llei i al dret, s'han anat introduint en els darrers anys, tot i que no amb la força suficient, la incorporació dels de transparència i de planificació i direcció per objectius, com a exponents dels nous criteris que han de guiar l'actuació de totes les unitats administratives i les administracions públiques¹⁰⁹ i ¹¹⁰.

f) Fomenta una actuació de les administracions públiques fonamentada en el diàleg, en l'estudi detallat de la controvèrsia o la discrepància, des d'un punt de vista tècnic i allunyat dels interessos polítics i, sobretot, en un pla d'igualtat entre totes les parts.

g) En darrer terme, intenta una confluència d'actituds per a una defensa comuna de l'interès general al quan han de servir totes les administracions en les seves actuacions. No es defensa un

¹⁰⁹ Vid. BELANDO GARÍN, Beatriz. *"La Mediación Administrativa. Entre el derecho a una buena administración y la renovación de la Justicia. Control Administrativo y Justicia Administrativa."* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2016.

¹¹⁰ Vid. BELANDO GARÍN, B., *"La mediación intrajudicial contencioso-administrativa frente al colapso de la justicia"*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 207, 2020, p. 173-190.

interès general particular d'un col·lectiu, es defensa l'interès general de tota la col·lectivitat¹¹¹.

Per això, dins de l'apartat d'objectius de la proposta de procediment que es formula en el present treball, és oportú transcriure, parcialment, un article d'ACOSTA¹¹², que reflexiona sobre l'interès públic i l'interès general que persegueixen les actuacions de les administracions:

"La cuestión del interés general no es nueva; de hecho, es bien anterior a la formulación de las democracias occidentales. Como ha observado López Calera, el concepto de interés público es tributario de la tradición iusnaturalista del bien común y de la concepción republicana de la voluntad general. El concepto de interés general, bajo la denominación de bien común o voluntad general, es consustancial al mismo

¹¹¹ Vid. BAUZÁ MARTORELL, Felix José. *Mediación y arbitraje en la Administración Pública. Por una conciliación entre la legalidad y la eficacia*. Editorial Bosch. ISBN 9788490906095. Barcelona 2022.

¹¹² ACOSTA, Pablo. *"El interés general como principio inspirador de las políticas públicas"*. Revista INAP febrero de 2016. L'autor conclou que *"El interés general está definido en sus líneas generales en nuestro texto constitucional. No sólo en sus preceptos sino, tal vez de modo principal, en los valores que consagra y en los principios generales del Derecho tal como han sido interpretados por nuestros Tribunales.*

La satisfacción del interés general sirve por tanto como criterio orientador de las políticas públicas pero también como límite de las decisiones que adoptan los gestores de lo público. Aquellas que resulten contrarias o lesivas a los intereses generales serán también contrarias al ordenamiento jurídico.

La apreciación de qué medida responde mejor a la satisfacción del interés general no puede ser manejada como una simple operación mecánica o matemática. Como otras apreciaciones del campo de lo político, tal decisión entraña un cierto grado de incertidumbre y de riesgo. Y también de responsabilidad, responsabilidad que puede deducirse por medios políticos pero también, según las circunstancias, por la vía de los tribunales".

nacimiento del Estado, pues ha operado desde siempre como justificación misma del poder. El cambio que ha traído la concepción democrática reside en el hecho de que el interés general pasa de ser una cláusula de justificación, en ocasiones ciega, del poder, a constituirse en elemento legitimador de las normas jurídicas y de la acción política. El interés general, una vez juridificado en la Constitución, se convierte en clave de legitimación de la adopción de las decisiones y de las políticas públicas.

Sin embargo, la dificultad de precisar el contenido de la noción de interés general es evidente, y los resultados del esfuerzo pueden ser desoladores, como señaló Alejandro Nieto, quien ha puesto de relieve en repetidas ocasiones la debilidad comparativa de la protección de los intereses generales, desde una visión un tanto escéptica de las capacidades de los poderes públicos en esta tarea.

Continua dient que el concepte d'interès general resulta indissociable de la concepció del propi Estat. La idea essencial de la construcció de l'Estat és el servei als ciutadans, i l'Estat democràtic, en la concepció parlamentària europea, assumeix de manera necessària el monopoli de l'autoritat i l'ús de la força per al compliment del dret amb una finalitat única, que és satisfer els interessos generals, proporcionar als ciutadans i ciutadanes el que no poden procurar-se per ells mateixos.

Utilitzant una cita de Luciano Parejo, intenta distingir els conceptes d'interès general i d'interès públic, distinció que se sosté en el caràcter més abstracte del primer i el sentit més estricte del segon. L'interès general és una clàusula abstracta i

formal, la funció de la qual consisteix a representar qualsevol bé jurídic protegit per la comunitat jurídica i identificat i determinat com a tal pel poder públic per a la resolució dels problemes socials i la satisfacció de les necessitats col·lectives. Aquesta categoria genèrica no té un contingut material propi precís, però el grau d'imprecisió és variable: mentre que el Legislador té una àmplia llibertat per operar amb el concepte, atès que el seu únic límit és la Constitució, l'Administració pública es mou en uns límits molt més estrets, sobre la concreció legislativa successiva de l'interès general.

Per l'autor, l'interès públic té una significació més concreta o estricta: la noció d'interès general recollida a la Constitució es refereix a béns jurídics imputables a la col·lectivitat, la tutela dels quals correspon, per tant, als poders públics. D'aquesta manera, i en paraules de Parejo, *"l'interès general s'identifica amb l'interès públic i es contraposa, genèricament, a l'interès particular o privat"*.

XI.3. Els principis inspiradors de la proposta de procediment

Pel que fa als principis del procediment que es proposa, els trets més característics serien:

a) Obligatorietat. Conscients de la proposta disruptiva, innovadora, avantguardista i, si es permet, agosarada que suposa aquesta idea, tenint en compte el que implica de transformació del model de funcionament de les administracions

públiques, i tenint en compte, també, els antecedents de diferents intents d'implantar figures de resolucions alternatives de conflictes, hom arriba a la conclusió que l'èxit de la proposta podria estar en el fet que aquest procediment, aquest intent d'arribar a un acord i de consensuar la diferència, esdevingui de caràcter obligatori.

És més, un dels fracassos del requeriment previ entre administracions que s'ha estudiat en capítols precedents, ha estat, sens dubte, el seu caràcter voluntari.

Per tant, es configura el procediment proposat com un procediment obligatori per a les parts. És obligatori intentar-ho, òbviament, no és obligatori aconseguir-ho.

Com es veurà en les propostes de modificacions legals per encaixar el procediment en la legislació vigent, aquesta obligatorietat es tradueix en el fet que, l'inici del procediment de mediació es converteix en un requisit per poder accedir a la jurisdicció contenciosa. O dit d'una altra manera, l'elusió del procediment és una causa d'inadmissibilitat del recurs contenciós administratiu, sense que això suposi cap vulneració al dret a la tutela judicial efectiva.

b) Flexibilitat i antiformalisme. En el sentit que el procediment s'ha d'adaptar a les circumstàncies concretes del cas i dels subjectes, convenint les pautes a seguir a l'inici del procés, els termes i l'abast del diàleg, les sessions a realitzar, la durada d'aquestes, ...

En quant el procediment, sí que està inspirat enormement amb el previst en l'article 33.2 de la LOTC.

c) Publicitat. Com no podria ser d'una altra manera, el contingut de les sessions, de la documentació emprada, la composició de les comissions de cada administració i els acord o desacords als quals s'hagi arribat, han de ser públics. El procediment proposat no pot restar exclòs de les exigències i requeriments de les vigents lleis que regulen la transparència i el bon govern en les administracions públiques.

d) Bilateralitat i bona fe, atès que totes dues parts, integrants de cada una de les comissions, disposaran de les mateixes oportunitats per a expressar-se, sense més limitacions que les que es fixin de comú acord per al bon desenvolupament de les sessions. En termes de dret penal, anomenaríem a aquest principi com el d'igualtat d'armes.

En aquest sentit, en el procediment proposat no trobem la desigualtat que sí que es genera en l'àmbit constitucional, atès que el mecanisme de suspensió automàtica de les disposicions impugnades per l'Estat davant del Tribunal Constitucional, no té translació en el procediment de negociació que es planteja en la jurisdicció contenciosa.

f) Professionalitat, ja que el mecanisme que es proposa és un procés de diàleg assistit i gestionat per professionals de cada administració integrants de la comissió, que li proporciona la preparació tècnica adequada per a reconduir les postures processals de les parts cap als interessos de cadascun. Es descarta la possibilitat de que les administracions disposin de la

figura professional de mediadors especialitzats, tenint en compte que seria una proposta inviable econòmicament i materialment, i només les grans administracions podrien disposar d'aquests agents. També es considera inviable la participació de persones mediadores externes a les administracions en conflicte, perquè això suposaria la constitució d'un cos especial de mediadors independents. En definitiva, en aquest cas, també s'opta pel model que va definir l'article 33.2 de la LOTC, i que les comissions de cada administració estiguin constituïdes per professionals de les pròpies administracions.

I en els supòsits, sobretot d'administracions locals, que no disposin de mitjans suficients ni professionals per poder constituir les comissions, hauria d'assumir aquesta funció les diputacions provincials, en exercici de les seves competències d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis.

g) Garanties legals, doncs en el procediment, es garanteix l'assistència lletrada si així es considera per cada administració interessada i, així mateix, en cas d'arribar a un acord que posi fi a la discrepància, aquest haurà de ser aprovat per l'òrgan competent de l'administració, prèvia emissió dels informes tècnics, jurídics i comptables, que es considerin convenients.

h) Virtualitat. El procediment serà eminentment de caràcter virtual, amb la utilització dels mitjans electrònics per a la celebració de reunions, intercanvi de documents i formalització dels acords necessaris. Es dona compliment, així, a l'article 3.2 de la Llei 40/2015, pel qual les administracions públiques es relacionaran entre si i amb els seus òrgans, organismes públics i entitats vinculades o dependents a través de mitjans electrònics,

que assegurin la interoperabilitat i seguretat dels sistemes i solucions adoptades per cadascuna d'elles, garantiran la protecció de les dades de caràcter personal, i facilitaran preferentment la prestació conjunta de serveis als interessats.

En relació a l'obligatorietat del procediment, i la seva cohabitació i respecte al dret a la tutela judicial efectiva, s'hi ha referit PEITEADO MARISCAL¹¹³:

"El derecho a solicitar y obtener de los tribunales una resolución sobre el fondo de un asunto es, efectivamente un derecho, y de ningún modo una obligación, de manera que los ciudadanos pueden renunciar voluntariamente al ejercicio de este derecho y no solventar su asunto o buscar otro medio de hacerlo.

¹¹³ PEITEADO MARISCAL, Pilar. 2018. «Consideraciones sobre la relación entre el derecho a la tutela judicial efectiva y la mediación obligatoria». *Estudios de Deusto* 66, n.º 2: 283-322.

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-66\(2\)-2018pp283-322](http://dx.doi.org/10.18543/ed-66(2)-2018pp283-322). L'autora conclou que "una mediación obligatoria que no implique retrasos ni costes considerables y que permita que las partes pongan fin al procedimiento cuando lo estimen oportuno, sin tener que alegar causa justificada alguna, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a los tribunales. No comparto, pues el que podría ser, por escala jurídica de valores, el principal argumento contra la mediación obligatoria.

Sin embargo, creo que el hecho de no ser inconstitucional no convierte en bondadosa cualquier regulación jurídica. En un Estado social y democrático de Derecho el límite de la autonomía privada y de la libertad personal del individuo (en el sentido ya aludido de poder de configuración de la propia esfera jurídica) está en el respeto de los derechos de los demás, en la protección de los débiles y de las minorías y en la preservación del bien común. El legislador debe, pues, establecer como obligatorias para los ciudadanos las conductas que puedan incardinarse en alguno de estos ámbitos, y permitir que se autodeterminen en lo demás".

Los derechos fundamentales son derechos subjetivos y, en cuanto a tales, su titular es el individuo, que puede disponer de ellos en los términos previstos por el artículo 6.2 del Código Civil, es decir, en cuanto la renuncia no perjudique a terceros ni contraríe el interés o el orden público. A mi juicio, los derechos fundamentales no admiten una renuncia genérica y absoluta (desde luego no los personalísimos, pero tampoco los de prestación, como el derecho a la tutela judicial efectiva), pero sí es posible renunciar a ejercitarlos en supuestos concretos.

L'Autora considera que la possibilitat que l'ordenament jurídic contempli mitjans de resolució de conflictes diferents del recurs als tribunals és perfectament legítim, i no amenaça ni conculca el dret a la tutela judicial efectiva ni la posició de la jurisdicció a l'estructura de l'Estat social i democràtic de Dret. La determinació voluntària de la manera de protegir i defensar els propis drets i interessos –sempre que siguin de naturalesa privada– es relaciona amb el dret al lliure desenvolupament de la personalitat a què fa referència l'article 10.2 CE i amb l'autonomia privada – poder de conformació de la pròpia esfera jurídica, entesa com a principi general del dret.

No obstant, és del parer que la convivència pacífica entre jurisdicció i mitjans alternatius de resolució de conflictes pot, en canvi, veure's alterada, quan els ciutadans són compel·lits a triar els uns i abandonar els altres, hipòtesi que no es produeix en el present treball.

Així mateix, la jurisprudència europea s'ha manifestat també en el sentit que el dret de la Unió no s'oposa a una normativa

nacional que estableix l'obligatorietat de la mediació amb caràcter previ a l'exercici de l'acció judicial en els litigis en els quals siguin part els consumidors¹¹⁴.

En relació al cas concret que fixa la jurisprudència del TJUE, *Livio Menini i Maria Antònia Rampanelli*, ambdós ciutadans italians, van incoar un procediment davant el Tribunal Ordinari di Verona (Tribunal Ordinari de Verona, Itàlia) contra el *Banc Popolare*, entitat que els reclama el pagament de 991.848,21 euros en concepte de devolució d'un crèdit que els va concedir.

El Tribunal de Verona va disposar que, en virtut del dret italià, el recurs interposat pel Sr. Menini i per la Sra. Rampanelli no podia ser admissible si prèviament no s'havia incoat un procediment de mediació extrajudicial, perquè el dret italià estableix que, en el marc d'aquesta mediació obligatòria, els consumidors han d'estar assistits per un advocat i no es poden retirar de la mediació sense una causa justificada.

El Tribunal Ordinari de Verona va plantejar dubtes sobre la compatibilitat d'aquestes normes nacionals amb el Dret de la Unió, per la qual cosa va demanar al Tribunal de Justícia la interpretació de la directiva 2013/11/UE sobre els litigis en què són part els consumidors .

¹¹⁴ Sentència del Tribunal de Justícia (Sala Primera) de 14 de junio de 2017 (petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale Ordinario di Verona — Italia) — Livio Menini, Maria Antonia Rampanelli/Banco Popolare — Società cooperativa
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionId=A85A610873C6D8E96FD37D31357C6A83?text=&docid=191706&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9386721>

El Tribunal de Justícia de la Unió Europea, va resoldre que la directiva, que té per objecte que els consumidors puguin, si així ho desitgen, presentar reclamacions contra els comerciants mitjançant procediments de resolució alternativa de litigis, es podria aplicar a aquest assumpte en la mesura en què es pugui considerar que el procediment de mediació és una de les possibles formes de resolució alternativa de litigis, extrem que ha de comprovar el jutge nacional.

En particular, el Tribunal de Justícia recorda que la directiva és aplicable quan el procediment de resolució alternativa de litigis (en aquest assumpte, el procediment de mediació) reuneix tots i cadascun d'aquests requisits:

- 1) ha d'haver estat incoat per un consumidor contra un comerciant en relació amb les obligacions derivades d'un contracte de compravenda o de serveis;
- 2) ha de ser independent, imparcial, transparent, efectiu, ràpid i just i
- 3) s'ha de confiar a una entitat que estigui establerta de manera duradora i que figuri en una llista especial notificada a la Comissió Europea.

En cas que el jutge italià conclouï que és aplicable la directiva sobre litigis en què són part els consumidors, el Tribunal de Justícia assenyala que, en els procediments de resolució alternativa de litigis establerts per aquesta directiva, el caràcter voluntari resideix no en la llibertat de les parts de recórrer o no a aquest procés, sinó en el fet que les parts se'n responsabilitzen

i poden organitzar-ho com ho desitgin i donar-lo per acabat en qualsevol moment.

Per tant, l'Alt Tribunal de la UE considera que es preserva el dret de les parts a accedir al sistema judicial, perquè el que és rellevant no és el caràcter obligatori o facultatiu del sistema de mediació, sinó el fet que, com preveu expressament la Directiva, es preservi el dret de les parts a accedir al sistema judicial.

En aquest sentit, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea declara que l'exigència d'un procediment de mediació amb caràcter previ a l'exercici de les accions judicials pot ser compatible amb el principi de tutela judicial efectiva si hi concorren determinats requisits que competeix examinar el jutge nacional¹¹⁵.

XI.4. Matèries que poden ser susceptibles de negociació en el procediment de resolució de conflictes

En aquest apartat, ens hem de referir al Protocol de Mediació Contenciosa-Administrativa inclòs en la Guia per a la Pràctica de la Mediació Intrajudicial de 2016¹¹⁶, del Consell General del Poder Judicial, que és un gran punt de partida i que delimita, amb caràcter orientatiu i no limitatiu, les matèries i supòsits que poden ser susceptibles de mediació, distingint entre l'àmbit

¹¹⁵ SIGÜENZA LÓPEZ, Julio. Voluntariedad de la mediación: su verdadero significado de conformidad con el Derecho de la Unión Europea. Editorial jurídica SEPIN. Gener 2023

¹¹⁶ Guía para la práctica de la mediación intrajudicial. CGPJ. 2016

merament formal, l'àmbit material i la tipologia d'assumpes que podrien ser derivats a mediació, sense constituir un *numerus clausus*¹¹⁷.

A) En l'àmbit formal:

a) en els supòsits en què l'ordenament jurídic permet la transacció (article 77 LJCA);

b) en els supòsits en què l'ordenament jurídic admet la terminació convencional del procediment administratiu (article 86 de la LPACAP);

c) en l'exercici de potestats discrecionals de l'Administració, «*o d'aquelles altres on l'existència de conceptes jurídics indeterminats o de facultats caracteritzades per l'anomenada discrecionalitat tècnica, atorguen un cert marge d'apreciació a les Administracions públiques*»

e) en la fixació de fets controvertits en les potestats reglades o que són pressupost d'aplicació de normes jurídiques, "*especialment quan puguin exercitar-se potestats de rectificació d'errors materials en els termes establerts en els articles 109 i 110 de la Llei 39/2015*".

B) En l'àmbit material:

¹¹⁷ Vid. CUMELLA DE MONTSERRAT, Carlota i MANÉN YZAGUIRRE, María. "*La mediación como un sistema eficaz de solución de conflictos en todos los ámbitos*". Icade, n. 98 (mayo-agosto 2016).

- a) en la fixació de la quantia d'indemnitzacions, preu just, compensacions, ...
- b) en la determinació de les regles sobre les prestacions en les relacions bilaterals, contractes de dret públic o privat, convenis i reintegrament de subvencions¹¹⁸.
- c) en la legislació urbanística, medi ambient i ordenació del territori, així com en la concreció de magnituds, paràmetres i estàndards per a l'aplicació d'aquesta legislació;
- d) en activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses;
- e) en la inactivitat de l'Administració, la via de fet i el silenci administratiu;
- f) en l'execució de mesures en la potestat disciplinària i sancionadora de l'Administració;
- g) en l'execució de sentències;
- h) en la funció pública, assetjament psicològic o assetjament laboral¹¹⁹;

¹¹⁸ Vid. CORCHERO, Miguel. *"Función de mediación en la resolución de conflictos. Las oficinas municipales de información al consumidor"* / Miguel Corchero, Ana Grande Murillo. -- Cizur Menor (Navarra) : Aranzadi, 2007. (Guías Prácticas para la administración local). – Capítulo 6 D.L. NA 871-2007. -- ISBN 978-84-8355-181-3.

¹¹⁹ Vid. GAMERO CASADO, E., RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (coords.), *Mediación para la resolución de conflictos de personal en las Administraciones públicas*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales-Megablum, Sevilla, 2006.

i) en matèria de Dret Tributari quan calgui per a aixecar actes amb acord¹²⁰ i ¹²¹;

j) en les altres que s'estableixin en normes legals o siguin acordades pel Jutge competent

C. En assumptes en què es combinen els criteris anteriorment exposats:

En aquest apartat, la guia inclou els següents assumptes:

a) els que tinguin una aparença de bon dret clara i manifesta, sense necessitat d'aprofundir en el fons de l'assumpte;

b) aquells en què una anàlisi jurídica de la viabilitat de les pretensions en conflicte demostrin la fonamentada sostenibilitat d'alguna d'elles;

c) aquells que ja han estat tractats en altres processos substanciat en l'òrgan judicial o Tribunal i que han donat lloc a l'estimació o desestimació del recurs;

¹²⁰ Vid. DE LA TORRE MARTÍNEZ, L., "Modos alternativos de resolución de controversias jurídico-administrativas. Especial referencia a las reclamaciones económico administrativas en el ámbito local", en CABRERA MERCADO, R., QUESADA LÓPEZ, M., (dirs.), *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson, 2017, pp. 331-346.

¹²¹ Vid. CHICO DE LA CÁMARA, P., "Hacia una nueva cultura de resolución de conflictos en la esfera del derecho público mediante el uso de las ADR (Alternative Dispute Resolutions)", en CHICO DE LA CÁMARA, P. (coord.), "Hacia una nueva cultura de resolución de conflictos en la esfera del derecho público mediante el uso de las ADR (Alternative Dispute Resolutions)", *Una propuesta para la introducción en nuestro sistema administrativo y tributario de medidas alternativas de resolución de conflictos (ADR)*, INAP, Madrid, 2017, pp. 15-58.

- d) aquells en els quals pugui apreciar-se dificultat de grau per a conèixer les pretensions que es dirimeixin en el procés per existir qüestions prejudicials, col·laterals o incidentals al procés;
- e) aquells, la discrecionalitat de la qual, en la decisió administrativa permet a través de la mediació realitzar una valoració més adequada de l'acte administratiu que s'impugna en la mesura en què es pugui buscar una altra alternativa d'entre les legalment possibles;
- f) aquells en els quals la representació processal de l'Administració demandada rebutja la pretensió del demandant amb una «*oposició formal*»;
- g) aquells que, per la seva pròpia naturalesa, són resolts habitualment per aplanament, renúncia o desistiment;
- h) aquells que, en execució de sentència, han de sotmetre's a una valoració de les parts per tractar-se de la determinació de quantia econòmica o de la fixació d'unitats mètriques de longitud, volum o de superfície;
- i) aquells en els quals, com a conseqüència del «*petitum*», s'evidenciï que una estimació de la sentència no satisfà el dret del ciutadà al no resultar possible la seva eventual execució;
- j) aquells en els quals, com a conseqüència del silenci administratiu, pot requerir-se a l'Administració del deure de dictar una resolució definitiva o de pronunciar-se sobre la controvertida via de fet;

k) aquells relacionats amb la inactivitat administrativa i especialment, amb la desestimació presumpta i el silenci administratiu positiu o negatiu;

l) aquells supòsits d'extensió d'efectes d'una sentència ferma a altres interessats que es trobessin en idèntica situació jurídica que els afavorits;

m) aquells que manifestin diferències de valoració en l'anomenat «*procediment testimoni*», pel qual es tramita un sol procediment amb caràcter preferent deixant en suspens la tramitació dels altres, prèvia audiència de les parts i estenent el resultat del mateix a tots els restants (article 111 LRJCA).

En relació a les qüestions que poden ser objecte del procediment, la proposta va en el sentit d'intentar que les mínimes matèries possibles quedin fora de la possibilitat de solucionar un acord mitjançant el procediment de negociació, en sentit similar al que destaca FERNÁNDEZ DE BENITO¹²²:

"En el Derecho comparado viene siendo aplicado ampliamente en materias tales como la interpretación de contratos, responsabilidad patrimonial y la consecución de otros derechos reconocidos por las leyes, salvo que se trate de actos de la Administración discrecionales o reglados -Francia- o que afecte a derechos fundamentales de las personas -Reino Unido-. No es materia de transacción el derecho imperativo,

¹²²FERNÁNDEZ DE BENITO, María Jesús E. Seminario "Mediación contencioso-administrativa: soluciones prácticas a planteamientos masivos de recursos/unificación de criterios". 2011

aunque viene siendo flexibilizado en el ámbito privado (cuando las facultades administrativas tienen una o un conjunto de personas identificadas y no se trata de actos con destinatario general). La solución a la que se llega entre los intervinientes, tras amplio debate, es que cualesquiera materias amparadas por el Derecho administrativo pueden ser susceptibles de mediación-transacción, salvo aquellas que afecten de manera directa a los derechos fundamentales de la persona, sean contrarios al orden público o perjudiquen intereses de terceros. Por ello, se decanta el resultado de este seminario por no establecer una lista reglada de temas mediables, pudiendo ser más inconveniente dejar perfiladas las características generales de los actos mediables. Sin embargo, a modo ejemplificativo, podría establecerse una lista abierta que comprendiera los asuntos siguientes: contratos públicos; expropiación forzosa; procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, insonorización de ruidos, convenios urbanísticos y licencias (con las prevenciones ya apuntadas de no perjuicio del orden público o del interés de tercero); convenios expropiatorios, responsabilidad patrimonial; función pública (valoración de méritos en concursos); derecho tributario: comprobación de valores, actos censales... (debe excluirse cualquier transacción sobre la cuantía de la deuda tributaria, sobre la procedencia misma de la exacción y de los recargos de apremio, siendo el ámbito transaccional propio en este ámbito el de la apreciación y/o valoración de los hechos económicos conducentes a la determinación de la deuda tributaria); concesión de ayudas y subvenciones públicas; rectificación de datos catastrales; derecho sancionador (graduación de sanciones) etc..."

XI.5. Àmbit subjectiu del procediment

La proposta intenta que cap administració pública ni cap ens integrant del sector públic quedi exclòs del procediment, per la qual cosa, es configura un àmbit objectiu d'espectre molt ampli, format per:

- a) L'Administració General de l'Estat.
- b) Les Administracions de les Comunitats Autònomes.
- c) Les Entitats que integren l'Administració Local.
- d) El sector públic institucional.

El sector públic institucional s'integra per:

- a) Qualsevol organisme públic i entitats de dret públic vinculats o dependents de les administracions públiques.
- b) Les entitats de dret privat vinculades o dependents de les Administracions Públiques quan exerceixin potestats administratives.
- c) Las Universitats públiques.

XI.6. Àmbit objectiu del procediment

Podrien ser objecte del procediment de resolució de conflictes tots els actes administratius i disposicions de caràcter general dictats per les administracions i entitats i que siguin susceptibles de ser recorreguts davant la jurisdicció contenciosa

administrativa, amb les especificitats i límits ja esmentats i continguts en el Protocol de Mediació Contenciosa-Administrativa inclòs en la Guia per a la Pràctica de la Mediació Intrajudicial de 2016, del Consejo General de Poder Judicial.

També poden ser objecte del procediment de resolució de conflictes l'execució de les sentències fermes dictades pels jutjats i tribunals en els procediments contenciosos administratius.

XI.7. Procediment

L'Administració pública que qüestioni l'acte administratiu, en el termini de 10 dies des de la notificació o publicació de l'acte, ha de sol·licitar a l'administració pública autora de l'acte o de la disposició de caràcter general, l'inici d'un procediment de negociació per tal d'eliminar les discrepàncies i evitar la interposició d'un recurs contenciós administratiu.

En l'escrit pel qual es sol·liciti l'inici del procediment de negociació es faran constar aquells aspectes que originen les discrepàncies.

L'Administració autora de l'acte o disposició de caràcter general, en el termini de 10 dies des de la recepció de sol·licitud, haurà de comunicar a l'administració sol·licitant, l'obertura del procediment de negociació i la data i lloc de la reunió, juntament amb la composició de la comissió negociadora.

En tots els casos, es constituirà una comissió de treball, formada per ambdues administracions, de composició paritària, a fi i efecte d'intentar arribar a una resolució que posi fi a la

controvèrsia, dins del termini de tres mesos a comptar des de la constitució de la comissió. El procediment de negociació suspèn el termini d'interposició del recurs contenciós administratiu. Si no s'arriba a un acord, es farà constar en una acta i quedarà oberta la via jurisdiccional i començarà a transcórrer el termini de dos mesos per presentar el recurs contenciós administratiu.

En l'escrit d'interposició del recurs es farà constar que s'ha seguit el procediment de negociació amb resultat desfavorable i s'adjuntarà l'acta aixecada a l'efecte, atès que, com s'ha explicat, el procediment de negociació, de caràcter obligatori, serà un requisit d'admissibilitat del recurs contenciós administratiu.

Un aspecte important, per assegurar un procediment de negociació just i proporcionat, és que l'inici del procediment ha de comportar, indiscutiblement, la suspensió de l'acte administratiu objecte de la discrepància, com a excepció al principi d'executivitat dels actes administratius i com a excepció, també a l'exercici del principi d'autotutela executiva del qual gaudeixen les administracions públiques. Aquesta suspensió assegura un debat serè, posa a les dues administracions en un pla d'igualtat alhora d'establir negociacions, i permet una actuació basada en el principi de confiança legítima entre les dues parts.

En canvi, l'inici del procediment de negociació quan la controvèrsia fa referència a una disposició de caràcter general, no comportarà la suspensió d'aquesta, atenent al fet que, existint una pluralitat de destinataris, la suspensió podria provocar perjudici a altres administracions interessades i ser contrària a l'interès general.

Pel que fa a l'acord de mediació, pot versar sobre una part o la totalitat de les matèries que s'hi ha sotmès i pot afectar, en conseqüència, totalment o parcialment, a l'objecte de la controvèrsia, i en aquest cas la interposició del recurs farà referència a aquella pretensió que hagi quedat exclosa de l'acord en el si del procediment de mediació.

En el supòsit que la controvèrsia afecti a una pluralitat d'administracions públiques interessades, en el cas d'administracions locals de Catalunya, en el procediment de negociació hi participaran el Consell de Governos Locals i les entitats municipalistes. Si es tracta d'administracions autonòmiques interessades en resoldre controvèrsies d'actes administratius o disposicions de caràcter general de l'Administració General de l'Estat (que afectin una pluralitat de comunitats), el procediment de negociació s'haurà de realitzar en seu de la conferència sectorial de l'àmbit corresponent a l'acte objecte de la discrepància.

Així mateix, l'acord de mediació s'haurà de signar per les parts que componen les comissions, i haurà de ser aprovat per l'òrgan competent de cada administració, amb l'emissió dels informes previs que siguin preceptius o que es considerin necessaris.

De l'acord de mediació, un cop aprovat per cada una de les parts, se'n lliurarà un exemplar, essent aquest document, el títol executiu.

CAPÍTOL XII. Les modificacions legislatives necessàries per a l'efectivitat del procediment de resolució de conflictes entre administracions

XII.1. Proposta de modificació de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora

En el capítol X del present treball s'ha aprofundit en relació al paper dels òrgans consultius de l'Estat i la Generalitat en la resolució de conflictes entre administracions públiques. En concret, s'han estudiat els casos del Consell d'Estat, els models de les Illes Balears, Andalusia i Galícia, la Comissió Jurídica Assessora i el Consell de garanties Estatutàries.

Pel que fa al Consell d'Estat, l'apartat 7 de l'article 22 de la Llei Orgànica 3/1980, de 22 d'abril, atribueix la facultat a la Comissió permanent del Consell per ser consultada sobre els conflictes d'atribucions entre els diferents departaments ministerials. S'Observa, doncs, que el Consell té determinades competències, tot i que molt limitades, en l'emissió de dictàmens per resoldre possibles conflictes d'atribucions entre diferents departaments ministerials, competència que, tal i com s'ha explicat, s'ha emprat en comptadíssimes ocasions.

També el Consell Consultiu de les Illes Balears té competència per a dictaminar sobre els conflictes d'atribucions que se suscitin entre les institucions d'autogovern de la comunitat autònoma de Balears, d'acord amb l'apartat onzè de l'article 18 de la Llei 5/2010, de 16 juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes

Balears. L'esmentada llei també atribueix al Consell Consultiu les funcions de dictaminar en relació a les Transaccions judicials o extrajudicials sobre els drets de contingut econòmic de l'Administració de la Comunitat Autònoma, com també la submissió a arbitratge de les qüestions que se suscitin respecte dels béns i dels drets patrimonials de l'Administració quan, en ambdós casos, la quantia litigiosa excedeixi els 30.000 euros. Article 18.10 de la Llei 5/2010).

Igualment, el Consell Consultiu de la Comunitat Autònoma d'Andalusia té atribuïdes competències en l'emissió de dictàmens en els conflictes d'atribucions que es suscitin entre conselleries de la Junta d'Andalusia i, igual que el cas de les Balears, per dictaminar sobre les transaccions judicials o extrajudicials sobre drets de contingut econòmic de l'administració de la Comunitat Autònoma, així com el sotmetiment a arbitratge de les qüestions que es suscitin respecte d'aquests, en ambdós casos, quan la quantia litigiosa excedeixi dels 300.000.- euros. (Apartats 6 i 8 de l'article 18 de la Llei 4/2005, de 8 d'abril, del Consell Consultiu d'Andalusia).

I en darrer terme, a Galícia, el Consell Consultiu gallec té atribuïdes les funcions d'emissió de dictàmens en relació als conflictes d'atribucions que es plantegin entre diferents conselleries, entre l'Administració general de la Comunitat Autònoma i altres administracions públiques de Galícia o entre les entitats locals de Galícia. Per tant, aquí es fa un pas més en el sentit que els conflictes d'atribucions que poden ser objecte de la funció consultiva també es poden succeir entre la comunitat autònoma i les administracions locals, no només entre diferents

conselleries de la Xunta. (Article 13.b de la Llei 13/2014, de 24 d'abril, del Consell Consultiu de Galícia).

Nova redacció de l'article 9 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora.

L'Article 9 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, regula els supòsits en els quals la Comissió exerceix la funció consultiva i estableix:

Article 9

Funció consultiva

1. Correspon a la Comissió Jurídica Assessora dictaminar sobre els supòsits següents si l'òrgan competent els sotmet a la seva consideració:

a) Els avantprojectes de llei i els projectes de reglaments i de disposicions de caràcter general que no inclou l'article 8.2.b.

b) Els plecs de clàusules administratives de contractació de caràcter estàndard.

c) Els procediments sancionadors d'especial rellevància.

d) Els convenis que l'Administració de la Generalitat signa amb l'Administració de l'Estat o amb les administracions d'altres comunitats autònomes.

e) Les ordenances municipals de caràcter estàndard.

2. La Comissió Jurídica Assessora ha de respondre a les consultes que el Govern o les administracions, per mitjà del Govern, li adrecin.

3. La Comissió Jurídica Assessora pot adreçar al Govern, per mitjà del departament amb el qual es relaciona, les propostes i els suggeriments que consideri convenients amb relació a l'ordenament jurídic català, atenent els problemes que detecti en exercici de la seva funció consultiva.

Per tal d'atribuir a la Comissió funcions en matèria d'emissió de dictàmens que puguin resoldre controvèrsies que es plantegin entre administracions públiques de Catalunya, s'hauria d'afegir un nou apartat a l'article 9. De conformitat amb el següent detall:

La Comissió Jurídica Assessora ha d'emetre dictamen en relació a les controvèrsies jurídiques que es presentin entre l'administració de la Generalitat i les administracions locals, amb la finalitat d'evitar un eventual litigi o posar fi a un d'existent, sobre actes administratius o disposicions de caràcter general, ja sigui per motius materials o competencials, que li adrecin el Govern de la Generalitat o el Consell de Governos Locals, amb caràcter previ a la interposició del recurs contenciós administratiu.

En la nova redacció es proposa que, per part dels ens locals, l'òrgan legitimat per a la sol·licitud del dictamen a la Comissió sigui el Consell de Governos Locals, per evitar la proliferació de sol·licituds i perquè l'esmentat ens pugui actuar de filtre

realitzant una primera anàlisi de la qüestió per si procedeix sotmetre-la a consulta.

Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora	
Text vigent	Text proposat
<p><i>Article 9</i></p> <p><i>Funció consultiva</i></p> <p><i>1. Correspon a la Comissió Jurídica Assessora dictaminar sobre els supòsits següents si l'òrgan competent els sotmet a la seva consideració:</i></p> <p><i>a) Els avantprojectes de llei i els projectes de reglaments i de disposicions de caràcter general que no inclou l'article 8.2.b.</i></p> <p><i>b) Els plecs de clàusules administratives de contractació de caràcter estàndard.</i></p> <p><i>c) Els procediments sancionadors d'especial rellevància.</i></p>	<p><i>Article 9</i></p> <p><i>Funció consultiva</i></p> <p><i>1. Correspon a la Comissió Jurídica Assessora dictaminar sobre els supòsits següents si l'òrgan competent els sotmet a la seva consideració:</i></p> <p><i>a) Els avantprojectes de llei i els projectes de reglaments i de disposicions de caràcter general que no inclou l'article 8.2.b.</i></p> <p><i>b) Els plecs de clàusules administratives de contractació de caràcter estàndard.</i></p> <p><i>c) Els procediments sancionadors d'especial rellevància.</i></p> <p><i>d) Els convenis que l'Administració de la Generalitat signa amb</i></p>

<p>d) <i>Els convenis que l'Administració de la Generalitat signa amb l'Administració de l'Estat o amb les administracions d'altres comunitats autònomes.</i></p> <p>e) <i>Les ordenances municipals de caràcter estàndard.</i></p> <p>2. <i>La Comissió Jurídica Assessora ha de respondre a les consultes que el Govern o les administracions, per mitjà del Govern, li adrecin.</i></p> <p>3. <i>La Comissió Jurídica Assessora pot adreçar al Govern, per mitjà del departament amb el qual es relaciona, les propostes i els suggeriments que consideri convenients amb relació a l'ordenament jurídic català, atenent els problemes que detecti en exercici de la seva funció consultiva.</i></p>	<p><i>l'Administració de l'Estat o amb les administracions d'altres comunitats autònomes.</i></p> <p>e) <i>Les ordenances municipals de caràcter estàndard.</i></p> <p>2. <i>La Comissió Jurídica Assessora ha de respondre a les consultes que el Govern o les administracions, per mitjà del Govern, li adrecin.</i></p> <p>3. <i>La Comissió Jurídica Assessora pot adreçar al Govern, per mitjà del departament amb el qual es relaciona, les propostes i els suggeriments que consideri convenients amb relació a l'ordenament jurídic català, atenent els problemes que detecti en exercici de la seva funció consultiva.</i></p> <p>4. <i>La Comissió Jurídica Assessora ha d'emetre dictamen en relació a les controvèrsies jurídiques que es presentin entre l'administració de la Generalitat i les administracions locals, amb la finalitat d'evitar un eventual litigi o posar fi a</i></p>
---	--

	<p><i>un d'existent, sobre actes administratius o disposicions de caràcter general, ja sigui per motius materials o competencials, que li adrecin el Govern de la Generalitat o el Consell de Governns Locals, amb caràcter previ a la interposició del recurs contenciós administratiu.</i></p>
--	---

XII.2. Proposta de modificació de la LLEI 12/2010, del 19 de maig, del Consell de Governns Locals

L'article 85 de l'Estatut d'autonomia crea el Consell de Governns Locals i el defineix com l'òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat. El Consell ha d'ésser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic.

El Consell de Governns Locals es configura com una institució de relleu estatutari integrada dins l'organització politicoinstitucional

de la Generalitat i gaudeix d'autonomia orgànica, funcional i pressupostària¹²³.

La Llei 12/2012 en regula la composició, l'organització, el funcionament i les funcions per a acomplir el mandat estatutari¹²⁴.

Les finalitats del Consell de Governos Locals, contemplades en l'article 3 de la Llei són:

- Representar els municipis i les vegueries en les institucions de la Generalitat,
- Participar en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives i en la tramitació de plans, normes reglamentàries i avantprojectes de llei que afecten de manera específica les administracions locals.

¹²³ Sobre organització, funcions i característiques del Consell de Governos Locals, vid. VILALTA REIXACH, Marc. "Noves formes de participació dels ens locals en les institucions autonòmiques". Escola d'Administració Pública de Catalunya. 2005. Pp 57-103

¹²⁴ GALÁN GALÁN, Alfredo. "Legislador autonòmic i desplegament estatutari en matèria local". Quaderns de Dret Local (QDL) ISSN: 1695-8438, núm. 29, juny de 2012, p. 22-38 Fundació Democràcia i Govern Local. Sobre la Llei del Consell de Governos Locals: "Per concloure aquest apartat, hem d'advertir que la manca d'aprovació d'una llei general sobre governos locals no ha impedit al Parlament català començar el desplegament estatutari en matèria local, sinó que són ja diverses les lleis aprovades durant aquest període amb incidència directa en aquest àmbit. La primera va ser la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Governos Locals de Catalunya, dictada en compliment del mandat contingut en l'article 85 de l'Estatut català, que preveu l'existència d'aquest òrgan de representació de municipis i vegueries a les institucions de la Generalitat, de manera que es garanteix que hagi de ser escoltat en els procediments d'elaboració de normes autonòmiques de tot tipus (lleis, plans i normes reglamentàries) que afectin de manera específica les administracions locals"

- Defensar l'autonomia local davant totes les institucions i els òrgans l'activitat legislativa o reglamentària dels quals afecti els ens locals de Catalunya.
- Defensar l'autonomia local davant les diverses institucions que tenen la competència de garantir el respecte d'aquest principi constitucional i estatutari.

Per tal de preveure la possibilitat que el Consell de Governos Locals pugui sol·licitar dictamen a la Comissió Jurídica Assessora en relació a les controvèrsies jurídiques que es presentin entre l'administració de la Generalitat i les administracions locals, amb la finalitat d'evitar un eventual litigi o posar fi a un d'existent, sobre actes administratius o disposicions de caràcter general, ja sigui per motius materials o competencials, caldria atribuir aquesta facultat a un òrgan del Consell de Governos Locals, que es proposa que sigui la Comissió Permanent.

Així, en l'article 16 de la Llei, que regula les funcions de la Comissió Permanent que disposa:

La Comissió Permanent

1. El Ple del Consell de Governos Locals ha d'acordar la constitució de la Comissió Permanent del Consell, a la qual corresponen les funcions de seguiment i preparació dels acords del Ple, les d'organització i funcionament ordinari del Consell i les altres que el reglament d'organització i funcionament estableixi. La Comissió Permanent, per motius d'urgència i per acord de la majoria absoluta dels seus membres, pot efectuar la sol·licitud de dictamen al Consell de

Garanties Estatutàries a què fan referència els articles 12.1.h i 18.2.f.

2. Correspon a la Comissió Permanent del Consell de Governos Locals, per acord de la majoria absoluta dels seus membres, sol·licitar el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sobre l'adequació a l'autonomia local dels projectes de llei i les proposicions de llei, i també dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern.

3. La Comissió Permanent del Consell de Governos Locals assumeix les funcions de representació i gestió ordinària del Consell des que aquest es dissol fins que es constitueix el nou Consell, i dóna compte de la seva activitat en la primera sessió ordinària del Ple de Consell.

4. La Comissió Permanent del Consell de Governos Locals és integrada per vint membres. Els membres que representen les vegueries i els municipis són escollits pel Ple del Consell, per majoria absoluta, mitjançant el sistema establert per l'article 14.3. S'ha de garantir la representació proporcional i equilibrada de tots els municipis tenint en compte llur diversitat pel que fa a la població, el territori i la dimensió, i s'ha de vetllar perquè la Comissió Permanent sigui integrada per dones i homes en una proporció equilibrada.

S'hi hauria d'afegir un segon paràgraf a l'apartat segon, de conformitat amb el següent detall:

2.2. Correspon a la Comissió Permanent del Consell de Governos Locals, per acord de la majoria absoluta dels seus membres,

sol·licitar el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora en relació a les controvèrsies jurídiques que es presentin entre l'administració de la Generalitat i les administracions locals, amb la finalitat d'evitar un eventual litigi o posar fí a un d'existent, sobre actes administratius o disposicions de caràcter general, ja sigui per motius materials o competencials.

LLEI 12/2010, del 19 de maig, del Consell de Governos Locals	
Text vigent	Text proposat
<p><i>La Comissió Permanent</i></p> <p><i>1. El Ple del Consell de Governos Locals ha d'acordar la constitució de la Comissió Permanent del Consell, a la qual corresponen les funcions de seguiment i preparació dels acords del Ple, les d'organització i funcionament ordinari del Consell i les altres que el reglament d'organització i funcionament estableixi. La Comissió Permanent, per motius d'urgència i per acord de la majoria absoluta dels seus membres, pot efectuar la</i></p>	<p><i>La Comissió Permanent</i></p> <p><i>1. El Ple del Consell de Governos Locals ha d'acordar la constitució de la Comissió Permanent del Consell, a la qual corresponen les funcions de seguiment i preparació dels acords del Ple, les d'organització i funcionament ordinari del Consell i les altres que el reglament d'organització i funcionament estableixi. La Comissió Permanent, per motius d'urgència i per acord de la majoria absoluta dels seus membres, pot efectuar la sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties</i></p>

<p><i>sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries a què fan referència els articles 12.1.h i 18.2.f.</i></p> <p><i>2. Correspon a la Comissió Permanent del Consell de Governos Locals, per acord de la majoria absoluta dels seus membres, sol·licitar el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sobre l'adequació a l'autonomia local dels projectes de llei i les proposicions de llei, i també dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern.</i></p> <p><i>3. La Comissió Permanent del Consell de Governos Locals assumeix les funcions de representació i gestió ordinària del Consell des que aquest es dissol fins que es constitueix el nou Consell, i dóna compte de la seva activitat en la primera sessió ordinària del Ple de Consell.</i></p>	<p><i>Estatutàries a què fan referència els articles 12.1.h i 18.2.f.</i></p> <p><i>2. Correspon a la Comissió Permanent del Consell de Governos Locals, per acord de la majoria absoluta dels seus membres, sol·licitar el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries sobre l'adequació a l'autonomia local dels projectes de llei i les proposicions de llei, i també dels projectes de decret legislatiu aprovats pel Govern.</i></p> <p><i>2.2. Correspon a la Comissió Permanent del Consell de Governos Locals, per acord de la majoria absoluta dels seus membres, sol·licitar el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora en relació a les controvèrsies jurídiques que es presentin entre l'administració de la Generalitat i les administracions locals, amb la finalitat d'evitar un eventual litigi o posar fí a un d'existent, sobre actes administratius o</i></p>
---	---

4. La Comissió Permanent del Consell de Governos Locals és integrada per vint membres. Els membres que representen les vegueries i els municipis són escollits pel Ple del Consell, per majoria absoluta, mitjançant el sistema establert per l'article 14.3. S'ha de garantir la representació proporcional i equilibrada de tots els municipis tenint en compte llur diversitat pel que fa a la població, el territori i la dimensió, i s'ha de vetllar perquè la Comissió Permanent sigui integrada per dones i homes en una proporció equilibrada.

disposicions de caràcter general, ja sigui per motius materials o competencials.

3. La Comissió Permanent del Consell de Governos Locals assumeix les funcions de representació i gestió ordinària del Consell des que aquest es dissol fins que es constitueix el nou Consell, i dóna compte de la seva activitat en la primera sessió ordinària del Ple de Consell.

4. La Comissió Permanent del Consell de Governos Locals és integrada per vint membres. Els membres que representen les vegueries i els municipis són escollits pel Ple del Consell, per majoria absoluta, mitjançant el sistema establert per l'article 14.3. S'ha de garantir la representació proporcional i equilibrada de tots els municipis tenint en compte llur diversitat pel que fa a la població, el territori i la dimensió, i s'ha de vetllar perquè la Comissió Permanent sigui integrada per dones i homes en una proporció equilibrada.

XII.3. Propostes de modificació de diferents articles de la Llei reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa

Sobre la necessitat de regular el procediment mitjançant una llei estatal, ve donada bàsicament per l'article 149.1.6 de la Constitució, que atribueix la competència exclusiva de l'Estat en les matèries corresponent a la legislació mercantil, penal i penitenciària i legislació processal, sens perjudici de les necessàries especialitats que en aquest ordre es derivin de les seves particularitats del dret substantiu de les Comunitats Autònomes.

També ve donada, aquesta competència estatal, per l'obligatorietat del tràmit de negociació que s'està configurant. A aquest efecte, el Tribunal Constitucional ha declarat que no és contrari a l'art. 149.1.6 CE l'incís de la Llei del Parlament de Catalunya 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, que remet a un procediment extrajudicial per a la resolució de les situacions de sobre endeutament (STC 8/2019, del 17 de desembre, FJ 2). Aquest procediment judicial havia adquirit caràcter voluntari després de la STC 54/2018, del 24 de maig.

En canvi, sí que el Tribunal va considerar que vulnerava l'art. 149.1.6 CE la previsió, continguda a la disposició addicional quarta del Decret Llei del Govern d'Aragó 3/2015, de 15 de desembre, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa energètica i accés a l'habitatge, que imposava, com a requisit

previ a l'exercici de l'acció judicial, el sotmetiment al sistema de mediació hipotecària d'àmbit autonòmic (STC 5/2019, del 17 de gener, FJ 2). També és contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències la regulació d'un procediment judicial per resoldre situacions de sobreendeutament per l'art. 2 de la Llei del Parlament de Catalunya 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica (STC 13/2019, del 31 de gener, FJ 2). L'article no introduïa necessàries especialitats derivades del dret substantiu de les comunitats autònomes, per la qual cosa contrariava la reserva estatal de l'art. 149.1.6 CE.

En darrer terme, el TC també va declarar contrària a l'art. 149.1.6 CE la disposició addicional cinquena de la Llei 10/2016, d'1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions econòmiques del sistema públic de serveis socials i amb l'accés a l'habitatge a la Comunitat Autònoma d'Aragó, en exigir que les mesures del codi de bones pràctiques es desenvolupin dins del sistema de mediació hipotecària implantat per la Comunitat Autònoma d'Aragó (STC 21/2019, de 19 de març, FJ 7).¹²⁵

¹²⁵ Per totes, La Sentència del Tribunal Constitucional 54/2018, del 24 de maig declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'art. 8 de la Llei del Parlament de Catalunya 20/2014, del 29 de desembre, de modificació de la Llei del Parlament de Catalunya 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum, ja que afegeix un nou apartat tercer a l'art. 132-4 de la Llei 22/2010, als incisos "o demanda judicial" i "o a la demanda judicial":

«el precepto ahora impugnado incurre en inconstitucionalidad en la medida en que sí instituye la mediación en presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, desbordando así el ámbito de lo constitucionalmente admisible. La imperativa redacción del precepto ("Las partes en

Centrat l'aspecte competencial, la proposta que es formula ha de passar necessàriament per la modificació de l'article 44.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (en endavant, LJCA), en el sentit de suprimir la regulació relativa a l'actual requeriment previ i d'incloure-hi l'obligatorietat del procediment de negociació o diàleg entre Administracions. Aquesta regulació, com s'ha dit reiteradament, està inspirada en el vigent article 33.2 de la LOTC en relació amb l'inici de negociacions amb caràcter previ i amb ajornament del termini per interposar el recurs d'inconstitucionalitat.

XII.3.1. Proposta de modificació de l'article 44.1 de la LRJCA

Conseqüentment, es proposa el següent text:

conflicto...deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse al arbitraje") impide acoger la interpretación que se nos propone por la representación procesal del Gobierno de Cataluña, y que relaciona este precepto con el art. 132.2º del Código de consumo de Cataluña, según el cual "[d]e acuerdo con el principio de voluntariedad, las partes son libres de acogerse a la mediación así como de desistir de ella en cualquier momento". Ante dos determinaciones antitéticas, es necesario purgar la que, habiendo sido impugnada, resulta incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias, al invadir la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4. Por ello debe estimarse la impugnación, si bien acotada a los incisos "o demanda judicial" y "o a la demanda judicial" del apartado tercero del artículo 132-4 del Código de consumo de Cataluña, pues no aparece argumentada por el Abogado del Estado la vulneración de las competencias estatales del artículo 149.1.11 y 13 CE que, adicionalmente, se imputa al precepto».

“Artículo 44. 1. En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración quiera interponer recurso contencioso-administrativo contra otra, deberá instarla a iniciar negociaciones con la finalidad de resolver el conflicto planteado.

La Administración pública que cuestione el acto administrativo o la disposición de carácter general, en el plazo de 10 días desde la notificación, deberá solicitar a la administración pública autora del acto o de la disposición de carácter general, el inicio de un procedimiento de negociación para eliminar las discrepancias y evitar la interposición de un recurso contencioso-administrativo.

En el escrito por el cual se solicite el inicio del procedimiento de negociación se harán constar aquellos aspectos que originan las discrepancias.

La Administración autora del acto o disposición de carácter general, en el plazo de 10 días desde la recepción de solicitud, tendrá que comunicar a la administración solicitante la apertura del procedimiento de negociación, la fecha i lugar de celebración de la primera reunión y la composición de la comisión de trabajo.

Se constituirá una comisión de trabajo, formada por ambas administraciones, de composición paritaria, con el objetivo de intentar llegar a una resolución que ponga fin a la controversia, dentro del plazo de tres meses a contar desde la constitución de la comisión. El procedimiento de negociación suspende el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. Si no se llega a un acuerdo, se hará constar en un acta y quedará abierta

la vía jurisdiccional y empezará a transcurrir el plazo de dos meses para presentar el recurso.

En el escrito de interposición del recurso se hará constar que se ha seguido el procedimiento de negociación con resultado desfavorable y se adjuntará el acta levantada al efecto.

La ausencia del trámite relativo al procedimiento de negociación previsto en el presente artículo es un motivo de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo.

Text vigent art. 44 LJCA	Text proposat art. 44 LJCA
<p>Artículo 44.</p> <p><i>1.En los litigios entre Administraciones Públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.</i></p> <p><i>2.El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la</i></p>	<p>Artículo 44.</p> <p><i>En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración quiera interponer recurso contencioso-administrativo contra otra, deberá instarla a iniciar negociaciones con la finalidad de resolver el conflicto planteado.</i></p> <p><i>La Administración pública que cuestione el acto administrativo o la disposición de carácter general, en el plazo de 10 días desde la notificación, deberá solicitar a la administración pública autora del acto o de la disposición de carácter general, el inicio de un procedimiento de negociación</i></p>

<p><i>norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad.</i></p> <p><i>3.El requerimiento se entenderá rechazado si dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no lo contestara.</i></p> <p><i>4.Queda a salvo lo dispuesto sobre esta materia en la legislación de régimen local.</i></p>	<p><i>para eliminar las discrepancias y evitar la interposición de un recurso contencioso-administrativo.</i></p> <p><i>En el escrito por el cual se solicite el inicio del procedimiento de negociación se harán constar aquellos aspectos que originan las discrepancias.</i></p> <p><i>La Administración autora del acto o disposición de carácter general, en el plazo de 10 días desde la recepción de solicitud, tendrá que comunicar a la administración solicitante la apertura del procedimiento de negociación, la fecha i lugar de celebración de la primera reunión y la composición de la comisión de trabajo.</i></p> <p><i>Se constituirá una comisión de trabajo, formada por ambas administraciones, de composición paritaria, con el objetivo de intentar llegar a una resolución que ponga fin a la controversia, dentro del plazo de tres meses a contar desde la constitución de la comisión. El procedimiento de negociación suspende el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. Si no se llega a un acuerdo, se hará constar en un acta y quedará abierta la vía jurisdiccional y empezará a transcurrir el plazo de dos meses para presentar el recurso.</i></p>
---	---

	<p><i>En el escrito de interposición del recurso se hará constar que se ha seguido el procedimiento de negociación con resultado desfavorable y se adjuntará el acta levantada al efecto.</i></p> <p><i>La ausencia del trámite relativo al procedimiento de negociación previsto en el presente artículo es un motivo de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo.</i></p>
--	---

XII.3.2. Proposta de modificació de l'article 104 de la LRJCA

Un dels punts febles de la vigent legislació processal contenciosa administrativa és, sens dubte, l'execució de les sentències. Per això, es considera necessari que el procediment de diàleg i d'intent de resolució de les controvèrsies, abasti també aquesta fase del procediment, que ocasiona moltíssims litigis entre les parts, nombrosos incidents processals i que, en darrera instància, ha de resoldre el poder judicial.

Sobre aquestes dificultats i sobre la necessitat que l'execució de les sentències pugui ser objecte d'acords transaccionals, s'hi ha pronunciat EZQUERRA HUERVA¹²⁶:

¹²⁶ EZQUERRA HUERVA, A. (2019). "El cumplimiento transaccional de las sentencias contencioso-administrativas". Revista de Administración Pública, 210, 217-258. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.08>.

"La vigente LJCA no contempla de manera expresa la posibilidad de que las partes fijen de manera convencional los términos en que ha de llevarse a cabo el cumplimiento de lo ejecutoriado. Antes bien, el examen de la regulación acerca de la ejecución de sentencias (cap. IV del tít. IV de la LJCA) pone en evidencia que el régimen jurídico en la materia está presidido por el protagonismo o poder unilateral de juez. En ese sentido, es competencia exclusiva del órgano judicial adoptar las medidas necesarias frente al incumplimiento de lo ejecutoriado, pero también enjuiciar si el cumplimiento llevado a cabo por la Administración es acorde con los pronunciamientos de la sentencia y, en caso negativo, precisar en qué ha de consistir el cumplimiento en cuestión. Siendo cierto lo anterior, no lo es menos que tampoco existe una prohibición expresa a que los términos del cumplimiento sean

L'autor reclama una regulació pròpia de la figura de la transacció per a l'execució de determinades sentències, amb límits: "...el presente estudio pretende contribuir al diseño de un régimen jurídico de la transacción como cauce o herramienta para el cumplimiento de las sentencias contencioso-administrativas estimatorias. La construcción que he intentado realizar en los apartados precedentes toma como punto de partida y se fundamenta en los principios y reglas generales de la transacción en el ámbito procesal en general, y en el contencioso-administrativo en particular. Los interrogantes que en la actualidad plantea el cumplimiento convencional de las sentencias son numerosos y de muy diversa índole, sin que la aplicación analógica o mutatis mutandis de la regulación contenida en el art. 77 LJCA, concerniente a la terminación convencional del procedimiento declarativo aporte luz sobre los mismos. Por ese motivo, una apuesta real por la apertura del cumplimiento de las sentencias contencioso-administrativas a la negociación entre los interesados requiere sin duda de la correspondiente regulación en la LJCA. Una regulación específica que dé respuesta a la idiosincrasia que la negociación plantea en un momento procesal posterior al dictado de la sentencia y que, por tanto, delimite con precisión los contornos, el alcance y los límites de dicha posibilidad negociadora en sede de ejecución. Sirvan en cualquier caso las reflexiones contenidas en este estudio como modesta aportación, tal vez útil, tanto para el eventual encaje de la figura en el momento presente, carente de la aludida regulación específica, como para una futura reforma normativa al respecto."

concretados a través de un acuerdo inter partes. Incluso debe recalcarse ya en este momento inicial que algunos pronunciamientos judiciales recientes han admitido dicha posibilidad, en concreto a través de lo que en ellos mismos denominan «mediación intrajudicial» , esto es, una modalidad de transacción caracterizada por la designación judicial de un tercero mediador entre los litigantes.

Segons l'autor, concorren importants arguments de naturalesa jurídica que condueixen a defensar la legitimitat d'aquesta forma convencional de posar fi a la controvèrsia processal que afecta al compliment i execució de les sentències. Creu, que la transacció ben entesa, i amb un seguit de condicions i límits, ofereix significatives virtuts, precisament en relació a la materialització d'aquells pronunciaments judicials que deixen oberts els termes del seu propi compliment i que, precisament per això, presenten major complexitat o dificultat alhora de procedir al seu compliment. Es tracta de sentències en les que la interpretació de la decisió permet una pluralitat d'alternatives de compliment, totes elles ajustades a la legalitat i d'acord amb el sentit del pronunciament judicial.

No són poques les ocasions en les quals, una vegada ferma una sentència, el recurrent que ha obtingut un pronunciament favorable es veu sotmès a un autèntic calvari per veure materialment satisfetes les seves legítimes pretensions. Per causes que poden ser diverses. Continua dient l'autor que, en aquests casos, obrir la comtessa judicial en relació als termes en els quals s'hagi de donar compliment a la sentència a la negociació i acord entre les parts, ofereix importants avantatges.

La principal, que la transacció es pot convertir en un camí eficaç per posar fí a processos judicials enquistats o amb risc d'enquistar-se. Estretament vinculada amb aquesta raó, l'acord entre les parts presenta la virtut que permet fixar els termes de l'observança de la decisió judicial en supòsits en els quals, aquests són incerts, o jurídicament indistints o indiferents tant per a les parts com per a l'òrgan judicial. Hi ha moltes argumentacions jurídiques que permeten afirmar que en l'ordenament vigent no existeix cap inconvenient que impedeixi el compliment pactat de les sentències, ara bé, únicament en relació a determinades sentències i amb subjecció a certs límits.

Atès que el procediment de resolució de conflictes també és d'aplicació en el tràmit de l'execució de les sentències fermes dictades pels jutjats i tribunals en els procediments contenciosos administratius, es fa necessària la modificació de l'article 104 de la Llei Jurisdiccional per preveure el procediment, que, en aquest cas, haurà de ser voluntari, per intentar arribar a un acord, entre les dues administracions implicades, per donar compliment a la sentència.

Conseqüentment, l'article 104 LJCA quedaria redactat com segueix:

"1. Luego que sea firme una sentencia, el Secretario judicial lo comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél.

2. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa.

En los litigios entre administraciones públicas, dentro del plazo de dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo, las partes podrán constituir una comisión de trabajo, formada por ambas administraciones, de composición paritaria, con el objetivo de intentar llegar a un acuerdo para la ejecución de la sentencia, dentro del plazo de tres meses a contar desde la constitución de la comisión. El procedimiento de negociación suspende el plazo de ejecución de la sentencia. Si no se llega a un acuerdo, se hará constar en un acta y quedará abierta la vía para instar la ejecución forzosa.

En caso de acuerdo, se comunicará por las partes al Juzgado o Tribunal, junto con el acta en el que se recojan los pactos, condiciones, términos y plazos para la ejecución de la sentencia.

3. Atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, cuando lo dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause grave perjuicio”.

Text vigent art. 104 LJCA	Text proposat art. 104 LJCA
<i>1. Luego que sea firme una sentencia, el Secretario judicial lo comunicará en</i>	<i>1. Luego que sea firme una sentencia, el Secretario judicial lo</i>

<p><i>el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél.</i></p> <p><i>2. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa.</i></p> <p><i>3. Atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, cuando lo dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause grave perjuicio.</i></p>	<p><i>comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél.</i></p> <p><i>2. Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa.</i></p> <p><i>En los litigios entre administraciones públicas, dentro del plazo de dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo, las partes podran constituir una comisión de trabajo, formada por ambas administraciones, de composición paritaria, con el objetivo de intentar llegar a un acuerdo para la ejecución de la sentencia, dentro del plazo de tres meses a contar desde la constitución de la comisión. El procedimiento de negociación suspende el plazo de ejecución de la sentencia. Si no se llega a un acuerdo, se hará constar en un acta</i></p>
---	--

	<p><i>y quedará abierta la vía para instar la ejecución forzosa.</i></p> <p><i>En caso de acuerdo, se comunicará por las partes al Juzgado o Tribunal, junto con el acta en el que se recojan los pactos, condiciones, términos y plazos para la ejecución de la sentencia.</i></p> <p><i>3. Atendiendo a la naturaleza de lo reclamado y a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, cuando lo dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause grave perjuicio.</i></p>
--	--

XII.3.3. Proposta de modificació de l'article 51.1 de la LRJCA

El fet que, de conformitat amb la nova redacció de l'article 44, l'absència del tràmit relatiu al procediment de negociació previst en els litigis entre administracions públiques sigui un motiu d'inadmissibilitat del recurs contenciós administratiu, provoca, inevitablement, la modificació de l'article 51.1 de la LRJCA, per preveure el nou supòsit d'inadmissibilitat.

El redactat vigent és el següent:

Artículo 51.

1. El Juzgado o Sala, tras el examen del expediente administrativo, declarará no haber lugar a la admisión del recurso cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:

a) La falta de jurisdicción o la incompetencia del Juzgado o Tribunal.

b) La falta de legitimación del recurrente.

c) Haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación.

d) Haber caducado el plazo de interposición del recurso.

Així, a l'actual redactat s'hi hauria d'incloure una lletra e):

e) La ausencia del trámite relativo al procedimiento de negociación previsto en el artículo 44 en los procedimientos entre administraciones públicas.

Sobre la compatibilitat entre la possible modificació del sistema de recursos i, com en aquest treball es proposa, la introducció de nous límits d'accés i requisits d'admissió, amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, s'hi ha referit CASADO CASADO¹²⁷, en el

¹²⁷ CASADO CASADO, Lucía. "Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones". Tirant lo Blanch, València 2019. Pp 27 a 43.

sentit que es tracta d'una qüestió de legalitat ordinària, i que, en principi, manca de contingut o rellevància constitucional:

"Así, el legislador puede diseñar el sistema de recursos que considere más oportuno (con las particularidades existentes en el ámbito penal) e incluso puede decidir eliminar un determinado recurso. Ahora bien, una vez previsto en la ley un recurso, el derecho a disponer del mismo pasa a formar parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. En cuanto al contenido de este derecho de acceso a los recursos, de configuración legal, incorpora como elemento esencial el de obtener del órgano judicial una resolución sobre el fondo de las pretensiones, aunque también se satisface con una decisión de inadmisión, por razones formales o materiales, siempre que sea motivada y se funde en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente.

Esta doctrina jurisprudencial se ha mantenido hasta la actualidad, siendo reiterada invariablemente en numerosas sentencias. Sirva, a título de ejemplo, la Sentencia 124/2015, de 8 de junio³³. En ella, el Tribunal Constitucional afirma que

"En cuanto a la doctrina constitucional en relación con el derecho de acceso al recurso, en la citada STC 90/2015, de 11 de mayo, FJ 3, se recuerda que «es doctrina consolidada que tal derecho se integra en el derecho a la tutela judicial efectiva, si bien es cierto que, a diferencia del acceso a la jurisdicción, que se alza como elemento esencial del mismo, el acceso a los recursos es un derecho de configuración legal que, con la excepción de los recursos contra sentencias penales de condena, se incorpora a aquel derecho en las condiciones

fijadas por cada una de las leyes procesales (SSTC 71/2002, de 8 de abril, FJ 3; 191/2005, de 18 de julio, FJ 3)» (FJ 3º).

Segons l'autora, aquest criteri interpretatiu porta a que el legislador pugui introduir límits d'accés als recursos i requisits d'admissió. A més, essent la decisió sobre l'admissió o inadmissió i la comprovació del compliment dels requisits establerts una qüestió de legalitat ordinària, en principi mancada de contingut o rellevància constitucional, la seva adopció és competència exclusiva dels jutges i tribunals. Per tant, les facultats que el Tribunal Constitucional pot exercir en aquest àmbit, a través del recurs d'empara, són molt limitades. No li correspon revisar l'aplicació judicial de les normes sobre admissió dels recursos, excepte en aquells supòsits d'inadmissió quan aquesta manqui manifestament de motivació, es declari en base a una causa legalment inexistent o es realitzi mitjançant un judici arbitrari, mancat de raonament o fonamentat en un error fàctic patent.

D'aquesta manera, el control del Tribunal Constitucional:

"(...) se limita a verificar si la interpretación o aplicación de la norma que se adopte es o no arbitraria, notoriamente irrazonable o incurra en un error patente (por todas, STC 7/2015, de 22 de enero) o, dicho de otro modo, las decisiones judiciales que no admiten un recurso por no cumplir con los requisitos materiales y procesales legalmente previstos no son revisables a través del proceso de amparo, excepto en el caso de que se quebrante el derecho a la tutela judicial efectiva por haberse basado en una interpretación de la legalidad que haya que tachar, como se acaba de referir, de arbitraria, irrazonable o producto de un error patente".

Sobre el tràmit processal de la inadmissió del recurs contenciós administratiu, i que suposa, en el supòsit de concórrer alguna causa, la no tramitació del recurs, s'hi han pronunciat PALOMAR i FUERTES¹²⁸:

"El art. 51.1, LJCA impone una obligación al Juzgado o Tribunal que consiste en tener que examinar las circunstancias que concurren en el recurso en relación a una serie de hechos que, caso de concurrir, supondrían, en todo caso, la imposibilidad de resolver sobre el fondo del asunto. Se impone, por lo tanto, al órgano jurisdiccional la obligación de controlar una serie de circunstancias para que, y en virtud del principio de economía procesal, no se siga con la tramitación de un procedimiento necesariamente abocado a fracasar.

Esta declaración de inadmisión a limine requiere del cumplimiento de una serie de requisitos, puesto que tiene que darse alguna de las circunstancias o supuestos previstos y darse de forma inequívoca y manifiesta, requiere haber escuchado a las partes y es susceptible de impugnación.

La declaración de inadmisión tiene que ser, en todo momento, respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva y fruto de un análisis sólido y riguroso que se adapte al espíritu y finalidad de las previsiones efectuadas en el art. 51, LJCA . La declaración de inadmisión o de no pronunciamiento sobre el fondo del asunto supone vedar el acceso a la jurisdicción y, por ello, esas decisiones han de verificarse de forma

¹²⁸ PALOMAR Alberto i FUENTES Javier. "La inadmisión del recurso contencioso administrativo". Práctico contencioso administrativo, 2023. VLEX

especialmente intensa, dada la vigencia aquí del principio pro actione, principio de obligada observancia por los Jueces y Tribunales que impide que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida (STC 36/1997, de 25 de febrero [i 1], STC 44/2005, de 28 de febrero [i 2] y STC 133/2005, de 23 de mayo”

Conseqüentment, la proposta seria respectuosa amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva i amb la preservació del dret d'accés a la jurisdicció. ¹²⁹

Text vigent Art. 51 LJCA	Text proposat Art. 51 LJCA
<p>Artículo 51.</p> <p>1. El Juzgado o Sala, tras el examen del expediente administrativo, declarará no haber lugar a la admisión del recurso cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:</p> <p>a) La falta de jurisdicción o la incompetencia del Juzgado o Tribunal.</p>	<p>Artículo 51.</p> <p>1. El Juzgado o Sala, tras el examen del expediente administrativo, declarará no haber lugar a la admisión del recurso cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:</p> <p>a) La falta de jurisdicción o la incompetencia del Juzgado o Tribunal.</p>

¹²⁹ Vid. PÉREZ UGENA COROMINA, María. "Garantía del derecho a la tutela judicial efectiva en los sistemas principales de resolución de conflictos alternativos: arbitraje y mediación". Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público, ISSN 0423-4847, Vol. 62, n.1, 2014.

<p>b) <i>La falta de legitimación del recurrente.</i></p> <p>c) <i>Haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación.</i></p> <p>d) <i>Haber caducado el plazo de interposición del recurso.</i></p>	<p>b) <i>La falta de legitimación del recurrente.</i></p> <p>c) <i>Haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación.</i></p> <p>d) <i>Haber caducado el plazo de interposición del recurso.</i></p> <p>e) <i>La ausencia del trámite relativo al procedimiento de negociación previsto en el artículo 44 en los procedimientos entre administraciones públicas.</i></p>
--	---

XII.4. Proposta de modificació de la Llei 39/2015, de 1 d'octubre, del procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques

S'ha assenyalat en l'apartat precedent, la necessitat que l'acte administratiu objecte de la controvèrsia i que ha originat l'obertura del procediment de negociació entre les administracions implicades estigui en suspens, no gaudeixi d'executivitat, mentre romanen obertes les converses per intentar la resolució del litigi abans de la interposició del recurs contenciós administratiu.

Òbviament aquesta previsió no encaixaria en el principi general d'executivitat dels actes administratius que preveu la Llei 39/2015, i suposaria una excepció, també, a la prerrogativa de

les administracions segons la qual, pot procedir a l'execució forçosa dels seus propis actes en cas de resistència dels destinataris a complir-los.

Per tant, aquesta excepció obliga a introduir una modificació de l'article 98 de la Llei 39/2015, de 1 d'octubre, del procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

Així, com en el cas anterior, ens trobem davant de la legislació de procediment administratiu comú, de competència estatal en virtut de l'article 149.1.18 de la CE, segons el qual, l'Estat té competència exclusiva sobre "*18ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.*"

Es tracta, com hem dit, d'una competència exclusiva de l'estat, i no reduïda a l'establiment de bases o normes bàsiques, en l'exercici de les quals l'Estat pot optar per diversos models, amb els límits que li imposa la Constitució, entre els quals hi ha les competències autonòmiques (STC 166/2014, del 22 d'octubre, FJ 5).

Aquesta competència habilita per a l'aprovació de normes establertes amb caràcter general i abstracte per a tota mena de procediments administratius [STC 45/2015, de 5 de març, FJ

6.c)]. S'hi inclouen la determinació dels principis o normes que defineixen l'estructura general de l'íter procedimental que s'ha de seguir per a la realització de l'activitat jurídica de l'Administració (iniciació, ordenació, instrucció, terminació, execució, termes i terminis, recepció i registre de documents).

També les regles relatives a la forma d'elaboració, els requisits de validesa i eficàcia, els models de revisió i els mitjans d'execució dels actes administratius, incloent-hi les garanties generals dels particulars en el si del procediment (STC 130/2013, de 4 de juny).

Sobre el repartiment competencial per a la fixació del règim jurídic i procediment de les administracions públiques, ha tingut ocasió de pronunciar-s'hi el Consell de garanties Estatutàries, en el seu dictamen 17/2010¹³⁰, de 15 de juliol, sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Affers Institucionals sobre el Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya:

"Segon. El bloc de la constitucionalitat en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques

El Projecte parteix del títol competencial de la Generalitat previst a l'article 159.1 EAC que estableix: «Correspon a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, la competència exclusiva

¹³⁰ <https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20130325205243-1.pdf>
DICTAMEN 17/2010, de 15 de juliol, sobre el Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya

en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució». Així, tot i que l'Estatut qualifica la competència com a exclusiva, hem de configurar-la integrant l'incís final de l'article 159.1 EAC, que es remet al títol de l'Estat sobre les «bases del règim jurídic de les Administracions públiques», les quals «garantiran als administrats un tractament comú davant aquelles» i sobre el «procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les Comunitats Autònomes».

D'aquesta manera, la configuració del bloc de la constitucionalitat ha de partir de les previsions dels articles 149.1.18 CE i 159 EAC, als quals s'hauria d'afegir l'article 150 EAC, pel que fa a la potestat d'autoorganització de la Generalitat sobre la seva Administració. Així mateix, en l'examen de la validesa dels preceptes qüestionats també haurem de tenir en compte la legislació estatal que conté les bases, és a dir, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJAPC).

D'acord amb això, ens trobem davant d'una matèria sobre la qual es projecten diferents títols competencials de naturalesa eminentment compartida, tot i l'exclusivitat estatal sobre les bases i la de la Generalitat en relació amb la seva especificitat institucional (la singularitat del sistema institucional en què s'organitza la Generalitat també està recollida a l'art. 5 EAC), respecte de la qual la jurisprudència constitucional s'ha pronunciat de manera prolífica. A efectes d'allò que ens interessa i esdevé imprescindible per a la resolució d'aquest

Dictamen -com a paràmetres de validesa en l'examen dels articles qüestionats del Projecte de llei-, ens limitarem, en aquest punt, a exposar la doctrina recollida en una de les sentències de referència del Tribunal Constitucional en la matèria: la STC 50/1999, de 6 d'abril.

Aquesta decisió estableix la caracterització dels límits de les bases de l'Estat amb relació a les competències de les comunitats autònomes, les quals han de garantir i fer possible l'exercici de les competències legislatives de la Generalitat, i que són, com hem indicat abans, les que donen cobertura al Projecte de llei que ara dictaminem. En aquest sentit, diu el Tribunal Constitucional:

«En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 C.E., el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta

materia es el de garantizar "a los administrados un tratamiento común ante ellas" y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias.

No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses [...]» (FJ 3).

Tot i que el Projecte de Llei se sustenta en el títol competencial més ampli de l'article 159 EAC, hem de fer referència a la potestat d'autoorganització de l'Administració de la Generalitat (art. 150 EAC) com a topall per a les bases estatals, respecte de la qual la doctrina del Tribunal Constitucional ha estat abundant i suficientment nítida. De fet, aquesta potestat ha estat considerada com el mínim irreductible de l'autonomia política i constitueix una competència essencial, que possibilita l'exercici d'altres competències. En aquest context, la jurisprudència constitucional ha reconegut que inclou, entre d'altres, les decisions per «conformar llibremente la estructura orgànica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, de 18 de desembre, FJ 6) i establir quins són «"los órganos e

instituciones” que configuran las respectivas Administraciones» (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2), en relació amb les quals l'Estat ha d'abstenir-se d'intervenir «pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía» (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 21.c).

Així mateix, la doctrina del Consell Consultiu, emesa amb motiu de nombrosos projectes de llei de desenvolupament i d'organització institucional també ha estat extensa. A efectes il·lustratius podem esmentar alguns dels pronunciaments més rellevants: el Dictamen núm. 181, de 20 de gener de 1993, que parteix de la consideració que «[...] la matèria organitzativa, per la seva pròpia naturalesa, constitueix un dels aspectes en els quals ha de tenir més virtualitat el principi d'autonomia reconegut a les Comunitats Autònomes», de manera que no seria admissible «una intervenció estatal que directament pretengués establir un model organitzatiu concret i comú a totes les Administracions públiques» (F III.2); també el Dictamen núm. 212, d'1 de juny de 1999, on es va dir que aquesta potestat d'autoorganització permet la configuració de la pròpia estructura administrativa autònoma, a tots els nivells (F II); i, finalment, el Dictamen núm. 288, de 5 d'agost de 2008, que disposa que en l'establiment de les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa (art. 150 EAC), el legislador autonòmic gaudeix d'una àmplia llibertat de regulació, només delimitada per les prescripcions constitucionals i estatutàries (F II.4).

Pel que fa a la proposta concreta de modificació de l'article 98 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, al redactat actual de l'apartat primer de l'article 98 s'hi hauria d'afegir una lletra e), en el sentit de preveure l'excepcionalitat de la no executivitat dels actes administratius respecte els quals s'hagi iniciat un procediment de negociació entre dues administracions públiques.

Artículo 98. Ejecutoriedad.

1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
- c) Una disposición establezca lo contrario.
- d) Se necesite aprobación o autorización superior.
- e) Se inicie el procedimiento de negociación para resolver las controversias, entre dos administraciones públicas, y mientras no finalice el procedimiento.

2. Cuando de una resolución administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de

abonarse a la Hacienda pública, éste se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

- a) Tarjeta de crédito y débito.
- b) Transferencia bancaria.
- c) Domiciliación bancaria.
- d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

Els motius que justifiquen aquesta suspensió automàtica de l'acte administratiu controvertit mentre es duen a terme les negociacions, tal i com s'ha explicat, no es poden aplicar a les disposicions de caràcter general. La jurisprudència, tradicionalment, ha interpretat molt restrictivament la suspensió d'ordenances i reglaments, i sobre l'inconvenient d'aplicar aquesta mesura cautelar als instruments de planejament s'hi ha referit CHAMORRO GONZÁLEZ¹³¹:

¹³¹ CHAMORRO GONZÁLEZ, José María. "El control judicial de las disposiciones de carácter general. Algunas consideraciones". Quaderns de Dret Local 2008. Fundación Democracia y Gobierno Local. Pp 64-74. Posa èmfasi especialment en els inconvenients que suposaria la suspensió generalitzada del planejament urbanístic, en tant que disposicions de caràcter general: "Sin duda en esta doctrina se encierra un influyente y claro factor, a saber, no se entiende conveniente que la eficacia de una disposición general esté suspendida durante los largos meses o años en que se retrasa la sentencia que decide el fondo. Piénsese en el clarificador ejemplo de un instrumento de planeamiento, por ejemplo un plan general de ordenación urbana, que, habiendo sido impugnado, no se suspenda por el hecho de que esa medida cautelar impidiera la urbanización, la ordenación territorial de una determinada zona, la puesta en marcha de infraestructuras urbanas, viviendas, etc., durante varios meses. Si la duración estimada de la tramitación, y por tanto el tiempo previsto para obtener una decisión de fondo fuera otro, ese factor podría influir para

"El problema de la justicia cautelar está siempre presente en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, precisamente, entre otros motivos, por la tardanza en la decisión final del proceso. No vamos a adentrarnos en este trabajo, que tiene otro objeto, en las cuestiones que con respecto a las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo se pueden sugerir. Nos conformaremos con centrarnos en los procesos que versan sobre disposiciones de carácter general, y en concreto con la eventual existencia de un proceso ágil para su control. Un modelo de proceso ordinario de este tipo permitiría, a su vez, que fuera más

obtener una tutela cautelar si por ejemplo el tiempo estimado de duración del proceso fueran cinco o seis meses. Sin embargo, se está abriendo camino una concepción distinta que partiendo del principio general de la pérdida de la finalidad legítima del recurso interpuesto, como elemento o criterio de adopción de medidas cautelares, invita a acordar la suspensión de la eficacia.

Así, podemos fijarnos en la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2006. Es evidente que una sentencia anulatoria del plan general, y unas obras realizadas al amparo de licencias otorgadas cuando su eficacia desplegaba sus efectos, estaría amparada por el ya citado artículo 73 de la Ley jurisdiccional, consolidando una situación de orden fáctico absolutamente contraria a Derecho, pero de muy dificultosa neutralización. En esta materia de las medidas cautelares en los procesos que tienen como objeto el control de legalidad de una disposición de carácter general, es necesario referirse al momento procesal oportuno para instar y por tanto solicitar la adopción de esa medida. Ciertamente el derecho a la tutela judicial encierra el derecho a la tutela cautelar, como ha recordado desde muy antiguo el Tribunal Constitucional, por todas cabe citar al sentencia 66/1984, y por tanto también la regla general ha de ser la de que la solicitud puede hacerse en cualquier momento. Es evidente que si lo que se pretende es enervar los perjuicios derivados de la ejecución de la actuación administrativa correspondiente, lo razonable es que la solicitud se realice en el primer escrito que se dirija al órgano judicial competente. Sin embargo, en estos procesos contra disposiciones reglamentarias el legislador ha querido que la petición de medidas cautelares se realice en el escrito de interposición, o en el de demanda, si se hace uso de la posibilidad prevista en el artículo 45.5 y ya analizada más atrás de iniciar el proceso de esa manera. Eso es lo que se prevé en el artículo 129.2 de la Ley jurisdiccional, o al menos ésa es la interpretación que nosotros defendemos".

viable la adopción de medidas cautelares en el seno del mismo”.

Segons l'autor, la jurisprudència en aquesta matèria de mesures cautelars en els procediments judicials que tenen per objecte el control de legalitat de disposicions de caràcter general és molt restrictiva alhora d'acordar la mesura cautelar de suspensió de l'eficàcia del reglament impugnat. La valoració preceptiva dels interessos en conflicte, ex-article 130.1 de la Llei jurisdiccional, i la necessitat de no pertorbar greument l'interès general, apartat segon d'aquest mateix precepte, canalitzen una doctrina jurisprudencial que entén que no s'ha de suspendre l'eficàcia del contingut d'una disposició general, com un dels màxims exponents d'una decisió administrativa que tendeix a tutelar el corresponent interès públic. La disposició ha de desplegar els seus efectes de manera immediata, ja que la seva vocació és fer efectiva una determinada decisió administrativa

Text vigent Art. 98 Llei 39/2015	Text proposat Art. 98 Llei 39/2015
<p>Artículo 98. Ejecutoriedad.</p> <p><i>1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:</i></p> <p><i>a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.</i></p>	<p>Artículo 98. Ejecutoriedad.</p> <p><i>1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:</i></p> <p><i>a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.</i></p>

<p><i>b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.</i></p> <p><i>c) Una disposición establezca lo contrario.</i></p> <p><i>d) Se necesite aprobación o autorización superior.</i></p>	<p><i>b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.</i></p> <p><i>c) Una disposición establezca lo contrario.</i></p> <p><i>d) Se necesite aprobación o autorización superior.</i></p> <p><i>e) Se inicie el procedimiento de negociación para resolver las controversias, entre dos administraciones públicas, y mientras no finalice el procedimiento.</i></p>
---	--

XII.5. Proposta de modificació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local i del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya

En el capítol 2 del present treball s'ha exposat les dificultats afegides per a l'aplicació de l'article 44 LJCA, interposició del requeriment previ, quan intervenen administracions locals.

Certament, ens trobem davant d'una flagrant desigualtat en aquells litigis entre administracions en els quals, l'administració requerida, és l'administració local.

En el supòsit de controvèrsies entre òrgans de l'administració general de l'Estat i altres Comunitats Autònomes, és clara i pacífica l'aplicació de l'article 44 de la LJCA. També ho és quan és l'administració local qui qüestiona un acte o una disposició de caràcter general de l'Administració de l'estat o de les Comunitats Autònomes.

Tampoc es plantegen problemes quan la litigiositat o la controvèrsia és entre administracions locals.

El problema sorgeix quan és l'Administració General de l'estat o les Comunitats Autònomes que volen qüestionar una actuació de l'administració local. En aquest supòsit, no s'aplicaria l'article 44 LJCA sinó que entrarien en joc els articles 65 i 66 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local.

Segons aquests preceptes, quan l'Administració de l'Estat o de les comunitats autònomes, en l'àmbit de les competències respectives, consideri que un acte o un acord d'alguna entitat local infringeix l'ordenament jurídic, pot requerir-la, perquè anul·li l'acte esmentat en el termini màxim d'un mes.

El requeriment ha de ser motivat i expressar la normativa que es consideri vulnerada i s'ha de formular en el termini de quinze dies hàbils a partir de la recepció de la comunicació de l'acord.

Així mateix, els preceptes preveuen que l'Administració de l'Estat o, si s'escau, la de la comunitat autònoma, pot impugnar l'acte o

l'acord davant la jurisdicció contenciosa administrativa dins el termini assenyalat per a la interposició del recurs de la mateixa naturalesa que assenjala la Llei reguladora de la jurisdicció esmentada, comptat des de l'endemà del dia que venci el requeriment dirigit a l'entitat local, o al de la recepció de la comunicació de l'entitat local que rebutja el requeriment, si es produeix dins el termini assenyalat per a això.

I, en darrer terme, es preveu també que l'Administració de l'Estat o, si s'escau, la de la comunitat autònoma, també pugui impugnar directament l'acte o l'acord davant la jurisdicció contenciosa administrativa, sense necessitat de formular cap requeriment, en el termini que assenjala la Llei reguladora de la jurisdicció esmentada.

A més a més, si el conflicte o la discrepància és de tipus competencial, la llei de bases també contempla que els actes o els acords de les entitats locals que menyscabin competències de l'Estat o de les comunitats autònomes, que interfereixin en el seu exercici o que sobrepassin la competència de les entitats esmentades, puguin ser impugnats, amb requeriment preliminar i directament a la jurisdicció contenciosa.

La impugnació ha de precisar la lesió o, si s'escau, l'extralimitació competencial que la motiva i les normes legals vulnerades en què es fonamenta. En cas que, a més, contingui una petició expressa de suspensió de l'acte o acord impugnat, raonada en la integritat i efectivitat de l'interès general o comunitari afectat, el Tribunal, si la considera fonamentada, ha d'acordar-ne la suspensió en el primer tràmit subsegüent a la presentació de la impugnació. No obstant això, a instància de l'entitat local i havent escoltat

l'Administració demandant, pot alçar en qualsevol moment, en tot o en part, la suspensió decretada, en cas que n'hagi de derivar perjudici a l'interès local no justificat per les exigències de l'interès general o comunitari fet valer en la impugnació.

Proposta de modificació dels articles 65 i 66 de la Llei de bases de Règim Local.

Ha quedat dit, quan s'ha definit el model de procediment de resolució de conflictes, que un dels principis inspiradors d'aquest ha de ser la confiança legítima i la bona fe, juntament amb la igualtat entre les parts. Per la qual cosa, es fa necessari modificar la legislació de règim local per tal d'equiparar el procediment contemplat en la nova redacció proposada de la LRJCA amb la contemplada en les bases de règim local, per tal que les administracions locals, tinguin igualtat d'oportunitats per intentar establir un consens entre posicions discrepants entre administracions públiques, que tingui la posició d'administració qüestionant o qüestionada.

S'escau, doncs, eliminar també en aquest cas el requeriment previ, i establir idèntics terminis als previstos en la proposta de modificació de l'article 44 de la LRJCA.

Conseqüentment, l'article 65 de la LLBRL quedaria redactat de la següent manera:

"Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, deberá instarla a iniciar

negociaciones con la finalidad de resolver el conflicto o la discrepancia planteada.

La Administración pública que cuestione el acto administrativo, en el plazo de 10 días desde la notificación, deberá solicitar a la administración local autora del acto o de la disposición de carácter general, el inicio de un procedimiento de negociación para eliminar las discrepancias y evitar la interposición de un recurso contencioso-administrativo.

En el escrito por el cual se solicite el inicio del procedimiento de negociación se harán constar aquellos aspectos que originan las discrepancias.

La Administración local autora del acto o disposición de carácter general, en el plazo de 10 días desde la recepción de solicitud, tendrá que comunicar a la administración solicitante la apertura del procedimiento de negociación, la fecha i lugar de celebración de la primera reunión y la composición de la comisión de trabajo.

Se constituirá una comisión de trabajo, formada por ambas administraciones, de composición paritaria, con el objetivo de intentar llegar a una resolución que ponga fin a la controversia, dentro del plazo de tres meses a contar desde la constitución de la comisión. El procedimiento de negociación suspende el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. Si no se llega a un acuerdo, se hará constar en un acta y quedará abierta la vía jurisdiccional y empezará a transcurrir el plazo de dos meses para presentar el recurso.

En el escrito de interposición del recurso se hará constar que se ha seguido el procedimiento de negociación con resultado desfavorable y se adjuntará el acta levantada al efecto.

La ausencia del trámite relativo al procedimiento de negociación previsto en el presente artículo es un motivo de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo”.

Pel que fa a l'article 66, quedaria redactat com segueix:

En relación a los actos o acuerdos de las Entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades, será preceptivo el trámite del procedimiento de negociación previsto en el artículo anterior.

Redactat vigent Arts. 65 i 66 LBRL	Text proposat Arts. 65 i 66 LBRL
<p><i>Artículo 65</i></p> <p><i>1. Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes.</i></p>	<p><i>Artículo 65.</i></p> <p><i>Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, deberá instarla a iniciar negociaciones con la finalidad de resolver el conflicto o la discrepancia planteada.</i></p> <p><i>La Administración pública que cuestione el acto administrativo, en el</i></p>

<p>2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.</p> <p>3. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa dentro del plazo señalado para la interposición del recurso de tal naturaleza señalado en la <u>Ley Reguladora de dicha Jurisdicción</u>, contado desde el día siguiente a aquel en que venza el requerimiento dirigido a la Entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento, si se produce dentro del plazo señalado para ello.</p> <p>4. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá también impugnar directamente el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de formular requerimiento, en el plazo señalado en la Ley Reguladora de dicha Jurisdicción.</p> <p>Artículo 66. Los actos o acuerdos de las Entidades locales que menoscaben</p>	<p>plazo de 10 días desde la notificación, deberá solicitar a la administración local autora del acto o de la disposición de carácter general, el inicio de un procedimiento de negociación para eliminar las discrepancias y evitar la interposición de un recurso contencioso-administrativo.</p> <p>En el escrito por el cual se solicite el inicio del procedimiento de negociación se harán constar aquellos aspectos que originan las discrepancias.</p> <p>La Administración local autora del acto o disposición de carácter general, en el plazo de 10 días desde la recepción de solicitud, tendrá que comunicar a la administración solicitante la apertura del procedimiento de negociación, la fecha i lugar de celebración de la primera reunión y la composición de la comisión de trabajo.</p> <p>Se constituirá una comisión de trabajo, formada por ambas administraciones, de composición paritaria, con el objetivo de intentar llegar a una resolución que ponga fin a la controversia, dentro del plazo de tres meses a contar desde la constitución de la comisión. El procedimiento de negociación suspende el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. Si</p>
--	---

<p><i>competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades, podrán ser impugnados por cualquiera de los procedimientos previstos en el artículo anterior.</i></p> <p><i>La impugnación deberá precisar la lesión o, en su caso, extralimitación competencial que la motiva y las normas legales vulneradas en que se funda. En el caso que, además, contuviera petición expresa de suspensión del acto o acuerdo impugnado, razonada en la integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado, el Tribunal, si la estima fundada, acordará dicha suspensión en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación. No obstante, a instancia de la entidad local y oyendo a la Administración demandante, podrá alzar en cualquier momento, en todo o en parte, la suspensión decretada, en caso de que de ella hubiera de derivarse perjuicio al interés local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación.</i></p>	<p><i>no se llega a un acuerdo, se hará constar en un acta y quedará abierta la vía jurisdiccional y empezará a transcurrir el plazo de dos meses para presentar el recurso.</i></p> <p><i>En el escrito de interposición del recurso se hará constar que se ha seguido el procedimiento de negociación con resultado desfavorable y se adjuntará el acta levantada al efecto.</i></p> <p><i>La ausencia del trámite relativo al procedimiento de negociación previsto en el presente artículo es un motivo de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo”.</i></p> <p>Artículo 66. <i>En relación a los actos o acuerdos de las Entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades, será preceptivo el trámite del procedimiento de negociación previsto en el artículo anterior.</i></p>
--	--

D'aquesta manera, el tràmit de negociació seria obligatori tant quan l'Estat o la Comunitat autònoma consideri que un acte o un acord d'alguna entitat local infringeix l'ordenament jurídic, com en els supòsits d'actes o els acords de les entitats locals que menyscabin competències de l'Estat o de les comunitats autònomes, que interfereixin en el seu exercici o que sobrepassin la competència de l'Estat o la Comunitat Autònoma.

La modificació de la Llei de bases estatal, ens porta inevitablement a afrontar la modificació del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, per coherència normativa. En concret, els articles 181 o 182, homònims dels articles 65 i 66 de la Llei de Bases.

De manera que l'article 181 quedaria amb la següent redacció:

181.1 Si l'Administració de la Generalitat considera que un acte o un acord d'un ens local infringeix l'ordenament jurídic, l'haurà d'instar a iniciar negociacions per resoldre el conflicte o la discrepància plantejada.

La Generalitat, en el termini de 10 dies des de la notificació o publicació, ha de sol·licitar a l'administració local autora de l'acte o de la disposició de caràcter general l'inici d'un procediment de negociació per eliminar les discrepàncies i evitar-ne la interposició d'un recurs contenciós administratiu.

A l'escrit pel qual es sol·liciti l'inici del procediment de negociació es faran constar aquells aspectes que originen les discrepàncies.

L'Administració local autora de l'acte o disposició de caràcter general, en el termini de 10 dies des de la recepció de sol·licitud, haurà de comunicar a l'administració sol·licitant l'obertura del procediment de negociació, la data i el lloc de celebració de la primera reunió i la composició de la comissió de treball.

Es constituirà una comissió de treball, formada per ambdues administracions, de composició paritària, amb l'objectiu d'intentar arribar a una resolució que posi fi a la controvèrsia, dins el termini de tres mesos a comptar de la constitució de la comissió.

El procediment de negociació suspèn el termini d'interposició del recurs contenciós administratiu.

Si no s'arriba a un acord, es farà constar en una acta i quedarà oberta la via jurisdiccional i començarà a transcórrer el termini de dos mesos per presentar el recurs.

A l'escriu d'interposició del recurs es farà constar que s'ha seguit el procediment de negociació amb resultat desfavorable i s'hi adjuntarà l'acta aixecada a aquest efecte.

L'absència del tràmit relatiu al procediment de negociació previst en aquest article és un motiu d'inadmissibilitat del recurs contenciós administratiu

I pel que fa a l'article 182 del TRLMRLC, igual que l'article 66 de la LBRL, quedaria redactat de la següent manera:

En relació als actes o acords de les entitats locals que afecten competències de la Generalitat, n'interfereixen l'exercici o

excedeixen la competència dels ens locals, serà preceptiu el tràmit del procediment de negociació previst en l'article anterior prèviament a la seva impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

Text vigent Arts. 181 i 182 DL 2/2003 (TRLMRLC)	Text proposat Arts. 181 i 182 DL 2/2003 (TRLMRLC)
<p>Article 181</p> <p><i>Impugnació o requeriment per la Generalitat</i></p> <p><i>181.1 Si l'Administració de la Generalitat considera que un acte o un acord d'un ens local infringeix l'ordenament jurídic, pot impugnar-lo directament davant la jurisdicció contenciosa administrativa dins els dos mesos següents a la comunicació d'aquesta.</i></p> <p><i>181.2 No obstant el que disposa l'apartat 1, l'Administració de la Generalitat pot optar per requerir l'ens local, invocant aquest article i el 65 de la Llei de bases del règim local, perquè anul·li l'acte o l'acord.</i></p> <p><i>181.3 El requeriment, que ha de ser motivat i ha d'expressar la normativa que es considera vulnerada, s'ha de formular en el termini de quinze dies hàbils a comptar a partir de la recepció de la comunicació de l'acord.</i></p>	<p>Article 181.</p> <p><i>1 Si l'Administració de la Generalitat considera que un acte o un acord d'un ens local infringeix l'ordenament jurídic, l'haurà d'instar a iniciar negociacions per resoldre el conflicte o la discrepància plantejada.</i></p> <p><i>La Generalitat, en el termini de 10 dies des de la notificació o publicació, ha de sol·licitar a l'administració local autora de l'acte o de la disposició de caràcter general l'inici d'un procediment de negociació per eliminar les discrepàncies i evitar-ne la interposició d'un recurs contenciós administratiu.</i></p> <p><i>A l'escrit pel qual es sol·liciti l'inici del procediment de negociació es faran constar aquells aspectes que originen les discrepàncies.</i></p> <p><i>L'Administració local autora de l'acte o disposició de caràcter general, en el</i></p>

<p><i>181.4 Si el requeriment no és atès, passat un mes des de la seva recepció per l'ens local, l'Administració de la Generalitat pot impugnar l'acte o acord davant la jurisdicció contenciosa administrativa dins el termini assenyalat per interposar el recurs d'aquesta naturalesa segons el que preveu la Llei reguladora de la jurisdicció esmentada, comptat des del dia següent al dia de venciment del requeriment adreçat a l'entitat local, o al de la recepció de la comunicació de l'entitat local interessada rebutjant el requeriment, si es produeix dins el termini assenyalat per a això.</i></p> <p>Article 182</p> <p><i>Impugnació directa per la Generalitat</i></p> <p><i>182.1 Els actes i els acords dels ens locals que afecten competències de la Generalitat, n'interfereixen l'exercici o excedeixen la competència dels ens locals poden ésser impugnats directament davant la jurisdicció contenciosa administrativa, sense necessitat de requeriment previ, en el termini de quinze dies hàbils a comptar de la recepció de la comunicació de l'acord. No obstant això, l'Administració de la Generalitat pot optar també per requerir prèviament l'ens local, en els termes</i></p>	<p><i>termini de 10 dies des de la recepció de sol·licitud, haurà de comunicar a l'administració sol·licitant l'obertura del procediment de negociació, la data i el lloc de celebració de la primera reunió i la composició de la comissió de treball.</i></p> <p><i>Es constituirà una comissió de treball, formada per ambdues administracions, de composició paritària, amb l'objectiu d'intentar arribar a una resolució que posi fi a la controvèrsia, dins el termini de tres mesos a comptar de la constitució de la comissió.</i></p> <p><i>El procediment de negociació suspèn el termini d'interposició del recurs contenciós administratiu.</i></p> <p><i>Si no s'arriba a un acord, es farà constar en una acta i quedarà oberta la via jurisdiccional i començarà a transcórrer el termini de dos mesos per presentar el recurs.</i></p> <p><i>A l'escrit d'interposició del recurs es farà constar que s'ha seguit el procediment de negociació amb resultat desfavorable i s'hi adjuntarà l'acta aixecada a aquest efecte.</i></p> <p><i>L'absència del tràmit relatiu al procediment de negociació previst en aquest article és un motiu</i></p>
---	---

<p><i>que estableix l'article 181.2, 181.3 i 181.4.</i></p> <p><i>182.2 La impugnació ha de precisar la lesió o, si s'escau, l'extralimitació competencial que la motiva i les normes legals en què es fonamenta.</i></p> <p><i>182.3 Si la integritat i l'efectivitat dels interessos de la Generalitat afectats ho requereixen, l'Administració de la Generalitat pot formular petició expressa de suspensió de l'acte o de l'acord impugnat.</i></p> <p><i>182.4 D'acord amb el que estableix la Llei de bases de règim local, el tribunal, si considera fonamentada la petició, ha d'acordar la suspensió en el primer tràmit subsegüent a la presentació de la impugnació.</i></p> <p><i>182.5 Sens perjudici del que disposen els apartats anteriors, el tribunal, a instància de l'ens local, un cop escoltada l'Administració de la Generalitat, pot aixecar en qualsevol moment, totalment o parcialment, la suspensió decretada, quan en pogués derivar perjudici per a l'interès local no justificat per les exigències de l'interès comunitari al·legat en la impugnació.</i></p>	<p><i>d'inadmissibilitat del recurs contenciós administratiu</i></p> <p><i>Article 182.</i></p> <p><i>En relació als actes o acords de les entitats locals que afecten competències de la Generalitat, n'interfereixen l'exercici o excedeixen la competència dels ens locals, serà preceptiu el tràmit del procediment de negociació previst en l'article anterior prèviament a la seva impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa.</i></p>
--	---

XII.6. Proposta de modificació de la LLEI 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya

L'article 159.1 de l'Estatut d'autonomia atorga a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment administratiu, la competència per a regular les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat.

També l'article 160.1 de l'Estatut d'autonomia, conté la previsió que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local, que, respectant el principi d'autonomia local, inclou el règim de les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorciades.

En virtut de l'article 2 de l'Estatut d'autonomia, que configura el sistema institucional de la Generalitat, del qual formen part també les administracions locals de Catalunya, la Llei 26/2010 és aplicable a totes les administracions públiques catalanes, tot i que preveu especificitats concretes per a l'Administració de la Generalitat i respecta el principi de diferenciació, establert per l'article 84.3 de l'Estatut d'autonomia, en la distribució de les responsabilitats de les administracions locals en matèria d'adaptació dels procediments a l'ús dels mitjans electrònics en llurs relacions amb els ciutadans.

L'aplicabilitat de la Llei a totes les administracions públiques de Catalunya, en virtut de les disposicions de l'Estatut d'autonomia, suposa un règim comú per a totes, sens perjudici que determinades disposicions únicament siguin aplicables a l'Administració de la Generalitat i als organismes i entitats públiques que en depenen o s'hi vinculen.

En aquest sentit, en relació a aquesta norma, el Govern de la Generalitat, en data 16 de febrer de 2022, va aprovar la Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya¹³².

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i que s'inicia a proposta del departament o dels departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

En l'àmbit de Catalunya, les disposicions legals vigents que regulen el règim jurídic i el procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya encara són anteriors a les lleis 39/2015 i 40/2015. Aquestes disposicions legals que cal adaptar a la normativa bàsica són, principalment, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i la Llei 29/2010, del 3

¹³² <https://govern.cat/govern/docs/2022/02/15/13/28/1af7a666-05a0-4103-b6c2-f3395bc05c52.pdf>

d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.

Segons la memòria preliminar aprovada, els objectius que es volen assolir són els següents:

- Garantir un tractament comú de la ciutadania davant l'actuació de qualsevol administració pública catalana.
- Incrementar la seguretat jurídica en l'aplicació de la normativa en matèria de procediment administratiu digital i de règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya, així com la seva coherència.
- Assolir una major simplificació normativa en aquest àmbit.
- Incrementar l'eficàcia i l'eficiència en l'actuació administrativa.
- Avançar i incidir de forma cabdal en la implantació de l'Administració digital i la implementació dels mitjans electrònics en el funcionament de les administracions públiques catalanes i les seves relacions amb la ciutadania.
- Millorar la prestació dels serveis públics digitals, així com les mesures d'intercanvi d'informació.
- Impulsar l'adaptació de les administracions públiques de Catalunya a les noves tècniques de bon govern i a la legislació en matèria de transparència i accés a la informació, en el context de la Unió Europea.
- Abordar la regulació d'instruments per assolir la terminació convencional del procediment administratiu i com a mecanismes

substitutius o alternatius dels recursos administratius ordinaris, en particular, la mediació administrativa.¹³³

Durant el tràmit de la consulta pública prèvia de la Memòria preliminar de l'avant projecte de llei, s'han realitzat diferents aportacions en relació a la figura de la mediació administrativa com a mètode de relació de conflictes en els quals hi intervé l'administració.

Per exemple, l'Associació de Professionals de la Mediació de Conflictes de Catalunya ACDMA va presentar una aportació en la qual s'afirma que, en quant a la utilització de la Mediació de Conflictes, l'ACDMA defensa que és la millor eina en les desavinences entre administració-ciutadania o entre administracions, com ja ve fent palès el pla pilot en la jurisdicció contenciós-administrativa. Aquest tipus de mediació s'hauria de dur a terme de manera presencial per evitar deixar fora del circuit a ningú amb dificultats per accedir al món digital. I d'altra banda, en el procediment administratiu, el recurs d'alçada permet a l'administració fer examen de consciència i al ciutadà conèixer millor els seus drets, sense necessitat d'afrontar el cost dels processos judicials. La mediació ha d'oferir-se per respectar el principi de legalitat i permetre al ciutadà invocar una verificació de l'actuació administrativa amb uns costos personals i econòmics menors. També el pot preveure la possibilitat

¹³³ Vid. REQUENA LÓPEZ, T. (2003): «*Crítica a la marginación de los recursos administrativos como alternativa no jurisdiccional para la resolución de pretensiones de Derecho Administrativo*», Alternativas no jurisdiccionales en la resolución de pretensiones de Derecho Público, VI Jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía.

d'utilitzar la mediació com a substitutiva del recurs d'alçada, és a dir, en la fase final del procediment administratiu. S'han d'identificar aquelles àrees o supòsits en què existeixi una possibilitat de pacte entre les parts i faci factible utilitzar el procediment de la mediació.

També el Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación (GEMME), que té per objectiu principal l'impuls dels mètodes alternatius de resolució de conflictes en general i especialment la mediació, va presentar suggeriments i aportacions en el sentit de recolzar els objectius de la reforma de la Llei, atès que intenta desenvolupar la previsió de la Llei de Procediment Administratiu Comú, és a dir, la finalització consensuada del procediment, així com la substitució dels recursos administratius. En relació a aquest, manifesten que la mediació resulta un mètode adequat, útil i efectiu per a promoure una solució pacífica de la controvèrsia, tal com es comprova en els diferents projectes i experiències portades a terme en diferents Comunitats Autònomes, inclosa Catalunya¹³⁴ i ¹³⁵.

Acaben afirmant que la mediació, a més, no sols té avantatges per als conflictes entre l'Administració i la ciutadania, sinó també entre diferents administracions.

¹³⁴ Vid. IGLESIAS SEVILLANO, Héctor. "Propuestas para una mediación administrativa: los recursos administrativos como campo óptimo de implantación". Administración de Andalucía, revista andalusa de administración pública, ISSN 1130-376X, n. 98, 2017.

¹³⁵ Vid. IGLESIAS SEVILLANO, Héctor., "La mediación en los recursos administrativos", en CABRERA MERCADO, R., QUESADA LÓPEZ, M., (dirs.), *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson, 2017, pp. 347-362.

I, per últim, el Col·lectiu de Professionals de Mediació del Col·legi d'Educadores i Educadors Socials de Catalunya (CPM-CEESC), també es va manifestar durant el tràmit, exposant que en quan a la Mediació de Conflictos, el CPM-CEESC sempre ha tingut clar que la relació administració – ciutadania o entre administracions, ha de contemplar el diàleg i el compromís per entendre's, per una administració justa. Per tant aquesta Llei ha de comptar amb la mediació per resoldre els conflictes que puguin sorgir entre aquests actors. És en aquest sentit que consideren que la Mediació comunitària ha obert aquest camí. I, en darrer terme, consideren que han de ser processos presencials per evitar deixar fora del circuit a algun membre de la població amb alguna dificultat o amb gent gran, que podrien quedar silenciats del món digital.

Per tot això, en aquest apartat no es farà cap proposta concreta de redactat perquè està iniciat el tràmit legislatiu per a la redacció d'una nova llei, però en tot cas, es considera que, a la vista de les aportacions realitzades per diferents entitats durant el tràmit d'informació pública, i tenint en compte, també, que un dels objectius de la nova llei és abordar la regulació d'instruments per assolir la terminació convencional del procediment administratiu i com a mecanismes substitutius o alternatius dels recursos administratius ordinaris, en particular, la mediació administrativa, es considera imprescindible que el nou redactat tingui una previsió expressa del procediment de resolució de conflictes entre administracions públiques que es proposa en aquest treball, també com a mostra de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat i com a configuració del sistema institucional de la

Generalitat, del qual formen part també les administracions locals de Catalunya.

XII.7. Proposta de modificació de la LLEI 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

La Llei 52/1997, de 27 de novembre, d'Assistència Jurídica a l'Estat i Institucions Públiques, exigeix a l'advocat de l'estat, per desistir vàlidament d'accions o recursos, o aplanar-se o conformar-se a les pretensions de la part contrària, autorització expressa de l'advocacia general de l'estat, que en tot cas haurà de demanar informe del departament, organisme o entitat pública corresponent.

Així mateix, en els processos en els que es dilucidin pretensions sobre drets de la hisenda pública de quantia superior a 1 milió d'euros, el departament, organisme o entitat pública haurà d'acompanyar a l'informe sobre la proposta de conformar-se, una memòria amb l'estimació de les seves conseqüències econòmiques per a la hisenda pública.

En canvi, a Catalunya, la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, article 8 preveu que no es pot interposar cap acció per via judicial sense l'autorització prèvia del president de la Generalitat o del conseller afectat. L'acció s'ha d'interposar per mitjà del director del Gabinet Jurídic. Per a aplanar-se a les demandes i per a desistir dels procediments en curs, s'han de

seguir els mateixos tràmits. Excepcionalment, en casos d'urgència, llevat que sigui preceptiu l'acord del Govern, el director del Gabinet Jurídic pot decidir la interposició d'accions judicials, de les quals ha de donar compte immediatament al president de la Generalitat o al conseller afectat.

Tal i com s'ha explicat en l'apartat desè d'aquest treball, el procediment de resolució de conflicte proposat està basat, entre d'altres, en el principi anti-formalista i, òbviament, el de simplificació, no gensmenys necessàriament és preceptiu incorporar les regles de la Directiva 2006/123/CE, del 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, i de regular les mesures de simplificació administrativa a què obliga la seva transposició.

Amb la qual cosa, l'obligació continguda en la Llei 7/1996, d'aconseguir l'autorització del President de la Generalitat o de la persona titular del departament en qüestió per aplanar-se o desistir dels procediments judicials, hauria d'implicar, també la mateixa autorització per a l'assumpció d'acords extrajudicials per resoldre les controvèrsies entre administracions dins del procediment de negociació proposat en el present treball.

Aquest formalisme i aquesta rigidesa podrien arribar a comprometre la viabilitat del procediment, per la qual cosa, és necessari articular mecanismes per treure complexitat a la presa de decisions per arribar a acords entre administracions, fent el procediment més àgil, eficient i eficaç.

Sens dubte sempre serà necessària una aprovació formal per part dels òrgans competents de les administracions que arriben a un

acord. En el cas de les administracions locals, aquesta competència s'atribueix a l'Alcaldia o al Ple, en funció de si la matèria objecte de l'acord està atribuïda a un o a l'altre òrgan.

En el cas de l'administració de la Generalitat, seguint l'exemple de la Llei 52/1997, de 27 de novembre, d'Assistència Jurídica a l'Estat i Institucions Públiques, es proposa que la decisió d'aprovació de l'acord necessiti de l'autorització expressa del director del gabinet jurídic de la Generalitat, que en tot cas haurà de demanar informe del departament, organisme o entitat pública corresponent.

Per això, en l'actual redacció de l'article 8.1 de la LLEI 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, s'hi hauria d'afegir el següent paràgraf:

Per a l'aprovació dels acords adoptats en la comissió negociadora per resoldre conflictes ientre les administracions públiques, caldrà l'autorització expressa del director del gabinet jurídic de la Generalitat, que en tot cas haurà de demanar informe del departament, organisme o entitat pública corresponent.

Text vigent Art. 8.1. Llei 7/1996	Text proposat Art. 8.1 Llei 7/1996
-----------------------------------	------------------------------------

<p><i>1. De conformitat amb el que estableix l'article 89 de la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, no es pot interposar cap acció per via judicial sense l'autorització prèvia del president de la Generalitat o del conseller afectat. L'acció s'ha d'interposar per mitjà del director del Gabinet Jurídic. Per a aplanar-se a les demandes i per a desistir dels procediments en curs, s'han de seguir els mateixos tràmits. Excepcionalment, en casos d'urgència, llevat que sigui preceptiu l'acord del Govern, el director del Gabinet Jurídic pot decidir la interposició d'accions judicials, de les quals ha de donar compte immediatament al president de la Generalitat o al conseller afectat.</i></p>	<p><i>1. De conformitat amb el que estableix l'article 89 de la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, no es pot interposar cap acció per via judicial sense l'autorització prèvia del president de la Generalitat o del conseller afectat. L'acció s'ha d'interposar per mitjà del director del Gabinet Jurídic. Per a aplanar-se a les demandes i per a desistir dels procediments en curs, s'han de seguir els mateixos tràmits. Excepcionalment, en casos d'urgència, llevat que sigui preceptiu l'acord del Govern, el director del Gabinet Jurídic pot decidir la interposició d'accions judicials, de les quals ha de donar compte immediatament al president de la Generalitat o al conseller afectat.</i></p> <p><i>Per a l'aprovació dels acords adoptats en la comissió negociadora per resoldre conflictes entre les administracions públiques, caldrà l'autorització expressa del director del gabinet jurídic de la Generalitat, que en tot cas haurà de demanar informe del departament, organisme o entitat pública corresponent.</i></p>
--	--

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
A CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.
UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.
Francesc Esteve Balagué

XIII. Conclusions

Les conclusions del present treball es poden trobar, obertament, en els capítols onzè i dotzè, en els quals s'explica amb concreció el procediment de resolució de conflictes entre administracions, l'objecte, els principis, aspectes formals i materials, els límits, ... i, a la vegada, es formulen propostes concretes de modificacions de la normativa vigent per poder disposar d'una regulació positiva d'aquest procediment institucionalitzat.

Per tant, es pot avançar que la primera i la darrera conclusió seran coincidents, en el sentit que, com ha quedat demostrat al llarg del treball, és possible disposar d'un procediment administratiu específic, amb l'objectiu de resoldre les discrepàncies i controvèrsies que es succeeixin entre administracions públiques, amb caràcter previ a la interposició dels recursos a la jurisdicció contenciosa administrativa.

I no només és possible. Hauria de ser una necessitat.

Hem de pensar que en els propers anys, les administracions públiques patiran el que podríem anomenar la segona revolució del segle XXI, pel que fa a la seva organització, funcionament i maneres de relacionar-se amb els ciutadans i ciutadanes. Si la primera revolució va venir donada per l'entrada en vigor de les lleis de transparència, que va provocar una nova manera de treballar, i de servir els interessos generals, és previsible que estiguem assistint a un nou canvi de paradigma, les administracions, en el seu funcionament, ja no actuaran amb la força que els dona estar investides de potestats, prerrogatives i privilegis exorbitants, sinó que basaran la seva relació amb la

ciutadania en el diàleg, en escoltar i parlar. I Més que parlar, s'escauria més el mot enraonar, que etimològicament prové del llatí *ratio*.

I aquest nou canvi de paradigma, esdevindrà amb l'objectiu d'intentar trobar fórmules per solucionar els conflictes que es plantegin entre els ciutadans i ciutadanes amb les administracions, amb mètodes de resolució de conflictes alternatius als vigents. Substituint els recursos administratius i els recursos contenciosos administratius pel diàleg, la mediació, l'arbitratge, la conciliació, el consens i la transacció.

Actualment, si una ciutadana o un ciutadà pretenen qüestionar la legalitat d'una actuació administrativa, han d'iniciar una llarga i costosa travessa de recursos, primer administratius i després jurisdiccional, i al final, es poden trobar amb una resolució favorable o parcialment favorable, i haver d'iniciar un nou litigi o plantejar qüestions incidentals per concretar com s'ha de traduir la sentència a la realitat.

El treball, com s'ha explicat en la introducció, té per objecte establir un instrument i definir un procediment que permeti la resolució de litigis i controvèrsies entre diferents administracions públiques abans de la interposició d'un recurs contenciós administratiu, mecanisme que també pot servir per evitar els incidents d'execució de sentències que s'hagin dictats en litigis entre administracions. La tesi també es proposa repensar el paper dels òrgans de naturalesa consultiva, tant a nivell estatal com a nivell del territori de Catalunya. I, en aquest sentit, s'analitza si tant el Consell d'Estat, la Comissió Jurídica Assessora i el Consell de Garanties Estatutàries, en exercici de les seves

funcions consultives, podrien tenir un paper actiu i determinant alhora de resoldre discrepàncies, conflictes o divergències entre administracions, prenent com a exemple altres institucions anàlogues de les comunitats autònomes de les Illes Balears, Andalusia i Galícia.

També s'ha explicat que el treball no té per objecte la mediació administrativa entesa com la resolució de conflictes entre administracions i ciutadans i ciutadanes. Òbviament que al llarg del treball se n'hi troben referències, però la proposta concreta que es formula només té per objecte aquesta conflictivitat entre administracions. Potser aquest seria un primer pas, potser la necessària actitud exemplificadora que han de seguir les administracions alhora d'intentar trobar solucions als conflictes, pot servir de base per a una regulació més àmplia, que englobi també els conflictes entre els ciutadans i les administracions.

S'enumeraran a continuació, les conclusions a les quals hom pot arribar després de la recerca:

Primera.- L'Article 33 de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional com a mecanisme de resolució de conflictes entre l'estat i les comunitats autònomes ha permès evitar nombrosos conflictes competencials entre l'Estat i les Comunitats Autònomes durant tots aquests anys de vigència.

La negociació per eliminar les discrepàncies i evitar la interposició del recurs es duu a terme en un àmbit eminentment format per tècnics. S'elimina el debat polític i s'escolten únicament les opinions dels experts d'una i altra administració, que formen la

subcomissió de seguiment normatiu amb el paraigua de la Comissió Bilateral.

Sobre els tipus d'acords que es poden adoptar, després de la negociació, en seu de la subcomissió esmentada, bàsicament, tenen per objecte:

- La resolució de la controvèrsia mitjançant el compromís de modificació de la norma autonòmica.
- El compromís d'adopció d'un futur text reglamentari de desenvolupament de la norma objecte de l'acord.
- Acords interpretatius, en els quals es fixen els elements d'interpretació de la norma motiu de la controvèrsia i el compromís que l'aplicació de la norma es farà tenint en compte la interpretació pactada.

L'experiència d'aquest procediment, en l'àmbit constitucional, té una valoració molt positiva com a mecanisme o fòrum institucionalitzat de diàleg i resolució de discrepàncies abans d'arribar al Tribunal Constitucional, per la qual cosa, pot ser un punt de partida, amb obligats matisos, que permeti construir un instrument similar, per prevenir els litigis entre administracions en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa.

Segona.- El fracàs del requeriment previ de l'article 44 de la Llei 29/1998, Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa com a mecanisme d'acord entre administracions.

La regulació de l'institut procedimental del requeriment previ al recurs contenciós administratiu contemplat en el referit article 44 de la LJCA, té com a finalitat evitar la litigiositat entre Administracions Públiques afavorint la resolució de conflictes que poguessin suscitar-se entre Administracions Públiques, en termes de composició dels interessos públics en joc, en la mesura que les Administracions Públiques tenen la consideració constitucional de subjectes servidors dels interessos generals i responsables dels serveis públics i que constitueix un desideràtum constitucional que l'eventual conflictivitat entre elles es resolgui conformement als principis de legalitat, seguretat jurídica, eficàcia, col·laboració, concertació i lleialtat institucional, conforme el que preveuen els articles 9.3, 103 i 106 de la Constitució.

El requeriment previ no ha servit mai com un procediment per resoldre conflictes entre administracions públiques, si la seva creació obeïa a la voluntat d'introduir mecanismes de mediació, transacció, arbitratge i diàleg entre administracions, s'ha demostrat que no ha aconseguit els seus objectius, i les administracions es troben orfes, sense institucions reconegudes normativament per intentar la via negociada abans d'acudir a la jurisdicció contenciosa, per la qual cosa, en el treball es justifica la seva supressió de l'ordenament jurídic.

Tercera.- El programa pilot de mediació administrativa impulsat pel departament de Justícia de la Generalitat i l'acord del Govern de la Generalitat, de 8 de març de 2022, pel qual es crea la Comissió Interdepartamental de Mediació i Resolució Alternativa de Conflictes.

Des de l'any 2016, la Generalitat de Catalunya també ha fet avenços que demostren la voluntat de treballar per a la instauració d'un model de mediació en l'àmbit administratiu. El programa pilot tenia el seu punt de partida amb la constatació que la mediació contenciosa administrativa es caracteritza per l'absència d'una norma general que la reguli.

També com a mostra dels intents de l'administració de la Generalitat per fomentar els mètodes alternatius de resolució de conflictes, el dia 8 de març de 2022, el Govern de la generalitat va adoptar un acord pel qual es crea la Comissió Interdepartamental de Mediació i Resolució Alternativa de Conflictes, que té per objecte, entre d'altres, *disposar d'un instrument adequat per poder consensuar i establir els criteris i directrius homogenis que han de guiar l'exercici coordinat de la funció de mediació, conciliació i arbitral de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en els seus diferents àmbits sectorials d'actuació.*

Fins a la data, però, aquesta Comissió, només s'ha reunit una sola vegada, i per procedir a la seva constitució, i , en general, les propostes de la generalitat en aquesta matèria s'han demostrat clarament insuficients.

Quarta.- Un exemple de regulació de la institució de la mediació entre administracions públiques en l'àmbit autonòmic. La Llei 3/2019, de 22 de gener, de garantia de l'autonomia municipal d'Extremadura.

La Comunitat Autònoma d'Extremadura ha estat la primera administració que ha afrontat la problemàtica que genera la

manca d'un procediment de mediació per resoldre conflictes entre administracions. La Llei 3/2019, que en alguns apartats és sorprenentment innovadora, com recull la seva exposició de motius, no és una llei integral en matèria de Govern local, però el seu contingut és especialment rellevant en matèria de protecció de l'autonomia local, la regulació detallada de les competències municipals i la previsió d'un sistema institucional de garanties que s'articula, en part, amb la regulació d'un nou mecanisme com és la instrumentalització facultativa d'un tràmit de conciliació previ a la interposició de recursos judicials quan estiguin en joc competències locals.

Aquest nou sistema de conciliació pretén evitar la judicialització de les relacions institucionals i fomentar la cooperació i la concertació o l'acord. La llei, per tant, en la línia de les previsions estatutàries, situa al municipi com un nivell de govern amb segell i singularitat pròpia (això és, amb una innegable centralitat); li dota a més, de forta visibilitat institucional, en inserir-ho plenament en el teixit institucional d'Extremadura, i, en definitiva, articula un model institucional que es dissenya amb una forta cohesió, buscant, a més, reduir les tensions o conflictes entre els diferents nivells de govern en relació amb l'exercici de les competències atribuïdes a cada instància.

Sens dubte, ens trobem davant d'una previsió pionera en l'ordenament jurídic estatal i que introdueix per primera vegada un mecanisme alternatiu de solució de conflictes entre administracions. Així mateix, podem considerar la introducció d'aquest procediment innovador com un pas valent però insuficient, tenint en compte el seu àmbit objectiu, només

aplicable a conflictes competencials i no pas a dilucidar qualsevol controvèrsia originada per qualsevol actuació administrativa.

Cinquena.- Un intent de procediment de mediació a nivell estatal. La Disposició addicional Única de la Llei 11/2011, de 20 de maig, de reforma de la Llei 60/2003, de 23 de desembre, d'Arbitratge i de regulació de l'arbitratge institucional en l'Administració General de l'Estat i Llei Orgànica 5/2011, de 20 de maig.

Es constata la inutilitat de la disposició addicional única de la llei, en la que es regula una via procedimental de caràcter ordinari i institucional per resoldre els conflictes interns entre l'Administració General de l'Estat i els seus ens instrumentals, superant els mecanismes actuals de facto, aliens al rigor jurídic i a l'objectivitat que són imprescindibles en una organització que, per imperatiu constitucional, ha d'estar regida pel dret i actuar al servei dels interessos generals sota la direcció del Govern.

Segons l'exposició de motius de la Llei, la naturalesa jurídica pública indubtable de les relacions d'organització al si de l'Administració fan imprescindible un procediment ordinari de resolució de conflictes com el que es configura, més enllà de solucions merament parcials com poden ser les ofertes per una determinada línia jurisprudencial que ha negat als organismes autònoms legitimació per impugnar els actes de l'Administració matriu;

Entén, la norma, que aquests conflictes han de ser resolts pel Govern, i amb aquesta finalitat es crea una Comissió Delegada, la presidència de la qual s'atorga al Ministre de la Presidència, en

la seva funció coordinadora de l'Administració General de l'Estat, i de la que en són membres nats el Ministre d'Economia i Hisenda i el ministre de Justícia. Així mateix, la secretaria s'encarrega al Ministeri de Justícia tenint en compte les seves funcions i l'adscripció dels Serveis Jurídics de l'Estat.

No es té constància que s'hagi reunit mai la Comissió Delegada ni que s'hagi resolt cap conflicte amb aquest procediment.

Sisena.- El model europeu de resolució extrajudicial de conflictes en l'àmbit fiscal. La Directiva (UE) 2017/1852 del Consell de 10 d'octubre de 2017, relativa als mecanismes de resolució de litigis fiscals en la Unió Europea.

En el Dret de la Unió Europea, existeix la Directiva (UE) 2017/1852 Del Consell de 10 d'octubre de 2017, relativa als mecanismes de resolució de litigis fiscals en la Unió Europea, que va néixer amb l'objectiu d'implantar opcions extrajudicials de consens en litigis, entre autoritats estatals de diferents Estats membres de la Unió europea i mitjançant una comissió de resolució alternativa de conflictes, en relació amb la interpretació i aplicació dels tractats fiscals bilaterals, sobre doble imposició en renda i patrimoni, fent referència expressa a la mediació i la conciliació.

Tal i com es descriu en els considerants del text, la justificació de la norma ve donada per les situacions en què diferents Estats membres interpreten o apliquen de manera diferent les disposicions dels acords i convenis fiscals bilaterals, o el Conveni relatiu a la supressió de la doble imposició en cas de correcció

dels beneficis d'empreses associades (Conveni d'Arbitratge de la Unió), tenint en compte que les possibles diferències d'interpretació creen greus obstacles per a les empreses que operen a escala transfronterera i, a més, generen una càrrega fiscal excessiva, la qual cosa pot arribar a provocar distorsions i ineficiències econòmiques i pot afectar de manera negativa en les inversions transfrontereres i en el creixement.

Segons la pròpia Directiva, els mecanismes previstos als tractats bilaterals i al Conveni d'Arbitratge de la Unió no serien eines suficients que possibilitessin afrontar de manera efectiva els litigis plantejats, per aquest motiu, opten per un nou sistema de resolució, objecte d'aquesta nova Directiva, quan aquests litigis tinguin l'origen en la interpretació i l'aplicació dels acords i convenis pels quals es disposa l'eliminació de la doble imposició de la renda i, si escau, del patrimoni.

Setena.- El model colombià de resolució de conflictes interadministratius mitjançant l'arbitratge i la mediació.

La raó de ser d'aquest sistema rau en el fet, com expliquen les pròpies normes colombianes, que, d'acord amb l'estudi i diagnòstic avançat per l'Agència, els conflictes entre entitats públiques de l'ordre nacional representen una càrrega, tant administrativa com pressupostària, no només per a les pròpies entitats en controvèrsia, sinó també per a la jurisdicció contenciosa administrativa, raó per la qual correspon a l'Agència Nacional de Defensa Jurídica de l'Estat, contribuir a la seva disminució a través de l'exercici de la mediació, amb la finalitat d'aconseguir que les entitats adoptin acords satisfactoris que li permetin solucionar les seves diferències.

Mitjançant aquesta funció de mediació que exerceix l'Agència Nacional de Defensa Jurídica de l'Estat, es prestarà a les entitats i organismes de l'ordre nacional un recolzament expert, tècnic i imparcial que els faciliti trobar una solució als conflictes extrajudicials o judicials que es suscitin entre ells. La mediació pot ser emprada com una eina de prevenció de conflictes o de defensa dels interessos jurídics de les entitats.

L'article 112, de la Ley 1437 de 2011, de 18 de gener "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", enumera les funcions atribuïdes a la sala de consulta i servei civil del Consell d'Estat, i entre elles, en l'apartat 7è, hi trobem que el consell té atribuïda la competència per emetre informe, a petició del Govern nacional o de la Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, en relació a les controvèrsies jurídiques que es presentin entre entitats públiques d'ordre nacional, o entre aquestes i entitats d'ordre territorial, amb la finalitat d'evitar un eventual litigi o posar fi a un d'existent.

Vuitena.- La Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa vigent, ja preveu diferents formes d'acabament del procediment, inclosa la mediació un cop interposat el recurs.

La vigent Llei reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa ja preveu, en els articles 74 i següents, diferents formes d'acabament del procediment, formes que en molts casos, impliquen una tasca mediadora i negociadora prèvia per tal de resoldre la controvèrsia abans de l'existència d'una sentència.

La regulació del que podríem denominar figures anàlogues, la trobem en la llei jurisdiccional, en concret en els articles 74 (el desistiment), article 75 (l'aplanament), article 76 (la satisfacció extraprocessal) i l'article 77 (la conciliació).

La Llei preveu expressament la conciliació com a opció d'acabament del procediment, però, únicament, per a aquells processos que versen sobre matèries susceptibles de transacció o sobre quantitats. Trobem una clara vinculació d'aquesta previsió a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre (LPAC), on en el seu article 86, s'estableix que les Administracions Públiques poden celebrar acords, pactes, convenis o contractes amb persones de Dret públic o privat quan es tracti de matèries susceptibles de transacció i tinguin per objecte satisfer l'interès públic que tenen encomanats.

Novena.- El paper dels òrgans consultius de l'Estat i la Generalitat en la resolució de conflictes entre administracions públiques i el reforçament de la Comissió Jurídica Assessora per intervenir com a àrbitre en conflictes entre administracions.

L'apartat 7 de l'article 22 de la Llei Orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, atribueix la facultat a la Comissió permanent del Consell per ser consultada sobre els conflictes d'atribucions entre els diferents departaments ministerials. Per tant, el Consell té determinades competències, tot i que molt limitades, en l'emissió de dictàmens per resoldre possibles conflictes d'atribucions entre diferents departaments ministerials, competència que s'ha exercit en comptadíssimes ocasions.

El Consell Consultiu de les Illes Balears i el Consell Consultiu d'Andalusia, tenen competència per a dictaminar sobre els conflictes d'atribucions que se suscitin entre les institucions d'autogovern de les comunitats autònomes respectives, d'acord amb l'apartat onzè de l'article 18 de la Llei 5/2010, de 16 juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears i apartats 6 i 8 de l'article 18 de la Llei 4/2005, de 8 d'abril, del Consell Consultiu d'Andalusia). En ambdós casos també té assignades les funcions de dictaminar en relació a les Transaccions judicials o extrajudicials sobre els drets de contingut econòmic de l'Administració de la Comunitat Autònoma, com també la submissió a arbitratge de les qüestions que se suscitin respecte dels béns i dels drets patrimonials de l'Administració a partir d'un determinat import.

A Galícia, el Consell Consultiu gallec té atribuïdes les funcions d'emissió de dictàmens en relació als conflictes d'atribucions que es plantegin entre diferents conselleries, entre l'Administració general de la Comunitat Autònoma i altres administracions públiques de Galícia o entre les entitats locals de Galícia. Per tant, es fa un pas més en el sentit que els conflictes d'atribucions que poden ser objecte de la funció consultiva també es poden succeir entre la comunitat autònoma i les administracions locals, no només entre diferents conselleries de la Xunta. (Article 13.b de la Llei 13/2014, de 24 d'abril, del Consell Consultiu de Galícia).

Seria perfectament viable una modificació de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, a fi i efecte de contemplar que, dins de la funció consultiva que té atribuïda la

Comissió, s'inclogui la possibilitat d'emetre dictàmens, a sol·licitud del Govern de la Generalitat o dels municipis, via Consell de Govern Local, en aquells expedients en els quals existeix una discrepància de fons entre les administracions, o una discrepància d'atribucions o competencial, i amb caràcter previ a la interposició d'un recurs contenciós administratiu.

Desena.- És possible la definició i concreció d'un model de resolució de conflictes entre les administracions.

a) Els objectius del procediment serien, en essència:

- Ser el complement o substitució de la possible resolució judicial que esdevindria en el supòsit que la discrepància no es resolgués mitjançant aquest procediment i iniciés la via de la jurisdicció contenciosa administrativa.
- Evitar els efectes nocius d'una justícia tardana o merament cautelar, no satisfactòria del dret constitucional a la tutela judicial efectiva, reduint la proliferació de recursos innecessaris, oferint una fórmula menys costosa i més ràpida de resolució de nombrosos conflictes i presentant noves estratègies participatives entre administracions per a fer front a processos judicials;
- Introducció d'una alternativa a les dificultats que li són pròpies a la jurisdicció contenciosa (complexitat d'accés, dilacions en la tramitació, increment de la litigiositat i costos i formalitats que el procés judicial comporta).

- Implantar un mecanisme amb voluntat transformadora de les relacions entre les diferents administracions, mitjançant la recerca de fórmules flexibles d'interrelació.

- Component d'exemplaritat. Entre els principis generals, que han de respectar totes les administracions públiques en la seva actuació i en les seves relacions recíproques, a més de trobar-hi els típics i retòrics de respecte a la Constitució espanyola, d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració, coordinació i submissió plena a la llei i al dret, s'han anat introduint en els darrers anys, tot i que no amb la força suficient, la incorporació dels de transparència i de planificació i direcció per objectius, com a exponents dels nous criteris que han de guiar l'actuació de totes les unitats administratives i les administracions públiques.

- Fomentar del diàleg. Una actuació de les administracions públiques fonamentada en el diàleg, en l'estudi detallat de la controvèrsia o la discrepància, des d'un punt de vista tècnic i allunyat dels interessos polítics i, sobretot, en un pla d'igualtat entre totes les parts.

- Defensa comuna de l'interès general al quan han de servir totes les administracions en les seves actuacions.

b) Pel que fa als principis inspiradors i als trets característics del procediment Pel que fa als principis del procediment que es proposa, els trets més característics serien:

- Obligatorietat.

- Flexibilitat i antiformalisme.

- Publicitat.
- Bilateralitat i bona fe.
- Professionalitat.
- Garanties legals.
- Virtualitat.

c) La proposta intenta que cap administració pública ni cap ens integrant del sector públic quedi exclòs del procediment, per la qual cosa, es configura un àmbit objectiu d'espectre molt ampli, format per:

- a) L'Administració General de l'Estat.
- b) Les Administracions de les Comunitats Autònomes.
- c) Les Entitats que integren l'Administració Local.
- d) El sector públic institucional.

El sector públic institucional s'integra per:

- a) Qualsevol organisme públic i entitats de dret públic vinculats o dependents de les administracions públiques.
- b) Les entitats de dret privat vinculades o dependents de les Administracions Públiques quan exerceixin potestats administratives.
- c) Les Universitats públiques.

I pel que fa a l'àmbit objectiu, es planteja que podrien ser objecte del procediment de mediació tots els actes administratius i disposicions de caràcter general dictats per les administracions i entitats i que siguin susceptibles de ser recorreguts davant la jurisdicció contenciosa administrativa, amb les especificitats i límits continguts en el Protocol de Mediació Contenciosa-Administrativa inclòs en la Guia per a la Pràctica de la Mediació Intrajudicial de 2016, del Consejo General de Poder Judicial.

Onzena.- Per a la concreció i conceptualització d'aquest procediment, cal plantejar modificacions normatives, d'àmbit estatal (legislació processal, de règim jurídic de les administracions públiques i bases de règim local) i també d'àmbit autonòmic, en concret es planteja la modificació de les següents normes:

- Llei 5/2025, de la Comissió Jurídica Assessora.
- Llei 12/2010, del 19 de maig, del Consell de Governos Locals.
- Llei 29/1998, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.
- Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques.
- Llei 7/1985, de 2 de abril, reguladora de les Bases del Règim Local i Decret Legislatiu 2/2003 pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya.

- Llei 26/2010 de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
- Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya
5/2025, de la Comissió Jurídica Assessora.

BIBLIOGRAFIA

- ABELLÁN LÓPEZ, María Ángeles, "Un balance de la modernización autonómica y las tensiones intergubernamentales", Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, Vol. 2, Núm. 2 (2015).
- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2015): «La función administrativa de control como manifestación de la función constitucional de control. Bases para un sistema de justicia administrativa», Actas del X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015, Madrid: AEPDA-INAP.
- AGUIRRE GUZMÁN, Vanesa. "El arbitraje y las normas de procedimiento ordinario: una interacción incomprendida". Iuris Dictio, ISSN 2528-7384. N. 22, 2018.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. (1985) «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Revista Española de Derecho Constitucional núm. 14.
- ALCANTARILLA HIDALGO, Fernando J. Revista española de Derecho Administrativo num. 190/2018 parte Crónicas de Jurisprudencia. Derecho de la Unión Europea. Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2018.
- ARANA GARCÍA, E i NAVARRO ORTEGA, A. "La solución extrajudicial de conflictos en el derecho administrativo. Especial referencia al arbitraje". En Lozano Matín A.M. y Orozco Pardo (dir): Tratado de Mediación en la resolución de conflictos. Tecnos 2015. Pp 473-494.

- ARBÓS MARÍN, Xavier. "Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley", UNED, Teoría y Realidad Constitucional, núm. 34, 2014.
- ARBÓS MARÍN, Xavier, (coord.), Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico: La posición de los actores, Generalitat de Catalunya, Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 64, 2009.
- AVILÉS NAVARRO, María. "La mediación en el orden jurisdiccional contencioso administrativo en España". Revista Acta Judicial, ISSN 2603-7173, n. 6, 2020.
- BALANCE DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS UNIDADES DE MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN 2021. Oficina de anàlisis de informació y Estudios Estratégicos. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2021
- BALLARÍN MARCIAL, Alberto. La mediación Tomo II. Estudios acerca de la reforma de la justicia en España. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: Ministerio de Justicia, 2004.
- BARRIGA ALEJANDRO, Sonia Margarita. "La mediación como nuevo derecho de la ciudadanía para la resolución de sus conflictos con la administración pública". Sistema: revista de ciències socials. ISSN 0210-0223, n. 256, 2019.
- BAUZÁ MARTORELL, Felio José. Mediación y arbitraje en la Administración Pública. Por una conciliación entre la legalidad y la eficàcia. Editorial Bosch. ISBN 9788490906095. Barcelona 2022.

- BELANDO GARÍN, Beatriz. La Mediación Administrativa. Entre el derecho a una buena administración y la renovación de la Justicia. Control Administrativo y Justicia Administrativa. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2016.
- BELANDO GARÍN, B., "La mediación intrajudicial contencioso-administrativa frente al colapso de la justicia", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 207, 2020, p. 173-190.
- BELLOSO MARTÍN, Nuria Otros cauces para el derecho: formas alternativas de resolución de conflictos Tomo 2 -Horizontes de la filosofía del derecho: homenaje a Luis García San Miguel / Virgilio Zapatero (ed.). -- Alcalá de Henares: Servicio de publicaciones, Universidad de Alcalá, 2002.
- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luís. "Una apuesta por la mediación administrativa". *Revista Aranzadi doctrinal*, ISSN 1889-4380, n. 3 (junio 2014).
- BERMEJO VERA, J. (2015): «La resolución extrajudicial de conflictos», *Actas del X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015, Madrid: AEPDA-INAP.
- BLANCO CARRASCO, M., *Mediación y sistemas alternativos de resolución de conflictos. Una visión jurídica*, Reus, Madrid, 2009.
- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés. Justicia privada. *Revista de Derecho*, Vol. 16, Nº. 1, 2004.

- BREMOND TRIANA, L. M., La terminación anormal del proceso contencioso-administrativo, Reus, Madrid, 2013.
- Boletín del Consejo de Estado Jurisprudencia y Conceptos. No. 259, octubre de 2022 ISSN: 2711-385X
- Boletín del Consejo de Estado Jurisprudencia y Conceptos. No. 258, septiembre de 2022 ISSN: 2711-385X
- Boletín del Consejo de Estado Jurisprudencia y Conceptos. No. 255, junio de 2022 ISSN: 2711-385X
- BUSTILLO BOLADO, R. O. (2015): «Derecho Administrativo español y solución extrajudicial de conflictos: entre el (razonablemente hermoso) mito y la (menos edificante de lo deseable) realidad», Actas del X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015, Madrid: AEPDA-INAP
- CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Manuel Alternativas no jurisdiccionales a la resolución de litigios. Número monográfico sobre "Justicia: poder y servicio público". Cuadernos de Derecho Judicial. -- Nº XVIII - 2006.-- ISSN1134-9670 .
- CARBALLO MARTINEZ, Gerardo. La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal. Revista Jurídica de Castilla y León, 29, 2013.
- CARRASCO LÓPEZ, Ignacio. *"El control jurisdiccional de los actos de las entidades que integran la Administración local a instancias de las comunidades autónomas en su aspecto adjetivo (Especial*

referencia a la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2012)". Revista Aranzadi Doctrinal num. 9/2013 parte Estudios. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2013

- CASADO CASADO, L., Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- CASADO CASADO, L., FUENTES GASÓ, J. R., "Los efectos de la pandemia del Covid-19 sobre la Administración de justicia. Especial referencia al ámbito contencioso-administrativo", en FUENTES i GASÓ, J. R., JARIA-MANZANO, J., MERINO SANCHO, V., VILLAVICENCIO-CALZADILLA, P. (eds.), *El impacto social de la Covid-19. Una visión desde el derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 221-274.
- CEDEÑO HERNÁN, Marina. "La reforma de la Legislación Arbitral por la Ley 11/2011 y la Ley Orgánica 5/2011" Foro Nueva época, núm. 13/2011.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, José María. El control judicial de las disposiciones de carácter general. Algunas consideraciones. Quaderns de Dret Local 2008. Fundación Democracia y Gobierno Local. Pp 64-74
- CHAMORRO OTER, Marta. "La mediación intrajudicial en el proceso contencioso administrativo". Revista jurídica de la Comunidad de Madrid, ISSN 1139-8817, 2019.
- CHAVES GARCÍA, José Ramon. "el requerimiento preliminar entre administraciones públicas del art.44 de la ley reguladora

de la jurisdicción contencioso-administrativa". Gabilex n. 5 marzo 2016.

- CHECA GONZÁLEZ, CLEMENTE JUAN. "La inconsistente y banal Ley de garantía de la autonomía local municipal de Extremadura". Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura. ISSN 2695-7782, n. 35, 2019. Pp 573-604.
- CHICO DE LA CÁMARA, P., "Hacia una nueva cultura de resolución de conflictos en la esfera del derecho público mediante el uso de las ADR (Alternative Dispute Resolutions)", en CHICO DE LA CÁMARA, P. (coord.), "Hacia una nueva cultura de resolución de conflictos en la esfera del derecho público mediante el uso de las ADR (Alternative Dispute Resolutions)", Una propuesta para la introducción en nuestro sistema administrativo y tributario de medidas alternativas de resolución de conflictos (ADR), INAP, Madrid, 2017, pp. 15-58.
- CHICO DE LA CÁMARA, Pablo. "La nueva directiva sobre mecanismos de resolución de litigios fiscales: hacia una resolución ágil de las controversias mediante ADRs en el ámbito de la Unión Europea". Revista de Fiscalidad Internacional y Negocios Transnacionales num. 9/2018 parte Editorial. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2018.
- CHIRINOS PORTILLO, Loiralith Margarita. "Caracteres rectores del arbitraje administrativo. Revista de la Universidad del Zulia. ISSN 2665-0428, vol. 4 n. 10, 2013.
- CORCHERO, Miguel. Función de mediación en la resolución de conflictos. Las oficinas municipales de información al consumidor

- / Miguel Corchero, Ana Grande Murillo. -- Cizur Menor (Navarra)
: Aranzadi, 2007. (Guías Prácticas para la administración local).
– Capítulo 6 D.L. NA 871-2007. -- ISBN 978-84-8355-181-3.
- CREMADES, Bernardo M. Los nuevos aires de reforma de arbitraje. Estudios acerca de la reforma de la justicia en España. -- Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: Ministerio de Justicia, 2004.
 - CUMELLA DE MONTSERRAT, Carlota i MANÉN YZAGUIRRE, María. "La mediación como un sistema eficaz de solución de conflictos en todos los ámbitos". *Icade*, n. 98 (mayo-agosto 2016).
 - DE LA TORRE MARTÍNEZ, L., "Modos alternativos de resolución de controversias jurídico-administrativas. Especial referencia a las reclamaciones económico administrativas en el ámbito local", en CABRERA MERCADO, R., QUESADA LÓPEZ, M., (dirs.), *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson, 2017, pp. 331-346.
 - DE PALMA DEL TESO, A., "Los acuerdos procedimentales en el Derecho administrativo", Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
 - DELGADO PIQUERAS, F., "La terminación convencional del procedimiento administrativo", Aranzadi, Pamplona, 1995.
 - DÍAZ LEMA, J. M. (2015): «Relación de síntesis sobre resolución extrajudicial de conflictos», Actas del X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015, Madrid: AEPDA-INAP.

- DOMÍNGUEZ MARTÍN, Almudena. Arbitraje: La solución más rápida y económica. Lex nova: La revista, Nº. 45, 2006. ISSN 1139-2037.
- DORADO PICÓN, Antonio. "El arbitraje y la mediación en España". Revista jurídica de Castilla y León. ISSN n1696-6759, n. 29. 2013
- DUPLÁ MARÍN, María Teresa. "¿Responde la mediación a una gestión más eficiente de los conflictos en el ámbito administrativo?". Diario La Ley n. 9385. Març 2019.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor. VLEX. "Control administrativo y justicia administrativa. Los nuevos mecanismos de control y resolución extrajudicial de conflictos en derecho administrativo. en especial, el arbitraje administrativo". 2016. P 177-200.
- ESCUDERO MORATALLA, José Francisco i FERRER ADOHER, Mercè. Diario La Ley n. 9794, sección Plan de Choque de la Justicia/Tribuna. Febrer 2021. Wolters Kluwer. P 3 i 4.
- ESPLUGUES BARONA, Carla. "Justicia administrativa y medidas alternativas de resolución de conflictos: ¿utopia o realidad?". Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico, ISSN 1888-3443, n. 24, 2018.
- Estudio de Mediación en Bogotá, Cali, Medellín, Cartagena 2014-2018. Fase IV, Resultados, diagnostico y recomendaciones. Fundación Liborio Mejía.
- EZQUERRA HUERVA, A., "Ejecución de sentencias contencioso-administrativas y adopción de medidas cautelares. En particular,

la suspensión de la ejecución de sentencias por el tribunal de instancia en caso de interposición de recurso de amparo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 197, 2015, pp. 271-304.

- EZQUERRA HUERVA, A. (2019). “El cumplimiento transaccional de las sentencias contencioso-administrativas”. *Revista de Administración Pública*, 210, 217-258. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.08>
- FERNÁNDEZ DE BENITO, MARÍA JESÚS E. Seminario “Mediación contencioso-administrativa: soluciones prácticas a planteamientos masivos de recursos/unificación de criterios”. 2011
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R (2000) “Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación”. Marcial Pons, Madrid.
- FONT LLOVET, Tomás y LÓPEZ CASTILLO-ANTONIO ARROYO GIL (Directores), “Garantías y límites de la autonomía local”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves núm. 35, 2022.
- GALÁN GALÁN, Alfredo. “Legislador autonòmic i desplegament estatutari en matèria local”. *Quaderns de Dret Local (QDL)* ISSN: 1695-8438, núm. 29, juny de 2012, p. 22-38 Fundació Democràcia i Govern Local.
- GAMERO CASADO, E., RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (coords.), “Mediación para la resolución de conflictos de personal en las

Administraciones públicas”, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales-Megablum, Sevilla, 2006.

- GAMERO CASADO, Eduardo. “Iniciativas de mediación intrajudicial en el contencioso-administrativo”. Revista española de Derecho Administrativo num. 198/2019 parte Crónica. Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2019.
- GARCÍA DE LA ROSA, Carlos. “La mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa: dificultades para su implantación eficaz”. Revista general de derecho procesala, ISSN 1696-9642, n. 46, 2018.
- GARCÍA DE PABLOS, Jesús Félix. “La resolución de litigios fiscales en la Unión Europea”. UNED. García de Pablos, J. F. (2018). RCyT. CEF, 422, E1-E29.
- GARCÍA MORALES, María Jesús, “La colaboración a examen: Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, Rev. Esp. Der. Const., 86, 2009.
- GARCÍA PÉREZ, Marta. “Arbitraje y derecho administrativo”. Monografías Aranzadi. Derecho Administrativo; 673. Aranzadi: Thomson Reuters, 2011.
- GARCÍA VICARIO, María Concepción. “La mediación como sistema alternativo y complementario de resolución de conflictos en la Jurisdicción Contencioso Administrativa”. Revista jurídica de Castilla y León. ISSN n1696-6759, n. 29. 2013.
- GIFREU FONT, J., “Reflexiones críticas en torno al control jurisdiccional de la actividad urbanística de los entes locales”, en

Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 310,
2016, pp. 35-92.

- GIFREU FONT, J. (dir.), "Litigación administrativa", Tirant lo Blanch, 2018.
- GIL-ROBLES GIL-DELGADO, Álvaro. "La mediación administrativa como alternativa". *Revista del Poder Judicial*, ISSN 1139-2819, n. 94, 2012.
- Gobierno de España, Programa Nacional de Reformas de España para 2014.
- GOLLONET TERUEL, L. Á., "La mediación en el proceso contencioso-administrativo", en CABRERA MERCADO, R., QUESADA LÓPEZ, M., (dirs.), *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Dykinson, 2017, pp. 311-320.
- GOMÉZ DE MERCADO, Francisco, y otros, en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Thomson-Aranzadi, 2002
- GONZÁLEZ BEILFUSS, M. "La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las CCAA: el mecanismo del art. 33.2 de la LOTC", en *Informe CCAA 2007*, 2008.
- GONZÁLEZ BUSTOS, Maria Ángeles. *Revista Española de Derecho Administrativo* num. 196/2019 parte Estudios. Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2019.

- GONZÁLEZ CARVAJAL, Jorge I. "Arbitraje y función jurisdiccional". Boletín Iberoamericano de Arbitraje y Mediación – JUNIO 2022 – Nº 1.
- GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. "¿La mediación tiene encaje en el orden jurisdiccional contencioso administrativo?". Actualidad administrativa. ISSN 1130-9946, n. 11, 2021.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. "Estudios sobre el desistimiento (art. 74 LJCA)". Revista de jurisprudència 2020.
- GUIA DE MEDIACIÓ DELS JUTJATS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIUS. Centre de Mediació de Catalunya, Departament de Justícia de la Generalitat. 2016.
- HERNANDO RYDINGS, M., "La mediación como fórmula de resolución de conflictos de derecho público en el Reino Unido", en CABRERA MERCADO, R., QUESADA LÓPEZ, M., (dirs.), La mediación como método para la resolución de conflictos, Dykinson, 2017, pp. 551-558.
- HUERGO LORA, A. (2015): «La resolución extrajudicial de conflictos de las Administraciones Públicas en 2015», Actas del X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015, Madrid: AEPDA-INAP
- IGLESIAS SEVILLANO, Héctor. "Propuestas para una mediación administrativa: los recursos administrativos como campo optimo de implantación". Administración de Andalucía, revista andalusa de administración pública, ISSN 1130-376X, n. 98, 2017.

- IGLESIAS SEVILLANO, H., "La mediación en los recursos administrativos", en CABRERA MERCADO, R., QUESADA LÓPEZ, M., (dirs.), La mediación como método para la resolución de conflictos, Dykinson, 2017, pp. 347-362.
- ISAZA GUTIERREZ, Jaun Pablo. MURGAS SEJE, Karina. OÑATE OLIVELLA, María Elisa. "Aplicación del modelo transformativo de mediación en la conciliación extrajudicial de Colombia". Revista de Paz y Conflictos. ol. 11 Núm. 1 (2018), Artículos, Páginas 135-158
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. "La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales". Seminario, Barcelona, 22 de octubre de 2004. - (Institut d'Estudis Autonòmics; ISBN 84-393-6957-3 I. Pp 66-86
- JIMENEZ-UGARTE, Javier. "Mediación administrativa en España y en Francia, a propósito del libro de Rhita Bousta «La notion de médiation administrative» (París, 2021). Diario La Ley. 19-9-2022 Wolters Kluwer.
- LEONARDO ZORRILLA, Alberto. "¿Vulnera los derechos de los ciudadanos esperar tres años para un juicio?" Actualidad Jurídica Aranzadi num. 986/2022 parte Cruz. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2022.
- LLOPIS REYNA, Enrique. "La mediación en el orden contencioso administrativo, ventajas y realidades de esta figura desconocida". Revista de estudios locales. Cunal. ISSN 1578-9241, n. 207, 2020.

- LÓPEZ CASTILLO, Antonio y ARROYO GIL, Antonio. "Garantías y límites de la autonomía local". Fundación Democracia y Gobierno Local. 2021.
- LÓPEZ DÍAZ, ANTONIO. "Sobre la Directiva 2017/1852, relativa a los mecanismos de resolución de litigios fiscales en la UE (1). Diario La Ley, n. 9130, 2018.
- LÓPEZ RAMÓN, F. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), "20 años de la Ley de lo Contencioso-Administrativo. Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Murcia 8-9 de febrero de 2019" INAP, Madrid, 2019.
- MALARET, E. (1998). "El requerimiento previo al contencioso-administrativo en las relaciones interadministrativas. Comentario Art.44, Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa". *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo REDA*, 100. ISSN: 0210-8461
- MARÍN ÁLVAREZ, Carme. "La unidad de mediación intrajudicial de Murcia. Seis años de experiencia La mediación como clave para la resolución pacífica del conflicto" / coord. por María Paz García-Longoria y Serrano, Manuela Avilés Hernández, 2021, ISBN 978-84-1397-498-9, págs. 353-373
- MAS HERNÁNDEZ, Jaime. "Los nuevos mecanismos de resolución de litigios fiscales en la UE: La Directiva de arbitraje". La armonización de las normas contra la elusión fiscal relativas a la fiscalidad directa en la UE. Coord. Por José Manuel AL udí

Cid.; Jorge Alberto Ferreras Guiérrez, Pablo Andrés Hernández González-Barreda. 2018. ISBN 978-84-1308-199-1. Pp 455-470.

- MASUCCI, Alfonso. "El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el Derecho administrativo: esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa". Revista de administración pública. -- Nº 178 - enero-abril-2009. ISSN0034-7639.
- MAZO ÁLVAREZ, Héctor Mauricio. "La mediación como herramienta de la justicia restaurativa". Revista opinión jurídica Universidad de Medellín. 2013.
- Memoria del Tribunal Constitucional 2017.
- Memoria del Tribunal Constitucional 2018.
- MEJÍAS GÓMEZ, Juan Francisco. "La mediación como forma de tutela judicial efectiva" / Juan Francisco Mejías Gómez. Madrid: El Derecho, 2009. Anexo legislativo: Ley reguladora del proceso de mediación D.L. M 36797-2009. -- ISBN 978-84-936201-4-1.
- Ministerio de Justicia (2013), «Sección Especial para la Reforma de la Jurisdicción ContenciosoAdministrativa», Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eiciencia de la Jurisdicción contencioso-administrativo.
- MIR BAGÓ, Josep. "La mediació en les reclamacions d'accés a la informació pública". Revista catalana de Dret Públic. Maig 2020.

- MOSCARDO MORALES-VARA DE REY, Miguel. "Arbitraje vs. jurisdicción: experiencias derivadas de la nueva Ley de arbitraje española. Problemas sustantivos y procesales. España como sede de arbitrajes Internacionales". Número monográfico sobre "La sociedad litigiosa". Cuadernos de Derecho Judicial. Nº XIII – 2007. ISSN1134-9670.
- MOYA MEYER, L.H., "Apuntes sobre la mediación en el proceso contenciosoadministrativo", en Claves de la especialidad del proceso contencioso-administrativo, Estudios de Derecho Judicial, CGPJ, 2010.
- MOZO AMO, Jesús. "Mediación Contenciosa-Administrativa". Revista de estudiós locales. Cunal. ISSN 1578-9241, n. 259, 2022.
- NIETO ALEJANDRO. "Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las entidades locales". Revista de Administración Pública núm. 115. Enero-abril 1988. Pp 8-10.
- OTERO PARGA, Milagros María. "Ventajas e inconvenientes de la mediación. Mediación y solución de conflictos: habilidades para una necesidad emergente" / coord. por Helena Soletó Muñoz, Milagros María Otero Parga, 2007. ISBN 978-84-309-4511-5.
- PADRÓS REIG, Carlos. "La articulación del concepto de «colaboración» desde el punto de vista del ordenamiento administrativo". Revista española de Derecho Administrativo num. 142/2009 parte Estudios. Editorial Civitas, SA, Pamplona. 2009.

- PALOMAR ALBERTO i FUENTES JAVIER. "La inadmisión del recurso contencioso administrativo". *Práctico contencioso administrativo*, 2023. VLEX
- PÉREZ DEL BLANCO, Gilberto. "El «arbitraje institucional» procedimiento administrativo para la resolución de los conflictos intraadministrativos en la Administración General del Estado". *LA LEY 680/2012*.
- PÉREZ MEDINA, José María, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado", *Rev. Jur. de Castilla y León*, 19, 2009,
- PÉREZ MORENO, Alfonso, "Una propuesta de Anteproyecto de reforma de la Ley de la jurisdiccion contencioso-administrativa por la que se regula la conciliación y el arbitraje intraprocesal". *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, ISSN 1130-376X, Nº. 100, 2018 (Ejemplar dedicado a: Veinte años de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: balance y perspectivas), págs. 19-24.
- PÉREZ MORENO, Alfonso. "Procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje como alternativa a la vía administrativa de recurso". *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*. -- nº 37 – Enero-Febrero-Marzo 2000. ISSN1130-376X

- PÉREZ MORENO, Alfonso. (2003): «Justicia administrativa y fórmulas alternativas», La justicia administrativa: libro homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta, Atelier.
- PÉREZ UGENA COROMINA, María. "Garantía del derecho a la tutela judicial efectiva en los sistemas principales de resolución de conflictos alternativos: arbitraje y mediación". Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público, ISSN 0423-4847, Vol. 62, n.1, 2014.
- PIDEMONT PUJOL, Mercè. "La posibilidad de acogerse a la mediación en las reclamaciones en materia de acceso a la información pública". Revista Española de la Transparencia. Núm. 11 segundo semestre, julio-diciembre 2020. Pp 309-330
- REBOLLO PUIG, Manuel. "Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable". Documentación Administrativa, número 6, enero-diciembre de 2019. Páginas: 43-80
- REQUENA LÓPEZ, T. (2003): «Crítica a la marginación de los recursos administrativos como alternativa no jurisdiccional para la resolución de pretensiones de Derecho Administrativo», Alternativas no jurisdiccionales en la resolución de pretensiones de Derecho Público, VI Jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Junta de Andalucía.
- RIU FORTUNY RAMON. "Naturaleza y extensión de la medida prevista en el artículo 161.2 CE y su desarrollo en la LOTC: estado de la cuestión. la suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales". Seminario, Barcelona, 22 de

octubre de 2004. - (Institut d'Estudis Autonòmics; ISBN 84-393-6957-3 I. Pp 102-123

- RODRÍGUEZ PEÑA, Nora Libertad. "El nuevo escenario comunitario de mecanismos de resolución de litigios fiscales en la Unión europea establecido por la Directiva 2017/1852/UE. Revista General de Derecho Europeo. ISSN 1696-9634, n. 47, 2019.
- RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J. (2010): «La mediación en el Derecho Administrativo», La mediación. Presente, pasado y futuro de una institución jurídica, en J. Rodríguez Arana Muñoz y M. de Prado Rodríguez (dir.), Universidad Complutense de Madrid
- ROIG MOLÉS, Eduard, "Contenido y eficacia de los acuerdos de las Comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC", Estudios monograficos, Informe Comunidades Autónomas, 2015.
- ROJAS POZO, Casiano. "La mediación intrajudicial en el proceso contencioso administrativo", en Claves de la especialidad del proceso contencioso-administrativo, Estudios de Derecho Judicial, CGPJ, 2010.
- ROJAS POZO, Casiano. "La mediación administrativa". Icade, revista de la facultad de derecho. ISSN 1889-7045, n. 98, 2016.
- ROJAS POZO, J. L., "La mediación intrajudicial en el proceso contencioso-administrativo", *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 154 (*Claves de la especialidad del proceso contencioso-*

administrativo), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2009, pp. 257-266.

- SALA SÁNCHEZ, Pascual. "La mediación y su integración en el ámbito contenciós-administrativo". Diario LA Ley, ISSN 1989-6913, n. 9632, 2020.
- SÁNCHEZ GARCÍA, Alfonso. "La oportunidad de la Mediación Administrativa como respuesta a las necesidades del sistema de resolución de conflictos entre administración y administrado. La mediación como método para la resolución de conflictos". Madrid: Editorial Dykinson, 2017.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2021). "Los requerimientos entre Administraciones públicas y el lío del 44". Revista de Administración Pública, 215, 21-38.
- SIGÜENZA LÓPEZ, JULIO. "Voluntariedad de la mediación: su verdadero significado de conformidad con el Derecho de la Unión Europea". Editorial jurídica SEPIN. Gener 2023
- Simposi sobre tribunals i mediació. Nous camins per la justícia. Comunicacions. GEMME, llibre blanc sobre la mediació a Catalunya, Generalitat de Catalunya – Departament de Justícia, Institut Europeen d'administration Publique, Diputació de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona. Huygens editorial. 2009.
- SOLETO MUÑOZ, H., "La mediación en la Unión Europea", en SOLETO MUÑOZ, H., OTERO PARGA, M. M^a (coords.), *Mediación y solución de conflictos. Habilidades para una necesidad emergente*, Tecnos, Madrid, 2007, pp. 185-203.

- SORIANO GARCÍA, J. E., "Solución extrajudicial de conflictos y ejecución de sentencias contencioso-administrativas. La mediación como remedio (asunto edificio Conde de Fenosa, La Coruña)", *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 44, 2000, pp. 163-175.
- SORIANO GARCÍA, José Antonio. "Solución extrajudicial de conflictos y ejecución de sentencias contencioso-administrativas. La mediación como remedio (asunto edificio Conde de Fenosa, La Coruña)". *Revista de Urbanismo y Edificación*, ISSN 1576-9380, n. 44, 2020.
- TRAYTER JIMÉNEZ, JOAN MANUEL. "El arbitraje administrativo". *Revista de Administración Pública*, n. 147. 1997. Pp 75-106
- VALIÑO CES, A., "Otros modos de terminación del proceso contencioso-administrativo (I), en CASTILLEJO MANZANARES, R. (dir.), ALONSO SALGADO, C., VARELA GÓMEZ, B. J. (coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 431-492.
- VÁZQUEZ GARRANZO, J., "El procedimiento ordinario. Otros modos de terminación del proceso", en PALOMAR OLMEDA, A. (dir.) *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tomo I, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012, pp.1029-1127.
- VILALTA REIXACH, Marc. "Noves formes de participació dels ens locals en les institucions autonòmiques". *Escola d'Administració Pública*. 2005.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI
A CONFLICTIVITAT JURISDICCIONAL EN L'ORDRE CONTENCIÓS ADMINISTRATIU ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.
UNA PROPOSTA DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES.
Francesc Esteve Balagué