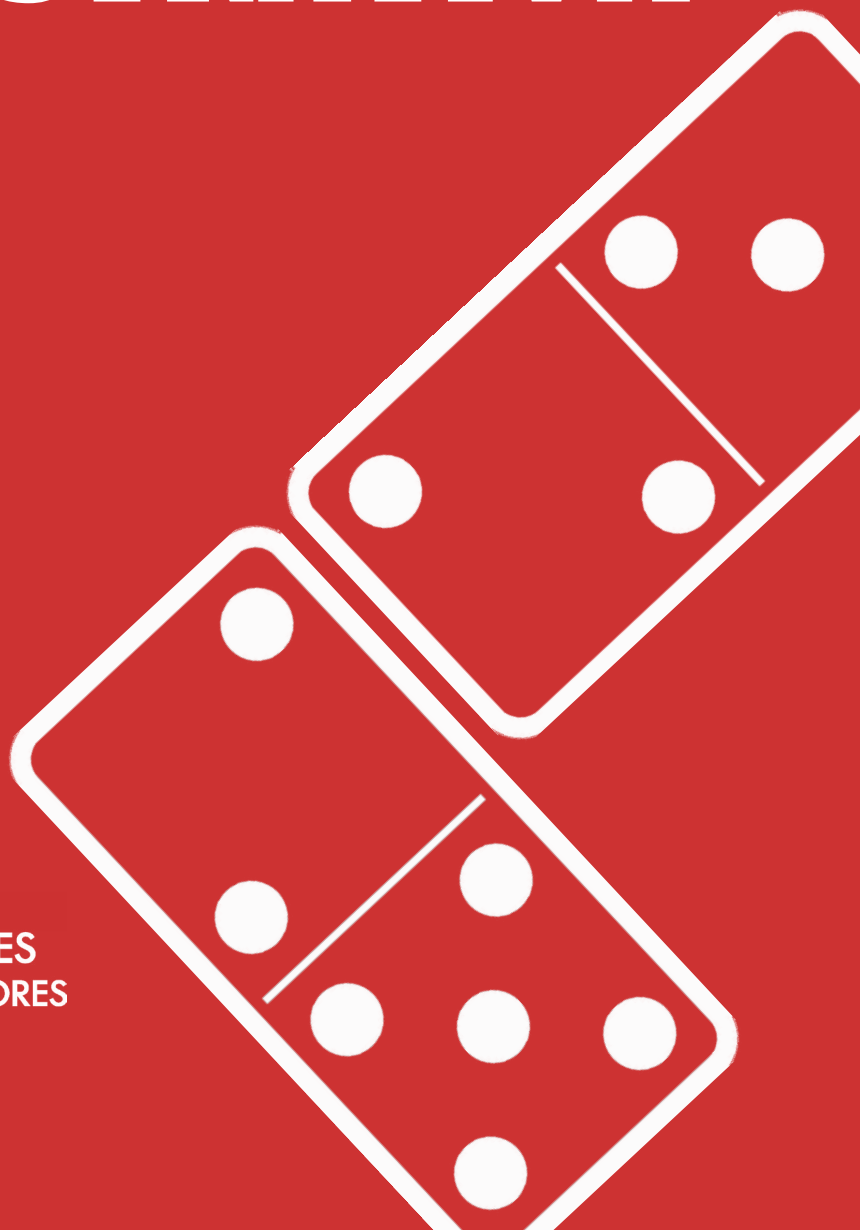


MONOGRAFIES FÒRUMSD

LES SINDICATURES MUNICIPALS DE GREUGES I LA MEDIACIÓ ADMINISTRATIVA



FÒRUM DE
SÍNDICS I SÍNDIQUES
DEFENSORS I DEFENSORES
LOCALS DE CATALUNYA



LES SINDICATURES MUNICIPALS DE GREUGES I LA MEDIACIÓ ADMINISTRATIVA

Carles Dalmau Ausàs (Coord.)
Mercè Balasch Sagrera
Blanca Barredo Gutiérrez
Manel Canyameres Sanahuja
Jordi Casajoana Feliu

Remarca

Per bé que al llarg dels textos pugui aparèixer el genèric masculí, els autors volem deixar constància explícita que hem emprat aquest genèric en tot moment des de la consciència inclusiva del gènere femení, ja sigui com a ciutadana, Síndica, Defensora, mediadora o qualsevol altra professió esmentada.



FÒRUM DE
SÍNDICS I SÍNDIQUES
DEFENSORS I DEFENSORES
LOCALS DE CATALUNYA

© 2019 Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD)
Plaça de la Vila 1
08921 SANTA COLOMA DE GRAMENET
Telèfons 93 462 40 12 i 606 355 895
www.sindicatureslocals.cat
forumsd@forumsd.cat

Edició

Essabedé Comunicació SCP (www.essabede.cat)

PRESENTACIÓ



La disciplina de **la mediació és molt àmplia i complexa**, i les seves aplicacions a diferents àmbits d'activitat donen com a resultat un univers que difícilment podien encabir en una sola monografia. És per això que, com a continuació de la publicació que vàrem editar ara fa un any, hem cregut convenient continuar amb un segon volum dedicat al mateix tema, si bé **enfocat des d'una perspectiva diferent però complementària**.

Amb aquesta nova contribució volem posar un altre gra de sorra per **ajudar a les síndicaures i defensories locals catalanes en el seu treball quotidià** envers la resolució de conflictes entre la ciutadania i les administracions locals. La monografia que teniu a les mans pretén donar una visió completa de la normativa actual en matèria de resolució alternativa de conflictes, l'anomenada ADR, mitjançant una anàlisi detallada de la mediació administrativa.

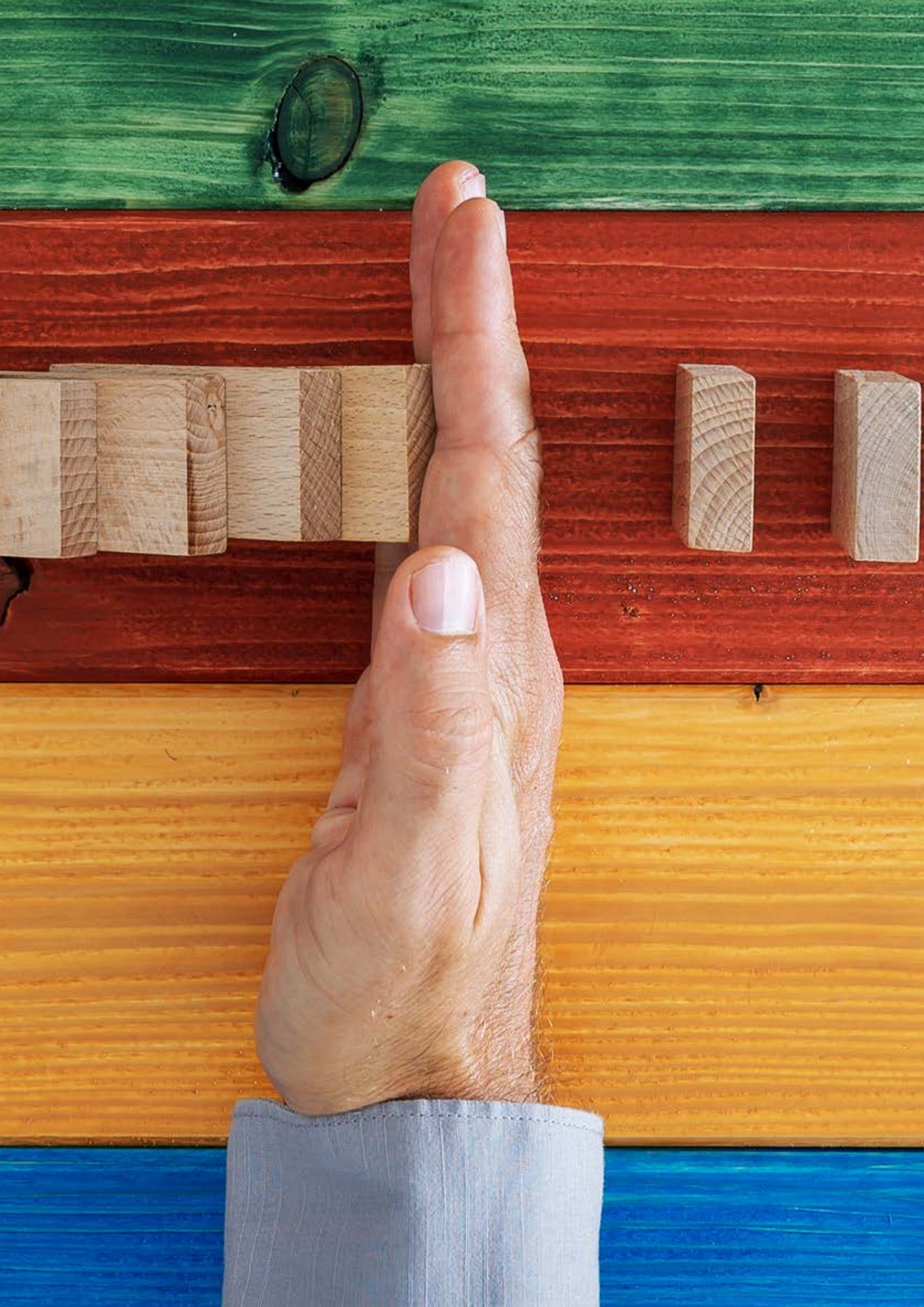
Vull agrair als autors dels articles que componen aquesta nova publicació, i molt especialment als síndics i síndiques del Fòrum SD que hi han contribuït, l'esforç que han fet per **analitzar el tema de la mediació des de l'òptica que ens és pròpia**.

Esperem que us sigui d'utilitat.

Lluís Martínez Camps

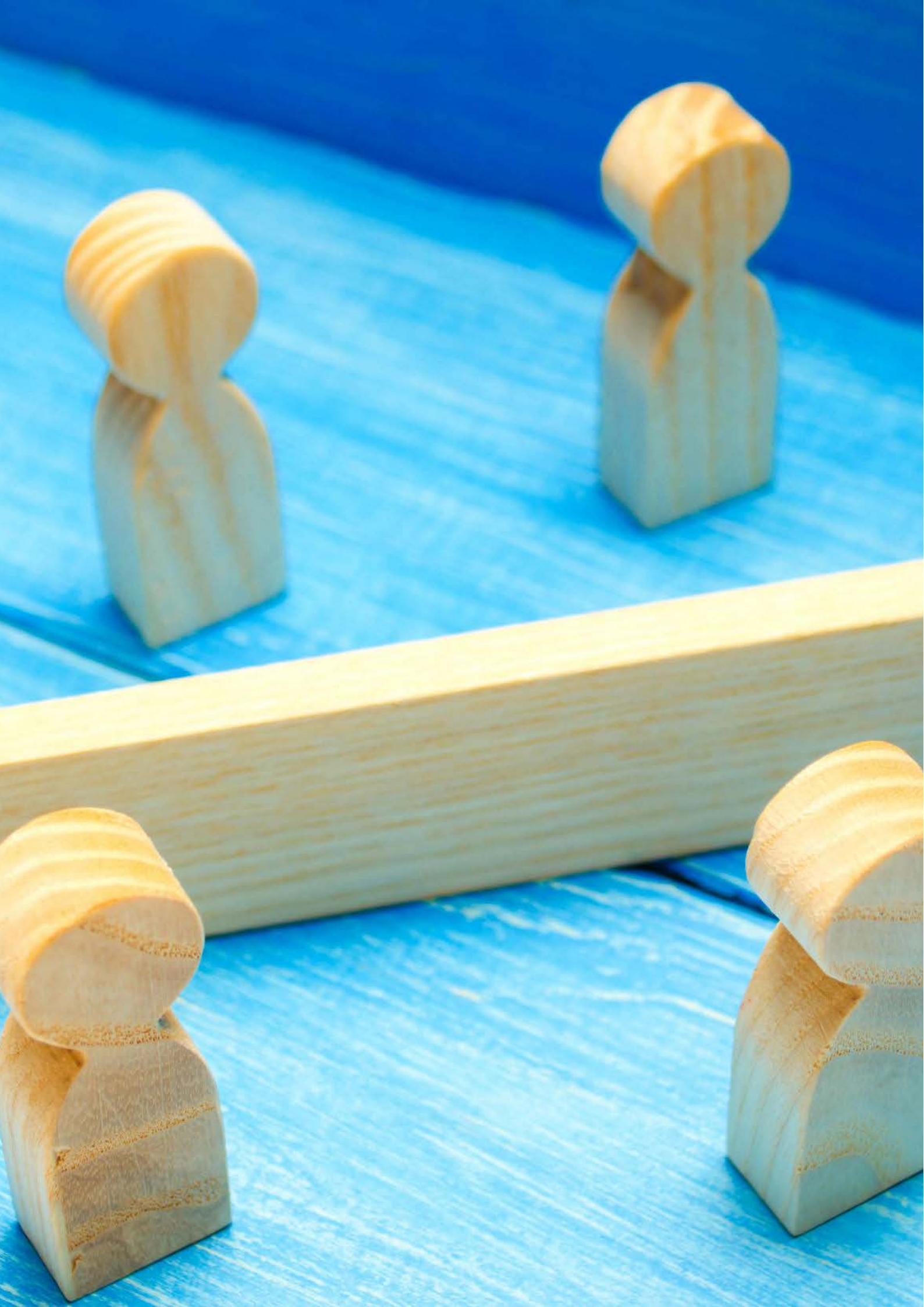
Síndic Personer de Mollet del Vallès

President del FòrumSD



ÍNDEX

1. L'Administració pública com a generadora de conflictes	7
Manel Canyameres Sanahuja	
2. Naturalesa jurídica de la institució dels Síndics Municipals de Greuges o Defensors ...	11
Mercè Balasch Sagrera	
2.1. Regulació, normativa, textos i recomanacions	11
2.1.1. Àmbit europeu: Ombudsman	11
2.1.2. Àmbit català: Síndics Municipals de Greuges i Defensors	14
2.2. Sindicatures locals	20
2.2.1. Vinculació territorial	21
3. ADR - Mediació Directiva de la Unió Europea, normativa espanyola i catalana	25
Jordi Casajoana Feliu	
3.1. Normativa de Catalunya	25
3.2. Normativa estatal	25
3.3. Context històric	26
3.4. El futur	27
3.5. Les particularitats de la mediació administrativa	28
4. La mediació administrativa	31
Blanca Barredo Gutiérrez	
4.1. Directiva de la Unió Europea. Normativa espanyola i el CGPJ.....	31
4.2. Concepte de mediació administrativa. La competència administrativa.....	33
4.3. Experiència pilot. Mediació contenciosos administrativa	35
5. Activitat dels Síndics Municipals de Greuges i mediació administrativa	39
Mercè Balasch Sagrera	
5.1. Mediació i dret administratiu.....	39
5.1.1. Recurs de la mediació en les relacions entre els ciutadans i les Administracions públiques.	39
5.1.2. Dret administratiu i Administració pública.....	40
5.1.3. Dret administratiu i resolució de conflictes.....	41
5.1.4. Utilització de la mediació administrativa.....	41
5.2. Activitat mediadora i derivadora del Síndic Municipal de Greuges.....	42
5.2.1. Centres de mediació vinculats a l'ajuntament.....	43
5.2.2. Tasques dels centres de mediació municipals.....	45
5.2.3. Reglaments del Síndic Municipal de Greuges i competències mediadores	48
6. Mediació administrativa: una eina eficaç en mans dels Síndics Municipals	51
Carles Dalmau Ausàs	
6.1. La mediació com a objectiu.....	51
6.2. El Síndic Municipal de Greuges com a subjecte mediador.....	57
6.3. Proposta d'implementació de la mediació administrativa en els municipis.....	61
7. Focus group i conclusions	69
Annex: Qüestionari sobre la mediació administrativa en els municipis	73



1.-L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA COM A GENERADORA DE CONFLICTES

Manel Canyameres Sanahuja

Habitualment entenem que els conflictes els generen les persones, fruit de la incapacitat de gestionar les seves diferències. També ens trobem conflictes entre persones i organitzacions o empreses; aquestes també estan constituïdes per grups de persones i, per tant, molts cops els conflictes no són pròpiament amb l'organització, sinó amb les persones que hi pertanyen o la representen.

En el cas de l'Administració pública, tot i que el conflicte pot ser també amb alguna persona en concret fruit d'un posicionament individual, l'especificitat del conflicte és que és generat pel propi sistema, o sia, per la pròpia estructura en què està composta.

La maquinària d'aquest sistema pot generar, per una banda, conflictes interns, com ara defectes del seu funcionament, expedients contradictoris de diferents departaments, conflictes amb altres administracions del mateix nivell o jeràrquicament diferents, arran de la delimitació de competències... o, per altra banda, amb els ciutadans o administrats. Ens centrem en aquests darrers. És obvi que el propi ciutadà pot ser el generador de conflictes, però concretament ens interessa analitzar els casos en què és la pròpia Administració pública qui els genera.

Com a premissa cal recordar que l'Administració pública té la prerrogativa del principi de legalitat i, per tant, les seves actuacions i decisions estan dotades de la força de llei. Justament en exercici d'aquesta potestat neix una relació amb l'administrat, que l'ubica com el receptor de la seva decisió. És d'aquesta relació on poden sorgir els conflictes.

L'Administració pública té la prerrogativa del principi de legalitat i, per tant, les seves actuacions i decisions estan dotades de la força de llei.

El conflicte pot tenir diferents fases temporals i no s'esgota en el moment en què l'Administració pública adopta una decisió. Així, tenim una fase prèvia o inicial, que es produeix abans de la presa de decisió de l'Administració pública, on el ciutadà dona el seu parer en forma d'escrits, peticions, al·legacions, que l'Administració pública valora des d'una posició de poder, atès que és part i jutge. Aquesta situació ja genera de per si un desequilibri.

Aquest desequilibri es manté en les successives fases, ja que després d'una primera resolució, en concret l'acte administratiu, el ciutadà pot interposar un recurs de reposició, que la mateixa Administració pública resoldrà. Posteriorment tindrà la possibilitat del recurs d'alçada i encara després el recurs de revisió, ambdós resolts per diferents organismes de la pròpia

Administració pública, per acabar en un procés contenciós administratiu on per primer cop intervé un jutge extern a l'Administració pública.

No cal dir que aquest recorregut llarg i costós pel ciutadà acaba sent dissuasiu per la majoria. Si a més afegim que atès que l'acte administratiu continua sent vàlid, o sia, no se suspèn, els seus efectes poden ser perniciosos pel ciutadà fins l'extrem que la final resolució no resolgui el conflicte generat, l'efecte dissuasiu encara resulta més evident.

Atès que la majoria de conflictes són de poca quantia, el ciutadà invertirà temps i diners, que sovint superarà la del propi objecte de discussió a fi d'acabar aconseguint allò que considera just. En aquests casos no es busca l'interès personal, ans que el sistema canviï perquè no es torni a produir l'error o el mal causat.

Per tant, el conflicte inicial pot caure en un procés d'agreujament que en diem escalada del conflicte. En bona mesura només ho és pel ciutadà, ja que a l'Administració pública mentre dura el procés no causa cap perjudici, més enllà del cost de seguir el tràmit administratiu, el qual ja està assumit dins l'estructura del sistema.

No tan sols l'Administració pública pot ser generadora de conflictes, sinó que per la forma amb què té estructurada la seva resolució aquests poden escalar a dimensions insospitades.

I tota aquesta argumentació de l'actuació de l'Administració pública se sustenta sota el principi d'interès general i protecció de l'ordre públic, funcions que té encomanades per llei. O sia, no ha de dirimir només entre l'interès de l'afectat i la pròpia Administració pública, sinó considerant tota la ciutadania.

Així, no tan sols l'Administració pública pot ser generadora de conflictes, cosa que fins aquí es podria admetre, sinó que degut a la seva pròpia idiosincràsia, la forma amb què té estructurada la resolució dels mateixos, aquests augmenten, de vegades fins a dimensions insospitades.

Si entrem en detall, el conflicte generat per l'Administració pública pot aparèixer en diferents formes. D'entrada, el llenguatge utilitzat per l'Administració pública és la primera font de conflictes. Els textos redactats, sovint models estàndards, no sempre són comprensibles i les resolucions, poc motivades, deixen el ciutadà amb la incomprensió.

La introducció dels mecanismes online, si bé pensats per a millorar la comunicació del ciutadà amb l'Administració, poden deixar al marge tota una generació ja desplaçada d'aquestes noves tecnologies i el fet de només poder optar per aquesta via tanca les altres opcions tradicionals. Mereixeria un treball profund veure cap a on ens porta, i el potencial dels conflictes que pugui generar (sobretot pensant les notificacions i terminis que poden transcórrer sense tenir-ne consciència).

Parlant de comunicació, un altre element que de per si genera conflictes és el silenci. Per bé que des del punt de vista legal el silenci administratiu té

la seva pròpia regulació i, per tant, esgotats els terminis té els seus efectes negatius, o positius en alguns casos, no deixa de posar en una situació de desemparament al ciutadà, a més del sentiment de ser ignorat en la seva petició.

Més enllà del silenci, el perjudici més important és la pròpia inactivitat de l'Administració davant d'un món accelerat, canviant, on les actuacions d'avui tenen una transcendència just a l'endemà.

Hem parlat també de la complexitat del sistema, malgrat els intents d'unificar en una sola oficina d'atenció al públic la disparitat de departaments i organismes que tenen competència o que incideixen en la resolució (exemple molt clar és per obtenir una Llicència d'Activitats). Encara caldria afegir que dins de la pròpia Administració es creen petits reialmes tancats que vetllen per la seva autoprotecció enfront al propi sistema.

A tot plegat cal sumar les figures del Secretari i Interventor, que en la seva lloable tasca de supervisar la legalitat i controlar les finances, constitueixen uns veritables poders de decisió, inclús per sobre dels òrgans de govern de la pròpia Administració pública.

Això fa que el ciutadà tingui la sensació que augmenta la distància entre ell i l'Administració pública i que la proximitat desitjada quedi en un mer desig (fent un símil amb el sector de la banca, el seu procés de digitalització i tancament d'oficines està tenint el mateix efecte).

Com hem constatat en aquest estudi, el ciutadà aspira a obtenir celeritat i transparència de l'Administració pública i, en canvi, la mira amb por com un monstre del poder amb la incomprensió davant d'una comunicació deficient, sense marge de maniobra atesa la mecànica i forma d'actuació i, per sobre de tot, impotent per no sentir-se escoltat.

Els conflictes que genera l'Administració pública tenen conseqüències. En primer lloc, les jurídiques, que es tradueixen en què no et donen la raó i per obtenir-la cal un procés llarg i costós; també en termes econòmics, invertint quantitats difícilment recuperables un cop obtingut el resultat satisfactori.

Però també hem de tenir en compte les conseqüències emocionals i socials: el desgast, desencís i frustració fan perdre la credibilitat de l'Administració pública i té un efecte col·lectiu que trasllueix en la qualitat democràtica de la societat. A aquestes darreres potser sí que l'Administració pública, o més aviat els polítics que la representen, són més sensibles, ja que s'hi juguen els vots.

La figura del síndic en la seva tasca de defensa dels drets del ciutadà es troba en la primera línia de foc i coneix i pateix tota aquesta dinàmica conflictiva diàriament. Al darrere d'aquesta tasca hi ha el repte de millorar la praxis de

La figura del síndic, en la seva tasca de defensa dels drets del ciutadà, es troba en la primera línia de foc i coneix i pateix tota aquesta dinàmica conflictiva diàriament

l'Administració pública en la presa de decisions.

Atès que no sempre els resultats d'aquesta tasca són prou satisfactoris ens plantejem si la mediació pot fer alguna aportació en benefici de la relació Administració-ciutadà. Considerant aquesta anàlisi de l'Administració pública com a generadora de conflictes caldrà veure, doncs, si la mediació com a forma de gestió i resolució de conflictes té cabuda en aquest àmbit i, si fos els cas, com interacciona la figura del síndic i del mediador.

2. NATURALESA JURÍDICA DE LA INSTITUCIÓ DELS SÍNDICS MUNICIPALS DE GREUGES O DEFENSORS

Mercè Balasch Sagrera

Qui? "La defensoria local és una institució independent, útil per garantir la defensa i la protecció dels drets de les persones en les seves relacions amb les Administracions locals i els organismes que en depenen dins d'un marc de col·laboració i responsabilitat cívica" (Declaració de Girona, I Congrés Internacional de Defensors Locals, LOIC 2016).

Per què? En els textos internacionals es fa referència a la figura de l'ombudsman des de la necessitat de creació d'aquest mecanisme per a supervisar l'Administració i també com una garantia institucional dels drets i les llibertats enfront de l'actuació dels poders públics.

Com? Amb independència, equitat, imparcialitat i proximitat. L'ombudsman apareix com un mitjà més senzill, més ràpid, menys costós i més flexible en el seu funcionament que els recursos judicials per controlar la legalitat dels actes i les resolucions de les Administracions públiques.

2.1. Regulació, normativa, textos i recomanacions

2.1.1. Àmbit europeu: Ombudsman

• **Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa (òrgan consultiu)**

Resolució CPLRCE 80 (1999), Principis 5 a 8: defensa la figura de l'ombudsman local oferint una protecció al nivell més proper possible a la ciutadania.

Resolució CPLRCE 265 (2014), Ap 6.1.a del memoràndum: l'establiment d'un ombudsman com a institució independent en l'àmbit local es considera un exemple de bona pràctica per a la protecció i la promoció dels drets humans, tant en l'àmbit territorial, local, com regional.

• **Carta Europea de Salvaguarda de Drets Humans a la Ciutat (Saint Denis, 18 de maig del 2000):**

"Reconeixent que la Declaració Universal de Drets Humans, el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, el Conveni per a la Salvaguarda dels Drets Humans i les Llibertats Fonamentals, la Carta Social Europea i els altres instruments internacionals per a la protecció dels drets humans s'apli-

quen als habitants de les ciutats com a qualsevol altra persona.

Recordant que els drets humans són universals, indivisibles i interdependents, que tots els poders públics són responsables de la seva garantia, però que el seu reconeixement i els mecanismes que en permeten l'execució encara són insuficients, sobretot pel que fa als drets socials, econòmics i culturals.

Convençudes que la bona administració de les ciutats exigeix el respecte i la garantia dels drets humans per a tots els habitants de les ciutats sense cap exclusió en la promoció dels valors de cohesió i protecció dels més vulnerables.

Convençudes per aquestes raons de la necessitat de l'existència d'una Carta Europea de Salvaguarda de Drets Humans a la Ciutat que proclami amb solemnitat i claredat les llibertats públiques i els drets fonamentals reconeguts als habitants de les ciutats i el compromís de les autoritats municipals de garantir-los en el respecte de les competències i dels poders que detenen legalment segons els termes de les seves legislacions nacionals respectives.

Inspirades en els valors de respecte de la dignitat de l'ésser humà, de la democràcia local i del dret a una existència que permeti millorar el benestar i la qualitat de vida de tothom. Assumint els termes de la Carta Europea d'Autonomia Local, segons els quals cal fer l'Administració municipal més eficaç i més propera del ciutadà, i seguint les recomanacions del Compromís de Barcelona, signat el 17 d'octubre de 1998 per les ciutats que van participar en la Conferència Europea Ciutats pels Drets Humans, de millorar l'espai públic col·lectiu per a tots els ciutadans i ciutadanes sense distinció de cap tipus, han decidit de comú acord assumir els compromisos següents: [...]

PART V MECANISMES DE GARANTIA DELS DRETS HUMANS DE PROXIMITAT.- [...]

Art. XXV - ADMINISTRACIÓ DE JUSTÍCIA LOCAL

Les ciutats desenvolupen polítiques de millora de l'accés dels ciutadans i ciutadanes al Dret i la Justícia.

2. Les ciutats signatàries afavoreixen la solució extrajudicial dels conflictes civils, penals, administratius i laborals, mitjançant la implantació de mecanismes públics de conciliació, transacció, mediació i arbitratge. [...]

Art. XXVII - MECANISMES DE PREVENCIÓ 1. Les ciutats signatàries im-

planten en el seu territori mecanismes preventius: - mediadors socials o de barri, en particular a les àrees més vulnerables; - Ombudsman municipal o defensor del poble com a institució independent i imparcial.

•Principis de Venècia de la Comissió Europea per a la Democràcia pel Dret (Comissió de Venècia), en la 118a sessió plenària (Venècia, 15-16 de març de 2019):

(...) recordant que l'ombudsman és una institució que actua de forma independent contra la mala administració i les presumptes violacions dels drets humans i les llibertats fonamentals que afecten les persones físiques o jurídiques; (...) destacant que el dret a queixar-se davant de l'ombudsman s'afegeix al dret d'accés a la justícia a través dels tribunals; (...) afirmant que els governs i els parlaments han d'acceptar les crítiques en un sistema transparent que ret comptes davant del poble; (...) posant l'accent en el compromís de l'ombudsman de convidar els parlaments i els governs a respectar i promoure els drets humans i les llibertats fonamentals, paper que és de gran importància especialment durant períodes de dificultats i conflictes en la societat

En la seva 118a sessió plenària (15-16 de març de 2019) ha adoptat aquests principis sobre la protecció i la promoció de la institució de l'ombudsman (els Principis de Venècia):

1. Les institucions d'ombudsman tenen un paper important en l'enfortiment de la democràcia, l'estat de dret, la bona administració i la protecció i promoció dels drets humans i les llibertats fonamentals. Tot i que no hi ha cap model normalitzat entre els estats membres del Consell d'Europa, l'Estat ha de recolzar i protegir la institució de l'ombudsman i abstenir-se de qualsevol acció que perjudiqui la seva independència.

(...)

12. El mandat de l'ombudsman inclou la prevenció i la correcció de la mala administració i la protecció i promoció dels drets humans i les llibertats fonamentals.

13. La competència institucional de l'ombudsman comprèn l'Administració pública a tots els nivells.

El mandat de l'ombudsman inclou els serveis d'interès general, tant si els presten l'Estat, els municipis, organismes estatals o entitats privades.

La competència de l'ombudsman en relació amb el poder judicial es limita a garantir l'eficàcia dels procediments i el funcionament administratiu

d'aquest sistema.

2.1.2 Àmbit català: Síndics Municipals de Greuges i Defensors

•Estatut d'Autonomia del 2006

Article 78.4

El Síndic de Greuges pot establir relacions de col·laboració amb els defensors locals de la ciutadania i altres figures anàlogues creades en l'àmbit públic i el privat.

•Decret Llei 2/2003, de 28 d'abril. Text Refós Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya:

Article 48. Òrgans del municipi (...)

48.2.b Poden complementar l'organització municipal:(...)

c) El síndic o síndica municipal de greuges, si ho acorda el ple per majoria absoluta, a proposta d'un grup municipal. (...)

Article 59. Síndic o síndica municipal de greuges (...)

4 La funció de síndic o síndica municipal de greuges és defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels veïns del municipi, per la qual cosa pot supervisar les activitats de l'Administració municipal. El síndic o síndica municipal de greuges exerceix la seva funció amb independència i objectivitat.

• Reglaments orgànics municipals

El Reglament es pot incloure com un apartat més dins del Reglament Orgànic Municipal (ROM) o ser aprovat com un reglament específic *ad hoc*.

Aquesta regulació és obligatòria pels ens locals i, per tant, el reglament que regula el síndic s'ha d'ajustar a les previsions legals, sens perjudici que sigui el propi municipi que, en exercici de la seva potestat organitzativa i en atenció a les característiques del municipi, reguli el règim jurídic de la institució.

Reglament tipus FòrumSD

El Síndic de Greuges Municipal esdevé una fórmula més de promoció de mecanismes de democràcia participativa a la ciutat, així com un mecanisme de control de l'activitat de l'ajuntament de [...].

La seva incorporació suposa un apropament del ciutadà a l'administració, amb l'objectiu de la millora global del sistema administratiu i una eficaç prestació dels serveis públics.

CAPÍTOL I.- DISPOSICIONS GENERALS

Article 1.- La institució del Síndic/a municipal de Greuges té la denominació a la nostra ciutat de [...].

Article 2.- La funció del Síndic/a municipal de Greuges de [...] és defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels veïns del municipi, per la qual cosa pot supervisar les activitats de l'Administració municipal.

S'haurà d'entendre per Administració municipal tant els òrgans que formen part de la pròpia organització municipal com els organismes públics amb personalitat jurídica pròpia dependents de la mateixa, les empreses de capital total o parcialment públics i les empreses contractistes de l'administració en la mesura en que realitzin funcions públiques o prestin serveis públics encomanats per l'administració municipal.

Article 3.- El Síndic/a municipal de Greuges ha de complir les seves funcions amb independència i objectivitat.

Article 4.- La seva actuació suposa examinar i resoldre les queixes formulades. També podrà actuar com a mediador envers les parts enfrontades sempre que les parts ho consentin o bé proposar fórmules de conciliació o acord.

El Síndic/a municipal de Greuges podrà actuar per pròpia iniciativa.

Article 5.- El Síndic/a municipal de Greuges ha de vetllar perquè l'Administració resolgui expressament, en temps i forma, les peticions i recursos que li hagin estat formulats. També vetllarà per tal que no es produeixin supòsits d'inactivitat material de l'Administració.

Igualment, haurà de procurar per tal de què els serveis públics es prestin correctament, denunciant una deficient coordinació administrativa.

Article 6.- L'Administració municipal i, en general, tots els organismes, instituts i empreses dependents del municipi auxiliaran amb caràcter preferent i urgent el Síndic/a municipal de Greuges en les seves tasques.

Article 7.- El Síndic/a municipal de Greuges informa anualment el Ple de la Corporació de les seves actuacions presentant l'informe corresponent.

Article 8.- El Síndic/a municipal de Greuges de [...] `podrà participar, tant a iniciativa pròpia com quan sigui requerit, en els consells consultius i de participació que hi ha o que hi puguin haver al municipi.

CAPÍTOL 2.- NOMENAMENT I CESSAMENT DEL SÍNDIC/A MUNICIPAL DE GREUGES.

Article 9.- El Síndic/a municipal de Greuges és escollit pel Ple, a proposta de l'Alcalde/essa i prèvies consultes amb els grups municipals i les entitats ciutadanes del municipi. Serà precisa una majoria de les tres cinquenes parts dels seus membres en primera votació. Si no s'assoleix aquesta majoria, en la segona votació serà suficient la majoria absoluta. El nomenament del Síndic/a municipal de Greuges correspon a l'Alcalde o Alcaldessa.

Article 10.- El càrrec de Síndic/a municipal de Greuges té una durada de cinc anys. Una mateixa persona no podrà exercir aquest càrrec més de dos mandats consecutius.

El Síndic/a municipal de Greuges continuarà en l'exercici en funcions del càrrec fins que es produeixi el nomenament d'un nou Síndic/a. En qualsevol cas el Ple haurà d'escollir Síndic/a en un termini màxim de tres mesos de del cessament de l'anterior

Article 11.- Per a poder ser nomenat Síndic/a municipal de Greuges s'han de complir els requisits següents:

- a) Ésser major d'edat i gaudir de la plenitud de drets civils i polítics.*
- b) Tenir la condició política de català, d'acord amb el que s'estableix l'article 6 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.*

Article 12.- El càrrec de Síndic/a municipal de Greuges és incompatible amb qualsevol altre mandat representatiu, càrrec polític, funció administrativa al servei del municipi, organismes públics municipals, empreses amb participació municipal i qualsevol activitat professional, mercantil i laboral que comporti una relació contractual amb el municipi.

Article 13.- El nomenament del Síndic/a municipal de Greuges determinarà el nivell de dedicació exigible a la seva tasca, els mitjans que se li assignen i la retribució/compensacions econòmiques que puguin correspondre-li.

La dotació econòmica necessària per al funcionament d'aquest òrgan municipal constituirà una partida específica dintre dels pressupostos de l'Ajuntament d [...].

Article 14.- El Síndic/a municipal de Greuges de [...] no està subjecte a cap mandat imperatiu. No rep instruccions de cap autoritat i compleix les seves funcions amb autonomia, segons el seu criteri

Article 15.- El Síndic/a municipal de Greuges cessa per alguna de les causes següents:

A) Renúncia expressa.

B) Transcurs del temps pel qual fou elegit.

C) Mort.

D) Incapacitat sobrevinguda.

E) Condemna ferma per delictes dolós.

El cessament serà declarat per l'Alcalde/Alcaldessa que donarà compte al pròxim Ple de la Corporació.

CAPÍTOL 3.- PROCEDIMENT I ACTUACIÓ DEL SÍNDIC/A MUNICIPAL DE GREUGES.

Article 16.- El Síndic/a municipal de Greuges actuarà d'acord amb els criteris de legalitat i d'equitat.

Article 17.- Qualsevol persona física o jurídica que demostrï un interès legítim relatiu a l'objecte de la queixa, pot adreçar-se al Síndic/a municipal de Greuges per sol·licitar la seva actuació, sense restricció de cap mena, amb la única excepció d'aquelles persones amb dependència funcional o laboral de l'administració municipal o dels organismes dependents, en aquelles qüestions relatives a l'àmbit de les relacions laborals o de servei.

S'entén que qualsevol persona física o jurídica que tingui alguna queixa respecte a l'Administració municipal es podrà dirigir al Síndic/a municipal, tot i que no estigui empadronat al municipi.

Article 18.- La queixa es presentarà per l'interessat mitjançant un escrit raonat, al qual s'acompanyaran els documents que estimi adients per acreditar-la.

Article 19.- Totes les actuacions del Síndic/a municipal de Greuges són gratuïtes per a la persona interessada, i no és necessària l'assistència d'advocat ni de procurador.

Article 20.- El Síndic/a municipal de Greuges ha de registrar i acusar la recepció de totes les queixes que se li formulin, que pot admetre a tràmit o rebutjar. No seran admeses les queixes anònimes, aquelles en les quals s'adverteixi mala fe o en les que manqui fonamentació. En aquests casos s'haurà de notificar el rebuig a l'interessat mitjançant un escrit motivat.

El Síndic/a municipal de Greuges no intervindrà en queixes o reclamacions l'objecte de les quals es trobin pendents de resolució judicial.

Article 21.- Havent estat admesa la queixa a tràmit, el Síndic/a municipal de Greuges ho comunicarà a l'interessat. En aquest cas analitzarà el contingut de la queixa, estudiarà les possibilitats de resolució i donarà compte i sol·licitarà, si s'escau, un informe escrit i la documentació necessària de cada cas als responsables polítics o tècnics dels organismes, serveis o àrees afectades, els quals procediran a contestar la sol·licitud d'informació, a la major brevetat possible i, en tot cas, en el termini màxim d'un mes.

Article 22.- El Síndic/a municipal de Greuges podrà comunicar al Ple de la Corporació, mitjançant l'informe anual o, en el seu cas, d'un informe especial en els termes previstos a l'article 31, el nom de les persones i l'àrea, el departament o els òrgans que obstaculitzin l'exercici de les seves funcions.

Article 23.- Si en el desenvolupament de les seves funcions observa que l'actuació d'alguna persona podria constituir infracció disciplinària o conducta delictiva, el Síndic/a municipal de Greuges ho comunicarà a l'òrgan competent per què prengui les mesures que estimi oportunes.

Article 24.- En l'exercici de les seves funcions d'estudi i resolució d'una queixa, el Síndic/a municipal de Greuges pot formular a les autoritats i personal de l'Ajuntament, les advertències, les recomanacions, els suggeriments i els recordatoris adients, si bé no pot modificar ni anul·lar resolucions o actes administratius.

Article 25.- El Síndic/a municipal de Greuges pot proposar fórmules de conciliació o acord als interessats que facilitin una solució ràpida i eficaç de les queixes.

Article 26.- El Síndic/a municipal de Greuges ha d'informar del resultat de les seves investigacions a l'autor de la queixa i a les persones, departaments, àrees i organismes afectats en relació amb el qual s'ha formulat la queixa.

Article 27.- Les actuacions que hagi de realitzar el Síndic/a municipal de Greuges s'hauran de fer amb la reserva i discreció necessàries, vetllant pel manteniment del dret a la intimitat de les persones afectades, en especial pel que es refereix a la custòdia d'informació de caràcter privat i confidencial, sens perjudici d'incloure'n les conclusions i valoracions generals dels casos en els informes anuals.

Article 28.- Les decisions i les resolucions del Síndic/a municipal de Greuges no poden ser objecte de recurs de cap mena, sens perjudici dels recursos administratius o jurisdiccionals que precedeixin contra l'acte,

la resolució o l'actuació que hagi motivat la queixa i la seva intervenció.

CAPÍTOL 4.- RELACIONS AMB EL PLE DE LA CORPORACIÓ

Article 28.- Anualment, i dins del primer trimestre, el Síndic/a municipal de Greuges ha de presentar al Ple de la Corporació un informe de les seves actuacions durant l'any anterior.

Article 29.- En aquest informe s'hi farà constar: el nombre i el tipus de les queixes formulades, els fets que les varen causar, les queixes rebutjades, les que es trobin en tràmit, el resultat dels tràmits i gestions sobre les queixes admeses. L'informe anual inclourà de forma expressa les recomanacions i suggeriments que s'hagin realitzat a conseqüència de les intervencions realitzades.

Article 30.- No han de constar a l'informe les dades personals que permetin la identificació dels interessats en la tramitació de les queixes.

Article 31.- El Síndic/a municipal de Greuges pot presentar al Ple informes extraordinaris quan, segons el seu propi criteri, ho requereixi la urgència o la importància dels fets que motiven la seva intervenció.

DISPOSICIONS FINALS

Disposició Final Primera.- Aquest Reglament entrarà en vigor en la mateixa data de la seva publicació al Butlletí Oficial de la Província.

Disposició Final Segona.- El Síndic/a municipal de Greuges s'haurà de nomenar en el termini de dos mesos a comptar des de l'entrada en vigor d'aquest reglament.

- Reglaments de participació ciutadana aprovats per cada ajuntament**
- Reglaments de la institució del Síndic Municipal aprovats per cada ajuntament**
- Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern - Codi ètic aprovat per cada ajuntament**
- Normativa local**

Recull les competències de cada institució; defensa dels drets de les persones en l'àmbit municipal en relació amb les empreses de servei públic o les privades que depenen o són concessionàries de serveis públics municipals.

•**Declaració de Girona en el I Congrés Internacional de Síndics Locals o Municipals novembre 2016** realitzat sota el títol *Pensem globalment, defensem localment* i organitzat pel FòrumSD, associació sense ànim de lucre com a mecanisme de servei de les sindicatures amb la finalitat de donar suport als síndics i defensors en l'exercici de les competències de l'àmbit local de protecció i defensa dels drets de la ciutadania reconeguts a la constitució i a l'Estatut, la defensa de les llibertats públiques i els drets de la ciutadania, així com els drets humans de proximitat, drets econòmics i socials, d'acord amb la normativa vigent.

2.2. Sindicatures locals

Dins la regulació europea, la figura de l'ombudsman vol donar resposta a la necessitat d'oferir a la ciutadania un control addicional per garantir el correcte funcionament de l'Administració pública i el compliment de les lleis. En la seva evolució per adaptar-se als nous reptes i necessitats de la societat democràtica moderna, s'han anat afegint funcions de supervisió de l'Administració pública i la defensa dels drets i llibertats públiques, ampliant el marc legal per donar-hi cobertura, tot i que es detecta la necessitat d'un marc legal que ofereixi més garanties dins la normal evolució social.

- **Característiques de les sindicatures locals:** independència, imparcialitat, equitat, proximitat.
- **Funcions:** defensa dels drets i llibertats públiques i Supervisió de l'Administració pública: Garantir el dret a la bona administració i bon governament.

La Llei Municipal que es complementa en el Reglament de la institució, aprovat per cada ajuntament, estableix que:

- El síndic/a o defensor/a és nomenat pel ple de la corporació amb una majoria de tres cinquenes parts.
- El càrrec té una durada de cinc anys.
- La institució no està subjecta a cap mandat imperatiu i actuarà d'acord amb els criteris de legalitat i d'equitat. No rep instruccions de cap autoritat i compleix les seves funcions amb autonomia, independència i objectivitat.
- L'informe anual, presentat al ple de la corporació, és el resum de la seva activitat i el recull de les resolucions i recomanacions presentades per la institució al municipi.

La Carta Europea de Salvaguarda de Drets Humans a la Ciutat assumeix la figura de l'ombudsman local com a garantia dels drets humans de proximitat i del bon govern; la proximitat entesa com la possibilitat de la ciutadania de participar de la gestió dels afers públics que li són més propers (demo-

cràcia participativa) connectant el Síndic municipal, la ciutadania i l'Administració i com una manera de resoldre les qüestions que els preocupin o interessin i com a millora de la protecció davant l'Administració, afavorint la participació de la ciutadania en el control sobre els afers públics i la bona administració local.

Així, el Síndic de Greuges de Catalunya afirma (desembre del 2018):

En l'exercici de la seva funció, les sindicatures locals es configuren com a institucions properes a les persones, fonamentades en la relació directa, de caràcter no executiu, que actuen amb independència i objectivitat en la supervisió i el control de l'aplicació del marc legal i normatiu en el funcionament de l'Administració i els serveis públics.

Tanmateix, l'actualització dels conceptes i paradigmes en les noves necessitats socials i polítiques han anat incorporant als textos i normativa el bon governament com a conjunt de mesures i accions destinades a garantir el caràcter democràtic del govern de qualsevol societat i la seva percepció com a tal per la ciutadania i el dret a una bona administració, de manera que els Síndics Municipals de Greuges han de procurar la defensa de drets tenint en compte que les obligacions normatives i ètiques de l'estructura administrativa dels ajuntaments també tenen una vessant política que comporta l'obligació de generar una bona administració.

Així, en aplicació de la Llei de transparència 19/2014, s'ha iniciat una nova competència dels síndics municipals en la implantació del Codi ètic dins dels ajuntaments, tant integrant la figura del síndic municipal dins de la Comissió ètica que vetlla pel bon compliment del Codi o nomenant el síndic municipal com a comissionat d'ètica pública a l'ajuntament en compliment de les funcions d'avaluar l'aplicació i de proposar el manteniment actualitzat del Codi ètic i de bon govern de l'ajuntament, interpretar i resoldre dubtes sobre el contingut del Codi ètic i de bon govern, elaborar l'informe anual per al ple municipal i proposar el desenvolupament i millora del Codi ètic a aprovar pel ple municipal.

A l'ordenament jurídic es defineix com un principi democràtic el dret de la ciutadania a participar en la gestió dels assumptes públics i tal com es reconeix la proximitat dels Síndics Municipals de Greuges com a la millor característica de la institució. És aquesta proximitat la que millor pot garantir el bon governament i el control de la bona administració local.

2.2.1 Vinculació territorial

Tot i que en diferent intensitat o concreció, la doctrina internacional coincideix en la implantació de la figura de l'ombudsman, tant en l'àmbit estatal

com regional i local, sent en l'àmbit subestatal una facultat potestativa.

La normativa actual de Règim Local Text Refós de la Llei Municipal Decret Llei 2/2003, de 28 d'abril preveu la creació de la institució de la sindicatura local en la regulació autonòmica. Així, els ajuntaments poden acordar, a proposta de qualsevol grup municipal, la creació de la institució, com un òrgan complementari de l'Administració, si ho aprova el ple per majoria de tres cinquenes parts a proposta de qualsevol grup municipal.

Les sindicatures han anat desenvolupant més rellevància en la defensa dels drets de les persones i la garantia del dret a una bona administració, adquirint en l'adequació a les noves necessitats socials, noves atribucions relacionades amb la defensa de drets humans en l'àmbit local i també com a defensors sectorials (per exemple, dels consumidors).

Les sindicatures municipals són una eina democràtica i de participació ciutadana que en exercici de les seves funcions poden donar resposta i garanties a la ciutadania per exercir el dret a la bona administració des de les qualitats que ofereixen les sindicatures locals de proximitat, equitat i independència.

L'equitat segons recull l'article 3.2 del Codi Civil que ha de ser ponderada obligatòriament en l'aplicació de les normes (Sentència Tribunal Constitucional 96/1989, de 29 de maig) i representa un punt d'equilibri entre els interessos i pretensions en pugna segons l'apreciació de l'home mitjà, apareixent com a un corrector de la generalitat de la llei (Sentència Tribunal Suprem 15/11/2006). L'Administració abans de prendre una decisió té l'obligació de ponderar els fets, el dret i els interessos privats, públics i generals rellevants en el cas concret.

El canvi constant de la societat actual demana l'adequació dels textos normatius i una major concreció d'atribucions en les sindicatures locals per poder garantir el desitjat bon governament i la bona administració, conceptes promoguts des de la Unió Europea, des del Tribunal de Justícia de la Unió Europea al Tribunal de Justícia de Catalunya assenyalen la necessitat de bon govern "sota els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració i els principis ètics i les bones practiques d'acord amb les quals han d'actuar".

La Recomanació APCE 1615 (2003) –ap. 10.VI, 10 VII i 11– en la qual se subratlla la manca d'acció del mateix Consell d'Europa i es contraposa amb l'adopció pel Defensor del Poble Europeu d'un Codi Europeu de Bona Conducta Administrativa (2001) o la consagració en l'article 41 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea del dret a una bona administració. Aquest codi, que va ser aprovat pel Parlament Europeu mitjançant la Reso-

lució de 6 de setembre de 2001, es refereix a les actuacions del funcionariat amb les persones físiques o jurídiques i inclou els principis i els criteris següents: de legalitat, no-discriminació, proporcionalitat, interdicció de l'arbitrarietat, imparcialitat, independència, objectivitat, expectativa legítima, justícia, cortesia, respecte a la diversitat lingüística, justificant de recepció dels documents adreçats, identificació del funcionari competent, reconducció als serveis competents, audiència, termini raonable de resolució, motivació i notificació de les decisions i indicació dels recursos que s'hi poden interposar, protecció de dades personals i transparència. D'acord amb l'article 26 d'aquest codi, qualsevol incompliment podria ser objecte d'una queixa davant el Defensor del Poble Europeu.

La Recomanació CM/Rec (2007)7, de 20 de juny, sobre bona administració als estats membres, recull un codi sobre els principis, les normes i el sistema de recursos que haurien de fer efectiu aquest dret. El Congrés de Poders Locals i Regionals fan una referència al bon governament –preàmbul A/RES/67/163, de 20 de desembre de 2012, ap. 1 Resolució CPLRCE 327 (2011). Potser caldria entendre implícita la bona administració en el principi 18.III de la Resolució CPLRCE 80 (1999), en què s'inclou com a funció essencial de l'ombudsman la promoció de l'eficiència administrativa. Així, en l'àmbit internacional trobem el debat sobre el contingut i l'abast del bon governament i la bona administració com a element que es podria addicionar a les funcions i al paràmetre d'actuació de la figura de l'ombudsman.

De conformitat amb els articles 149.1.18 de la Constitució Espanyola, i el 87 i 159 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, els municipis disposen de plena capacitat d'autoorganització dins el marc de les disposicions general establertes per llei en matèria d'organització i funcionament municipal. Calen futures ordenances que recullin les noves necessitats i principis que calen per a la bona administració i la bona governament que dotin als ciutadans i a l'Administració pública de mecanismes legals que permetin ajudar a millorar les decisions administratives des del respecte al principi de seguretat jurídica i el principi d'eficàcia. La mediació administrativa pot ser una via i el síndic municipal un vehicle per a que l'administració compleixi amb l'obligació d'assegurar el compliment del dret a una bona administració dels ciutadans.

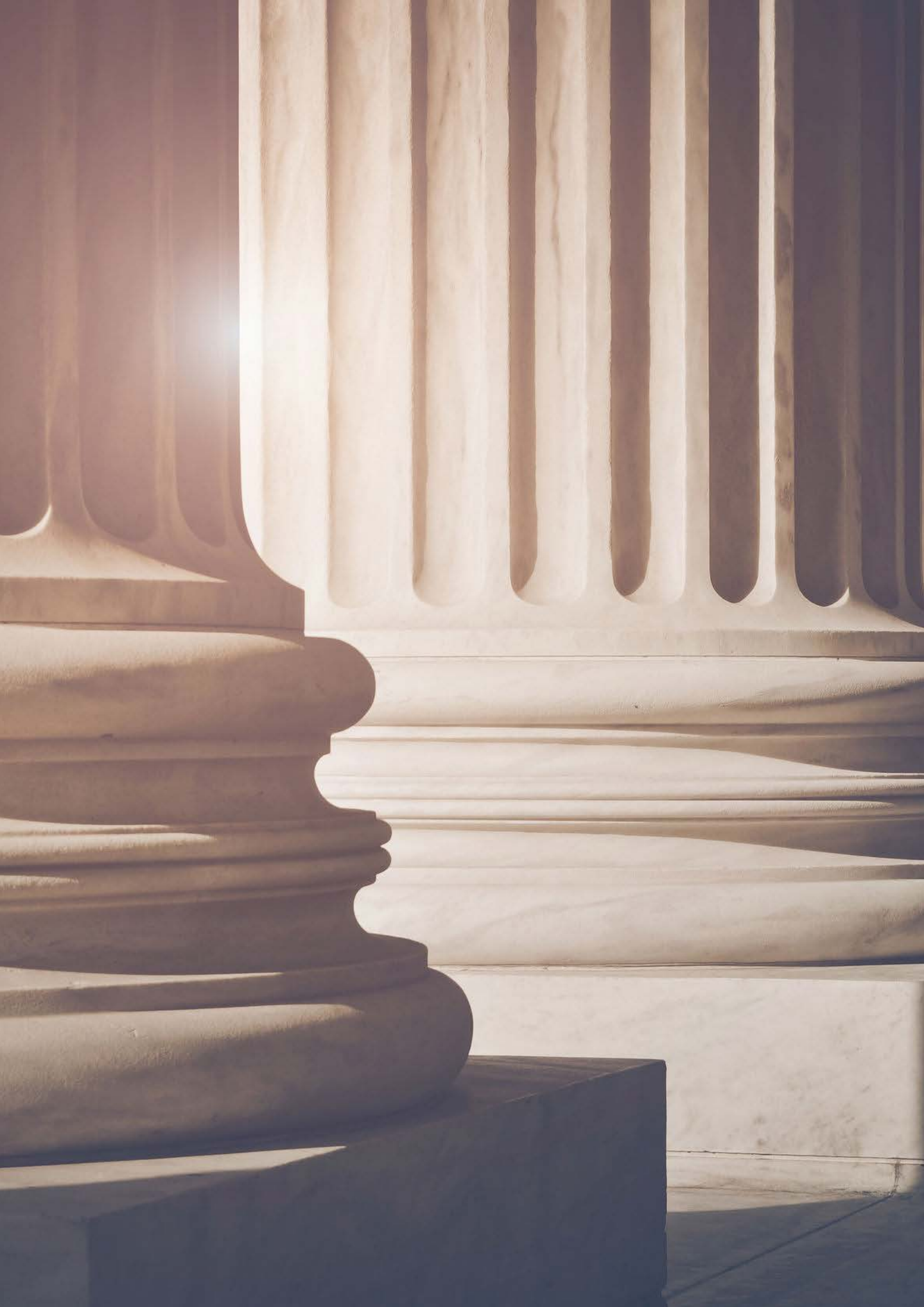
Bibliografia

Jornada Mediació administrativa a Catalunya: perspectives i prospectives (UOC, 22 de gener del 2019), part de Rhita Boustá.

PONCÉ SOLÉ, Juli. *Revisió d'ofici i revocació: similituds, diferències, problemes i possibles solucions. On podrien els ombudsman locals incidir més eficaçment?* a DÍEZ, Laura, PONCÉ SOLÉ, Juli, CABEZUELO VALENCIA, David, *Equitat i Seguretat Jurídica*, Monografies del FòrumSD, 2018.

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA, *La sindicatura municipal com a ombudsman independent. La situació a Catalunya*, 2018.

TORNOS MAS, Joaquín, *La mediación en el derecho administrativo* a la Jornada "Mediació administrativa a Catalunya: perspectives i prospectives" (UOC, 22 de gener del 2019).



3. ADR - MEDIACIÓ DIRECTIVA DE LA UNIÓ EUROPEA, NORMATIVA ESPANYOLA I NORMATIVA CATALANA

Jordi Casajoana Feliu

3.1. Normativa de Catalunya

- Llei 25/2010, de 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família. DOGC núm. 5686, de 5 d'agost.
- Llei 15/2009, de 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat. DOGC núm. 5432, de 30 de juliol.
- Decret 135/2012, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 15/2009, de 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat. DOGC núm. 6240, de 25 d'octubre.
- Ordre JUS/188/2017, d'1 d'agost, per la qual es creen els Premis ADR Justícia per a treballs de recerca i iniciatives pràctiques en l'àmbit de la mediació i altres mitjans de resolució de conflictes i s'aproven les bases que n'han de regir la concessió. DOGC núm. 7427, de 4 d'agost de 2017.
- Ordre JUS/119/2017, de 14 de juny, per la qual es dona publicitat a la relació de taxes vigents que gestiona el Departament de Justícia. DOGC núm. 7393, de 19 de juny.
- Ordre JUS/245/2014, de 28 de juliol, per la qual s'estableixen els requisits i les condicions necessàries per a la inscripció en els registres generals del Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya de les persones que no posseeixen una formació homologada. DOGC núm. 6680, de 6 d'agost.
- Ordre JUS/428/2012, de 18 de desembre, per la qual es regulen els continguts bàsics i el procediment d'homologació de la formació específica en matèria de mediació en l'àmbit del dret privat. DOGC núm. 6282, de 28 de desembre.

3.2. Normativa estatal

- Llei 5/2012, de 6 de juliol, de mediació en assumptes civils i mercantils. BOE núm. 162, de 7 de juliol. Correcció d'errades al BOE núm. 178, de 26 de juliol.
- Reial decret 980/2013, de 13 de desembre, pel qual es despleguen determinats aspectes de la Llei 5/2012, de 6 de juliol, de mediació en afers civils i mercantils. BOE núm. 310, de 27 de desembre. Normativa internacional.
- 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.
- Recomanació núm. R (98)1 del Comitè de Ministres als Estats membres, de 21 de gener de 1998, sobre la mediació familiar.

3.3. Context històric

El sorgiment de la mediació a Espanya comença als anys vuitanta amb la sensibilització sobre els sistemes alternatius a la jurisdicció per resoldre els conflictes. Neix gràcies a les diverses Recomanacions del Consell de Ministres i en particular a la Recomanació de 21 de gener de 1998 que impel·lia els estats membres a adoptar i instituir la mediació familiar, introduint les primeres novetats legislatives en el continent europeu, fent-se així ressò de l'interès existent sobre aquest sistema molt indicat per a la solució d'aquest tipus de conflictes. En conseqüència, a Espanya la disposició final tercera de la Llei 15/2005, de 8 de juliol, va modificar el Codi civil i la Llei d'enjudiciament civil en matèria de separació i divorci establint d'aquesta manera que:

[...] el Govern remetrà a les Corts un projecte de Llei sobre mediació basada en els principis establerts en les disposicions de la Unió Europea i en tot cas en els principis de la voluntarietat, imparcialitat, neutralitat i confidencialitat i en el respecte als serveis de mediació creats per les comunitats autònomes.

No obstant això, les comunitats autònomes es van avançar a la regulació estatal creant les seves pròpies lleis.

La primera a sumar-se al fenomen de la mediació va ser Catalunya amb la Llei 1/2001, de 15 de març. Aquesta fou derogada per la Llei 15/2009, de 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat, més àmplia que l'anterior, ja que ara no només atenia els conflictes de la persona i la família, sinó que augmentava el seu camp d'actuació en la mediació civil d'aquells casos en què es produeix una ruptura de la comunicació personal entre les parts quan aquestes han de mantenir relacions en el futur, com conflictes entre associacions i fundacions, en la convivència ciutadana i veïnal, en l'àmbit de la propietat horitzontal, tractant així també amb matèria de consum.

Després de la llei catalana, onze comunitats autònomes van anar creant la seva pròpia llei, la majoria exclusivament en l'àmbit de la mediació familiar (com la Llei 15/2003, de 8 d'abril, de la mediació familiar a Canàries, modificada posteriorment per la Llei 3/2005, de 23 de juny) enfocades exclusivament a conflictes que es deriven o siguin conseqüència de relacions familiars.

Tornant al pla estatal, la publicació de la ja esmentada Directiva 2008/52/CEE va suposar un abans i un després per als ordenaments jurídics dels estats membres en interposar un termini per transposar els seus ordenaments, que vencia el 21 de maig de 2011. Espanya no va aconseguir aprovar a temps el Projecte de Llei de mediació en assumptes civils i mercantils que s'havia redactat, va caducar amb la resta d'iniciatives parlamentàries pen-

dents, assumpte, doncs, que li quedava al nou Govern que es va constituir després de les eleccions. A causa de l'incompliment del termini, el mes de novembre de 2011 la Comissió va cridar l'atenció a Espanya alertant que si no es rebia una resposta satisfactòria en el termini de dos mesos la Comissió podia recórrer al Tribunal Europeu de Justícia.

Atesa la situació urgent, s'aprovà el Reial decret Llei 5/2012, de 5 de març, de mediació d'assumptes civils i mercantils després de ser sotmès a votació per la totalitat de diputats del Congreso. Tanmateix, no va estar més de cinc mesos en vigor i va ser substituït per la Llei 5/2012, de 6 de juliol, de mediació d'assumptes civils i mercantils, Llei 5/2012, millorant i aclarint la redacció d'algunes disposicions.

Després d'un llarg procés, finalment aquesta Llei 5/2012 va veure la llum amb l'objectiu de regular la mediació únicament en assumptes civils i mercantils quan aquests es refereixen a drets disponibles per les parts. Per tant, els drets i obligacions sobre les quals les parts no tenen poder de disposició no entrarien a conèixer-se en l'àmbit de la mediació; tampoc la mediació penal, la mediació amb les Administracions públiques ni la mediació laboral.

3.4. El futur

L'entrada en vigor de la Llei 5/2012, de 6 de juliol, de mediació (la Llei de Mediació), ha evidenciat la necessitat de donar un decidit impuls legislatiu en matèria de mediació civil i mercantil. Les dades fins aleshores ofertes revelen la falta d'implementació, difusió i foment entre particulars i professionals.

És per això que la publicació el dia 11 de gener del 2019 de l'Avantprojecte de Llei d'impuls de la mediació ve a cobrir una demanda professional col·lectiva, que parteix del reconeixement comú que la Llei de mediació a Espanya no "ha aconseguit desenvolupar la potencialitat augurada des de la seva gestació". En els sis anys de vigència de la Llei de mediació s'han aixecat, d'una banda, les veus defensores de la imposició de l'intent de mediació obligatòria en la via civil com a requisit procedimental i, d'altra banda, les detractores, que consideren que la seva imposició pot implicar una major dilació procedimental. El debat sobre l'obligatorietat ha estat damunt de la taula i aquest avantprojecte hi fa front partint d'un interès primordial: donar un impuls a la mediació a Espanya i convertir la mediació en un mitjà reeixit de resolució de conflictes en l'àmbit civil que descarregui als tribunals de justícia.

Amb aquest ànim, el legislador aposta per l'obligatorietat mitigada que, molt resumidament, implica la imposició de l'intent de mediació prèvia a la interposició de determinades demandes, com a pressupost processal necessari

per accedir a la via judicial i la potestat dels tribunals de primera i segona instància per derivar les parts d'un procés declaratiu a un procediment de mediació. Més enllà d'altres aspectes també importants de què ens parla l'avantprojecte, aquest debat centrarà bona part de les crítiques i lloances del projecte.

3.5. Les particularitats de la mediació administrativa

El principal referent respecte de la mediació administrativa el trobem en el Llibre Blanc de la Mediació a Catalunya, el qual ens explica com la mediació en el dret administratiu presenta algunes particularitats respecte dels caràcters generals de la mediació en matèria civil i mercantil, de què hem parlat més extensament tractada des del punt de vista normatiu, doctrinal i de pràctica jurídica.

En aquest sentit, cal partir del fet que la mediació en matèria administrativa es troba fora de l'àmbit de l'aplicació de la Directiva 52/2008/CE del Parlament Europeu i del Consell de 21 de maig de 2008 sobre certs aspectes de la mediació en assumptes civils i mercantils (article 1.2). En el mateix sentit, tant la Llei catalana 15/2009, del 22 de juliol, com l'Avantprojecte de llei estatal de mediació en assumptes civils i mercantils, aprovat pel Consell de Ministres de 19 de febrer de 2010, exclouen la mediació en l'àmbit administratiu. En qualsevol cas, cal senyalar que l'Avantprojecte de llei de reforma de la Llei 60/2003 de 23 de desembre, d'arbitratge i d'arbitratge institucional en l'Administració general (versió de 10 de febrer de 2010) preveia una modificació de l'article 77 de la Llei 29/1998 de la jurisdicció contenciosa administrativa, per a incloure la possibilitat que, quan la contesa versés sobre estimació de quantitat, el jutge o tribunal imposés a les parts la submissió a mediació, d'acord amb la legislació reguladora de la mediació.

La mediació, entesa com acabem de descriure, s'ha manifestat i encara es manifesta de manera més nombrosa i fonamental en l'àmbit del dret privat, l'àmbit familiar o el dret laboral. Això és així en la majoria dels sistemes jurídics. Òbviament, malgrat la seva trajectòria molt més curta, no es desconeix el seu potencial mitjà de resolució de conflictes de naturalesa administrativa.

El dret comparat ens ofereix alguns exemples en què es concedeix gran importància als recursos administratius com a instruments que pretenen racionalitzar el final del conflicte i evitar la iniciació de processos jurisdiccionals. Així, en el cas de França, s'entén que els recursos administratius prèalables permeten a l'Administració fer examen de consciència i al ciutadà conèixer millor els seus drets sense necessitat d'afrontar el cost dels processos. En el cas del sistema alemany de Wiederspruchsverfahren, no només serveix per alleugerar la càrrega dels jutjats administratius, sinó

que també ajuda a respectar més el principi de legalitat i permet al ciutadà invocar una verificació de l'actuació administrativa amb uns costos econòmicament accessibles.

Cal assenyalar des del punt de vista del dret internacional la mediació propugnada pel Consell d'Europa, que en diverses recomanacions encoratja l'ús d'aquest mitjà de resolució de conflictes. En concret, la Recomanació de l'any 2001 sobre l'ús de la mediació en la resolució de conflictes entre Administració pública i particulars.



4. LA MEDIACIÓ ADMINISTRATIVA

Blanca Barredo Gutiérrez

4.1. Directiva de la Unió Europea. Normativa espanyola i el CGPJ

Com afirma Fernández de Benito, la mediació, en el seu sentit científic i metodològic, constitueix una aposta de la Unió Europea per enfortir l'espai comú judicial¹. La mediació administrativa s'ha incorporat en l'àmbit del dret administratiu a través de la Recomanació del Comitè de Ministres dels Estats Membres sobre mitjans alternatius de regulació dels litigis entre autoritats administratives i persones privades (2001), entesa com una heterocomposició d'interessos públics i privats en una relació entre el ciutadà i l'Administració subjecta al dret administratiu. En la seva exposició de motius reconeix que pugui tenir lloc tant en fase de demanda davant el jutge, com que sigui proposada per un jutge o imposada per la llei.

La mediació administrativa en la Normativa Espanyola sembla estar emparada fins i tot pel text constitucional, ja que com Carballo Martínez assenyalava:

[...] el principi de disposició i l'autonomia de la voluntat coadjuven a la més adequada realització dels drets i deures fonamentals, tenint en compte que, tal com preveu l'article 10 de la Constitució la dignitat de la persona, els drets inviolables que li són inherents, el lliure desenvolupament de la personalitat, el respecte a la llei i al Dret dels altres són el fonament de l'ordre polític i de la pau social.²

De la mateixa manera, afirma l'autor:

L'apoderament general de la mediació ho permet l'article 9 de la Carta Magna, en dotar els poders públics competents de la facultat per promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integren siguin reals i efectives, remouent els obstacles que impedeixin o dificultin la seva plenitud i operant com a instrument de participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

La Directiva 2008/52/CE del Parlament Europeu i Consell de 21 de maig de 2008, obliga a procedir a la seva transposició sobre certs aspectes de la mediació en assumptes civils i mercantils. En el Projecte de Llei de mediació en assumptes civils i mercantils de 29 d'abril de 2011 introdueix una modificació en l'article 77.1 de la LJCA, reconeixent expressament la mediació contenciosa administrativa i la seva submissió a les normes de la Llei de mediació en assumptes civils i mercantils, relatives als principis de la ma-

¹ FERNÁNDEZ DE BENITO, María Jesús, La mediació intrajudicial.

² CARBALLO MARTÍNEZ, Gerardo, *La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal*, Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 29, 2013, p. 52.

teixa, l'estatut del mediador i al procediment.

Finalment, s'aprova el Reial Decret Llei 5/2012, de 5 de març, de mediació en assumptes civils i mercantils, el qual exclou expressament del seu àmbit d'aplicació "la mediació amb les administracions públiques" (article 2.2b). Els experts consideren coherent la seva exclusió, atès que la mediació administrativa ja està recollida en l'article 88.1 i 107.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú. L'article 88.1 regula la terminació convencional del procediment administratiu a través d'acords que no siguin contraris a l'ordenament jurídic, ni versin sobre matèries no susceptibles de transacció. L'article 107.2 es refereix a la mediació substitutòria dels recursos d'alçada i de reposició. D'altra banda, la mediació contenciosa administrativa està prevista de manera implícita en l'article 77.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa (LJCA). Els nostres tribunals de justícia així ho avalen en admetre la possibilitat d'arribar a un acord que posi fi a la controvèrsia en assumptes amb matèries susceptibles de transacció o quan versin sobre quantitat.

³ Article 107.2:

Les lleis poden substituir el recurs d'alçada, en supòsits o àmbits sectorials determinats, i quan l'especificitat de la matèria així ho justifiqui, per altres procediments d'impugnació, reclamació, conciliació, mediació i arbitratge, davant òrgans col·legiats o comissions específiques no sotmeses a instruccions jeràrquiques, amb respecte als principis, garanties i terminis que la present Llei reconeix als ciutadans i als interessats en tot procediment administratiu.

⁴ Article 77.1:

En els procediments en primera o única instància, el jutge o el tribunal, d'ofici o a sol·licitud de part, una vegada formulades la demanda i la contestació, pot sotmetre a la consideració de les parts el reconeixement de fets o documents, així com 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 versin sobre estimació de quantitat.

La seva omisió també té sentit si es vol que la mediació contenciosa administrativa tingui substantivitat pròpia i es pugui utilitzar amb l'eficàcia i garanties necessàries, en tenir autonomia, enfront d'altres models de resolució alternativa de conflictes.

És important que la mediació administrativa abasti tant la mediació en el procediment administratiu com en el contenciós administratiu (mediació intrajudicial), atès que el procés judicial i el procediment administratiu han d'estar concatenats en la mesura que trobem la millor manera i moment d'oferir en cada procediment una solució als problemes que es derivi de l'actuació administrativa a través de la mediació.

L'article 107.2³ de la Llei 30/1992 de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, preveu la possibilitat d'utilitzar la mediació com a substitutiva del recurs d'alçada, és a dir, en la fase final del procediment administratiu. Sembla raonable que l'article 77.1⁴ de la Llei Reguladora de la Jurisdicció Contenciós administrativa (29/1998, de 13 de juny) hagi deixat temps suficient en el marc del procés perquè la mediació pugui utilitzar un cop formulades la demanda i la contestació. En tot cas, criteris d'oportunitat i de conveniència fan necessari que es modifiqui l'esmentat article, en el sentit que la mediació pugui ser utilitzada en qualsevol fase del procediment tant en l'abreujat com en l'ordinari contenciós administratiu.

El Consell General del Poder Judicial (2013) destaca que la jurisdicció contenciosa administrativa es pot alimentar de diversos mètodes per resoldre

conflictes, com la mediació, la conciliació o l'arbitratge i afirma:

El control jurisdiccional de les administracions públiques que s'atribueix en exclusiva al poder judicial d'acord amb el que disposen els articles 106 i 117 de la Constitució, no exclou que els conflictes que sorgeixin entre els ciutadans puguin ser resolts per vies diferents de la jurisdiccional, podent complementar-se amb l'establiment de tècniques intrajudicials o extraprocedimentals no específicament assimilades en la funció de "jutjar i fer executar el jutjat" que contribueixin a la protecció jurídica dels drets dels ciutadans.

Per iniciativa del Consell General del Poder Judicial un grup d'especialistes ha treballat sobre una proposta de mediació intrajudicial formulada per l'Institut Europeu de Mediació i Ètica Pública (IEMEP) i finalment ha elaborat un Projecte de protocol per a la implementació d'un pla pilot en la jurisdicció contenciosa administrativa, que pretén llençar suficients dades per a la millor elaboració de la norma que reguli la mediació en l'àmbit administratiu i contencios administratiu. Per últim, el Consell del Poder Judicial i la Fundació Valsain varen signar un conveni per desenvolupar un programa pilot de mediació intrajudicial entre particulars i Administracions públiques (2013).

4.2. Concepte de mediació administrativa. La competència administrativa

La mediació suposa implementar estratègies per resoldre el conflicte i posar les bases per la seva resolució. La mediació en el dret administratiu té, a més, una nova forma d'entendre les relacions entre l'Administració i el ciutadà. La mediació connecta amb el principi de bona administració⁵; la mediació administrativa ha de buscar un equilibri entre l'interès general (finalitat de l'administració), el bon governament i la necessitat que l'Administració s'apropi als ciutadans, promogui la confiança, escolti, i tot això sense oblidar els interessos públics.

A través de la mediació, l'Administració pot establir una relació diferent amb la societat en abordar els conflictes a través del diàleg i la recerca d'una gestió dels conflictes d'una manera satisfactòria per les parts implicades. La mediació administrativa ha d'atendre les singularitats que es deriven del dret administratiu i la vinculació de l'Administració al principi de legalitat pot limitar o excloure alguns àmbits per trobar solucions acordades. A més a més, el procés de mediació administrativa ha de resoldre les dificultats de les particularitats d'un escenari de dret públic que pot comportar una situació de desigualtat entre les parts com a conseqüència de la prerrogativa administrativa i la subjecció dels ciutadans a l'Administració. L'Administració pública es troba vinculada als principis de supremacia i sotmetiment a la llei i les normes de dret administratiu emparen interessos de caràcter públic

⁵ El principi de bona administració implica una pràctica administrativa basada en paradigmes de racionalitat, objectivitat, transparència, motivació i eficiència que configuren el deure de bona administració. Sota aquest enfocament la mediació permet que l'Administració "a través d'un diàleg transformador, reconegui drets i interessos legítims, compleixi amb les seves obligacions, identifiqui l'error, revisi les seves accions i, en definitiva, allunyant-se de la figura indesitjable del silenci administratiu, descobreixi i acordi propostes legítimes i estratègiques, fins a aconseguir un equilibri ponderat entre el principi de legalitat administrativa i el de bona administració", Vid. CGPJ/ Fundació Valsain, *Protocol per a la implementació d'un pla pilot de mediació en la jurisdicció contenciosa administrativa*, 2011, p. 6.

que, per tant, estan fora del poder de disposició de les parts del conflicte i limiten a l'hora de trobar una solució acordada. En definitiva, es tracta de trobar i acordar propostes legítimes fins aconseguir un equilibri ponderat entre el principi de legalitat administrativa i el de bona administració.

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. La Recomanació del Consell d'Europa estableix que els Alternative Dispute Resolution (ADR: Resolució Alternativa dels Conflictes) en dret administratiu haurien d'estar permesos en general o en determinats tipus de litigis considerats adequats per això i cita en particular aquells relatius a actes administratius individuals, contractes, responsabilitat patrimonial i a reclamacions pecuniàries.

A tall d'exemple, pel que fa referència a la mediació intrajudicial administrativa, troben a la guia pràctica del Consell General del Poder Judicial⁶,

...) des d'una altra perspectiva, el control jurisdiccional de les administracions públiques que s'atribueix a exclusiva al poder judicial d'acord amb el que disposen els articles 106 i 117 de la Constitució, no exclou que els conflictes que sorgeixin entre els ciutadans puguin ser resolts per vies diferents de la jurisdiccional, podent complementar tal via amb l'establiment de tècniques compositives intrajudicials o extraprocessals no específicament incardinades en la funció de jutjar i fer executar el jutjat» que contribueixin a la protecció jurídica dels drets dels ciutadans. El principi constitucional de reserva de jurisdicció, que impossibilita l'atribució al poder executiu de funcions jurisdiccionals, no impedeix, però, que la comunitat institueixi fórmules o tècniques, com la mediació, que contribueixi a resoldre els conflictes que oposen els ciutadans amb les administracions públiques.

⁶ CGPJ, "La mediación contencioso-administrativa en el sistema de justicia" a *Guía para la práctica de la mediación intrajudicial*, pp. 167-171.

⁷ TORNOS MAS, Joaquín, "La mediación en el derecho administrativo" a la *Jornada Mediación administrativa a Catalunya: perspectivas i prospectives* (UOC, 22 de gener del 2019).

⁸ Qüestió diversa i que no tractem en aquest treball és l'exercici per les entitats locals i altres ens públics de la mediació en l'àmbit del dret privat, de conformitat amb l'article 23 de la Llei 15/2009 de l'arbitratge privat. En aquest cas l'Administració actua com a ens mediador per resoldre conflictes entre particulars. Sobre això: TORNOS MAS, Joaquín, "Comentari a l'article 23", dins VIOLA, Isabel, *Comentarios a la Llei catalana 15/2009, de 22 de juliol, de mediación en l'àmbit del dret privat i concordants*, Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 152-158.

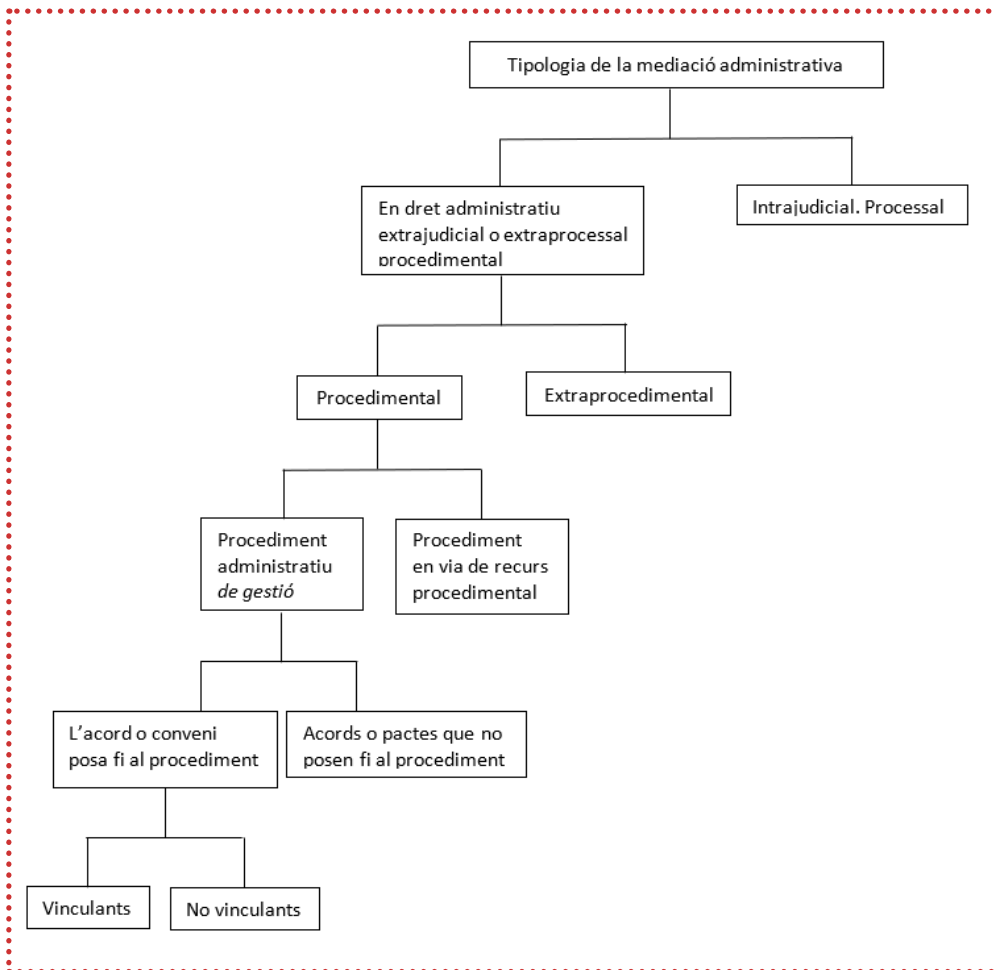
El Dr. Joaquín Tornos Mas⁷ diferencia tres possibles utilitzacions de la mediació⁸: a) la mediació com a mecanisme que pretén evitar un conflicte, b) la mediació com a mecanisme que tracta de donar solució a un conflicte i c) la mediació intrajudicial.

Atenent a la seqüència o inserció temporal en el curs de la producció de l'acte i de la fiscalització de l'activitat administrativa en via jurisdiccional, se solen distingir dos tipus de mediació: abans del procés o durant el procés. En l'àmbit administratiu, la mediació es pot esdevenir en el procediment administratiu ordinari (extraprocessalment), eventualment en la resolució del recurs o intrajudicialment.

En definitiva, la tipologia de la mediació en l'àmbit administratiu bé podria respondre aquest esquema sintètic que apareix en el Llibre Blanc de la Me-

diació a Catalunya (2010)⁹:

GRÀFIC 1 Tipologia de la mediació en l'àmbit administratiu



4.3. Experiència pilot. Mediació contenciós administrativa

El Consell del Poder Judicial i la Fundació Valsaín varen signar el dia 30 d'abril del 2013 el Convenio marco de colaboración entre la Fundación Valsaín y el Consejo General del Poder Judicial para la mediación intrajudicial en la jurisdicción contencioso-administrativa (disponible online). El projecte es desenvolupa en els assumptes que es resolguin en primera instància en els jutjats unipersonals i que afecten normalment a plets entre particulars o associacions davant ajuntaments, diputacions i empreses públiques. El primer projecte pilot s'ha desenvolupat als Jutjats de les Illes Canàries al qual s'hi ha sumat progressivament diferents comunitat autònomes.

A Catalunya, el Departament de Justícia impulsa un programa pilot de mediació contenciosa administrativa per donar compliment a l'article 92.1 del Decret 278/2016, de 2 d'agost, de reestructuració del Departament de

⁹ CASANOVAS, Pompeu, MAGRE, Jaume, LAUROBA, Ma. Elena (dirs.), *Llibre Blanc de la Mediació a Catalunya*, Barcelona, Departament de Justícia de la Generalitat, 2010, p. 743.

Justícia, d'acord amb el qual una de les funcions de la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques, òrgan del Departament de Justícia, és promoure i desenvolupar els mitjans alternatius de resolució de conflictes. La Jutgessa degana de Barcelona, Mercè Caso, va donar suport a aquest pla, que ja funciona en un jutjat de les Canàries i al Tribunal Superior de Justícia de Múrcia i els jutjats contenciosos administratius número 5 i el 17 de Barcelona s'han inscrit per oferir la mediació.

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 diverses vies de pas a la mediació contenciosa i contencions administrativa:

- La Recomanació (2001), de 5 de setembre de 2001, del Comitè de Ministres dels Estats Membres recomana als governs dels Estats Membres l'ús de maneres alternatives de resoldre els conflictes entre les autoritats administratives i les parts privades, en lloc d'anar als Tribunals, quan s'escaigui.
- L'article 77 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contencions administrativa 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 necessitaran l'autorització oportuna per efectuar la transacció, de conformitat a les normes que regulen la seva disposició de l'acció. L'acord no pot ser contrari a l'ordenament jurídic ni lesiu de l'interès públic ni de 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 fer 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 concloents del procediment o incorporar-se a la seva resolució.
- L'article 112.2 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 concloents del procediment.

A Catalunya, i de manera expressa, està 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 recla-

ma 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 parts.

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 de la Llei 19/2014): l'Administració no pot oposar-se a l'aplicació d'aquest procediment si les altres parts afectades l'accepten; l'acord de mediació ha de ser assolit en el termini d'un mes, durant el qual queda suspesa la tramitació del procediment per resoldre; l'acord de mediació posa fi al procediment de reclamació i que en cap cas no pot ser contrari a l'ordenament jurídic. Finalment, tot i que l'Administració pública està subjecta al principi de legalitat (101.3, Constitució Espanyola) i existeix un control judicial sobre l'actuació sotmesa al principi de legalitat (101.6, Constitució Espanyola), sempre que la normativa permeti la transacció sobre el resultat o l'acabament convencional, dins el marc legal existent, l'Administració podrà acordar en mediació els termes de resolució de conflicte.

Matèries i criteris d'assignació utilitzats:

- Supòsits on l'ordenament jurídic permet la transacció
- Supòsits on l'ordenament jurídic admet la finalització convencional del procediment administratiu (article 86 de la Llei 39/2015)
- Supòsits pels quals l'ordenament jurídic preveu procediments impugnatoris i substitutius de la via del recurs administratiu a l'empara de l'article 112.2 de la Llei 39/2015
- Supòsits d'exercici de potestats discrecionals de l'Administració
- Fixació de fets controvertits en les potestats reglades o que son pressupòsit d'aplicació de normes jurídiques

Objecte:

- Fixació de la quantia d'indemnitzacions o justipreus, compensacions o rescats
- Contractes de dret públic o privat, convenis i reintegrament de subvencions
- Concreció de magnituds, paràmetres i estàndards en l'aplicació de la legislació urbanística, medi
- ambiental i d'ordenació del territori
- Activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses
- La inactivitat de l'Administració, la via de fet i el silenci administratiu
- La responsabilitat patrimonial
- L'execució de mesures en la potestat disciplinària i sancionadora
- RRHH i personal
- Mobbing o assetjament laboral

- Recaptació executiva per via de constrenyiment
- Interessos de demora
- La resta de matèries que s'estableixin en normes legals o que siguin decidides pel/per la jutge/ess

Àmbits:

- Urbanisme
- Medi ambient
- Recaptació
- Funció pública
- Altres

5. ACTIVITAT DELS SÍNDICS MUNICIPALS DE GREUGES I MEDIACIÓ ADMINISTRATIVA

Mercè Balasch Sagrera

5.1. Mediació i dret administratiu

5.1.1. Recurs de la mediació en les relacions entre els ciutadans i les Administracions públiques

Què entenem per mediació? Imma Barral i Elena Lauroba defineixen la mediació com un "procés de resolució o gestió de conflictes on intervé un tercer el qual assisteix les parts en la superació de l'esmentat conflicte, mitjançant acords que construeixen elles mateixes".

En altres paraules: "Procediment no jurisdiccional de caràcter voluntari i confidencial que es dirigeix a facilitar la comunicació entre les persones per a què gestionin per elles mateixes una solució als conflictes que els afecten amb l'assistència d'una persona mediadora que actua de forma imparcial i neutral" (article 1 de la Llei catalana 15/2009).

La mediació és, doncs, un procediment o mètode que té per objectiu la resolució d'un conflicte i que pot tenir com a resultat un acord, és una fórmula d'autocomposició per resoldre controvèrsies quan el conflicte jurídic afecta a drets subjectius de caràcter disponible; té un caràcter voluntari, més enllà d'una presumpta obligatorietat inicial, com a tràmit previ; respecta la igualtat de les parts, és a dir, la plena igualtat d'oportunitats en la seva intervenció; el mediador és imparcial i neutral i assegura la confidencialitat; la vinculació sobre l'acord té eficàcia de contracte.

Aquestes definicions/característiques sobre la mediació no s'ajusten sempre a l'àmbit de la mediació administrativa, on una de les parts és una Administració pública i on la relació estarà regida pel dret administratiu. En aquests casos, o sia, quan la relació és entre el ciutadà i l'Administració pública, s'ha constatat la insuficiència de les garanties actuals per resoldre conflictes: el recurs administratiu o el posterior recurs judicial als jutjats contenciosos administratius.

El ciutadà que consideri lesionats els seus drets legítims per l'actuació o la inactivitat de l'Administració pública pot plantejar les seves pretensions i obtenir-ne satisfacció si estan emparades en una norma legal. Tanmateix, la realitat no es correspon amb aquest procediment perquè els recursos administratius que ha de resoldre la pròpia Administració que ha dictaminat, rarament són estimats i els que s'interposen davant d'altres òrgans o instàncies demoren tant temps la resolució que no es pot considerar efectiva.

Així, la via judicial resulta molt cara i lenta pel ciutadà i, per tant, la tutela judicial efectiva que disposa l'article 24 de la Constitució Espanyola pot resultar lesionada.

5.1.2. Dret administratiu i Administració pública

Tal com afirma Gerardo Carballo Martínez, si entenem la funció de control del Síndic Municipal en el sentit de vigilar el funcionament correcte de l'Administració pública en relació amb els ciutadans, es pot considerar que el diàleg i la comunicació formarien part essencial dels seus instruments dirigits a resoldre de forma pacífica i a través d'un consens portant a terme una activitat imparcial de mediació.

Tanmateix la mediació pot ser considerada des de diferents aspectes segons posem el focus en la metodologia o objectius...

Mediació en equitat com a mitjà de ponderació del dret per trobar la millor decisió buscant l'equilibri necessari entre l'interès general de l'Administració pública i els interessos particulars dels subjectes privats d'acord amb una interpretació més adequada en la defensa dels seus drets fonamentals. Resolució de conflictes o d'interessos buscant un compliment de la norma menys rigorós per evitar situacions injustes o perjudicials pel ciutadà.

L'aplicació de la mediació es pot considerar amb paràmetres de legalitat fixes i tancats fent servir l'equitat per a la resolució de conflictes (equitat com a principi general que informa l'ordenament jurídic), com a legalitat positivitzada com a prioritat d'actuació de l'Administració pública i com utilització de la mediació entre el ciutadà i l'Administració pública per evitar l'increment de processos judicials.

Mediació en dret, l'activitat de mediació per incorporar els nous valors referencials en la defensa dels drets dels ciutadans, com a tècnica habitual d'autocomposició i examen de l'actuació administrativa en l'àmbit de les potestats reglades o discrecionals havent de pronunciar-se sobre els fets o normes qüestionats i la seva adequació a la legalitat jurídica administrativa o constitucional que resulti aplicable.

En les dues vessants el Síndic Municipal pot intervenir com a mediador o intermediador entre el ciutadà i l'Administració pública o com a derivador cap a la mediació administrativa des d'un servei de mediació.

Segons Juli Ponce Solé, el dret dels ciutadans a una bona administració i l'obligació per les Administracions públiques té una relació directa amb l'equitat tradicional, que també és un principi dels Síndics Municipals i per tant, el Síndic Municipal fent ús de l'instrumental que li proporciona el dret a

una bona administració dels ciutadans pot contribuir que l'equitat informi la decisió de l'acte administratiu.

Com afirma Juli Ponce Solé, són poques les referències que conté la normativa actual perquè l'Administració pugui acollir-se a la necessitat de ponderació dels impactes de les seves decisions, per això sembla necessari poder obtenir futures ordenances que incloguin una crida a la legitimació específica dels síndics en casos d'actes desfavorables pel ciutadà inoportuns per la seva manca d'equitat, a la llum de les circumstàncies concretes de la persona afectada.

5.1.3. Dret administratiu i resolució de conflictes

Com exposa Jorge Agudo González, cal diferenciar entre la resolució de conflictes entre l'Administració pública i el ciutadà i la institució de les diverses maneres de controlar l'Administració pública. El control de l'Administració pública que en seu judicial fa el jutge és per garantir la subjecció de l'Administració al marc normatiu que l'habilita per actuar i alhora la limita en la seva actuació (principi de legalitat). Es tracta d'un control correctiu, que tracta de corregir irregularitats jurídiques. La mediació, en canvi, no vol corregir irregularitats jurídiques, sinó buscar l'aplicació de la norma que més satisfaci les parts relacionades o en una situació de conflicte.

En mediació no hi ha control d'una actuació prèvia, sinó una via per a trobar una solució acordada. La mediació vol aconseguir un acord entre les parts relacionades dins del marc legal aplicable, però no té com a objectiu la correcta aplicació de la norma tot i que no pot comportar una decisió contrària a dret.

Com bé afirma Joaquín Tornos Mas, l'Administració pública ha d'actuar amb la finalitat principal de complir la norma de la manera més correcta possible en la persecució de l'interès general i la mediació administrativa ha d'estar basada en la constatació que l'acord amb els ciutadans afectats és una bona manera d'aconseguir la millor satisfacció de l'interès general definit en la norma aplicable.

Així, la resolució de conflictes per la via administrativa tradicional sembla evident que no és prou efectiva (recursos majoritàriament no estimats) i que la via judicial és cara i de resolució molt lenta, i en el cas de litigis d'escassa quantia fins i tot poc aconsellable pel cost afegit.

5.1.4. Utilització de la mediació administrativa

La mediació administrativa pot ser utilitzada:

- Com a mecanisme per evitar un conflicte: el marge de negociació es redueix a la discrecionalitat, el contingut de l'acord està predeterminat i no hi intervé cap mediador.
- Per a donar solució a un conflicte: s'obre un procediment als administrats per poder consensuar el contingut de la decisió final administrativa. Hi ha participació ciutadana i la mediació estableix un interès general a través d'un procediment acordat. (No és mediació estricta perquè l'Administració manté la seva posició preeminent en la presa de decisió).

Sí que es pot considerar aplicada la mediació quan es vol impulsar un acord de les parts enfrontades per adoptar l'acte concret. El tercer que ha d'actuar com a mediador es pot considerar en la figura de la sindicatura local o en altres institucions. Es tracta de mediació perquè existeix un conflicte i la solució es vol aconseguir per una via alternativa a la judicial.

Cal considerar l'existència de bastantes dificultats per aplicar la mediació per manca de cultura administrativa, que comporta poc o cap interès en negociar en el moment en què es defineix l'Administració pública com un poder amb autotutela que defineix l'interès general i l'imposa als ciutadans (Principi de legalitat).

La mediació intrajudicial: es considera intrajudicial quan el conflicte està judicialitzat i el Síndic Municipal ja no pot intervenir perquè resulta incompetent. A Catalunya s'ha iniciat el Programa Pilot de mediació en l'àmbit contenciós administratiu a través de la Generalitat de Catalunya.

5.2. Activitat mediadora i derivadora del Síndic Municipal de Greuges

El Síndic Municipal en exercici de les competències del Reglament orgànic del seu Ajuntament pot fer servir eines de mediació per obtenir la tutela que el ciutadà demana quan acut a la sindicatura.

Així, en l'articulat del Reglament tipus proposat des del FòrumSD, "la seva actuació suposa examinar i resoldre les queixes formulades. També podrà actuar com a mediador envers les parts enfrontades sempre que les parts ho consentin o bé proposar fórmules de conciliació o acord". En aquest cas es fa ús de tècniques o eines i es tractaria d'una intermediació més que un procediment de mediació.

La institució del Síndic Municipal també té inserides les facultats derivadores cap a la mediació administrativa conduïda ad hoc a través del Reglament de Participació (article 6 del Reglament tipus de participació ciutadana de la Diputació de Barcelona) establint com a sistema de defensa dels drets de la ciutadania a la sindicatura de greuges municipal.

La derivació cap a la mediació administrativa la pot dirigir el Síndic Municipal cap als centres de mediació municipal o els centres privats o associacions professionals o mediadors acreditats, segons font pública del Centre de Mediació en Dret Privat de la Generalitat de Catalunya.

5.2.1. Centres de mediació vinculats a l'ajuntament

Registre de serveis de mediació ciutadana

El Registre de Serveis de Mediació Ciutadana és un registre de caràcter administratiu adscrit al Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya que dona publicitat dels serveis de mediació ciutadana de titularitat pública creats per les Administracions locals i altres entitats públiques.

En el Registre del Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya consten registrats els següents serveis (data d'actualització: 26.10.2015):

- Servei de Mediació Municipal de Malgrat de Mar
- Servei Municipal de Mediació de Sabadell Mediació
- Servei de Mediació Ciutadana de Mataró
- Centre de Mediació i Convivència de Palafrugell
- Servei Local de Mediació Ciutadana d'Arenys de Munt
- Servei Municipal de Mediació Ciutadana de Sant Boi de Llobregat
- Servei Municipal de Mediació i Convivència Ciutadana de Barberà del Vallès
- Servei de Prevenció i Mediació de Conflictos del Gironès de Girona

Registres de mediadors del CMDPC

D'acord amb la Llei 15/2009 de 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat, i el Reglament de desenvolupament aprovat pel Decret 135/2012, de 23 d'octubre, per ser donat d'alta al Registre de mediadors del Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya, cal complir els requisits següents:

1. Tenir una titulació universitària oficial.
2. Acreditar una formació i una capacitació específiques en mediació i en l'especialització corresponent, impartida per centres universitaris, pels col·legis professionals o per d'altres corporacions de dret públic, i cursar la part general i almenys una de les diferents especialitzacions.
3. Estar col·legiat en el respectiu col·legi professional o pertànyer a una associació professional de l'àmbit de la mediació acreditada pel departament competent en matèria de dret civil, o prestar serveis com a mediador o mediadora per a l'Administració.

Les persones que compleixen els requisits d'acord amb el que disposa l'arti-

cle 3 de la Llei 15 /2009 de 22 de juliol, de mediació en l'àmbit del dret privat, i volen exercir la funció de mediació regulada per aquesta Llei:

- Si pertanyen a un col·legi professional s'han d'inscriure al registre del col·legi el qual resoldrà la declaració de capacitat i traslladarà les inscripcions al Registre de l'àmbit corresponent del Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya.
- Si són membres d'una associació professional acreditada o presten serveis de mediació per a l'Administració pública poden demanar al Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya la inscripció directa al Registre de l'àmbit corresponent i el Centre resoldrà sobre la declaració de capacitat.

Registre d'associacions professionals

- Associació de Professionals de la Mediació de Conflictes de Catalunya (ACDMA)

Cens de serveis privats de mediació

El Cens de serveis privats de mediació, dependent del Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya, té caràcter informatiu i naturalesa de font d'accés públic. Els serveis privats de mediació porten a terme actuacions de mediació no subjectes ni al procediment ni a les tarifes del Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya (data d'actualització: 06.05.2019):

- ADR Mediació SLP (ADDO Conflict Resolution), a Barcelona
- Associació de Mediació Mediation Quality, a Barcelona
- Associació Societat Catalana de Mediació i Gestió de Conflictes en l'Àmbit de la Salut, a Barcelona
- Centre ADR ICAB (Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona), a Barcelona
- Centre de Mediació de Dret Privat de les Terres de l'Ebre de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats i Advocades de Tortosa, a Tortosa
- Centre de Mediació de l'Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Lleida, a Lleida
- Centre de Mediació de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Terrassa (CEMI-CAT), a Terrassa
- Centre de Mediació Immobiliària del Consell de Col·legis d'Administradors de Finques de Catalunya, a Barcelona
- Centro Mediación Barcelona SL, a Barcelona
- Dispute Management, SL, a Barcelona
- Equip Eirene, a Barcelona
- EsMediació, Gestió Integral de Conflictes, a Arenys de Mar
- Espai Mediació "in via", a Barcelona
- Exit Mediació s.c.p, a Barcelona

- Fundació Josep Finestres, a L'Hospitalet de Llobregat
- GIRa (ADR ODR GIRA, SCP), a Barcelona
- Institut de Mediació Integral, SLP, a Barcelona
- La Nova Miranda-Escola Gaudí de Mediació i Benestar, a Llinars del Vallès
- Logos Media Más Que Mediar, SL, a Barcelona
- Mediación y Convivencia, a Barcelona, Sitges i Vilafranca del Penedès
- Neutrales-Jams International, a Barcelona

5.2.2. Tasques dels centres de mediació municipals

Els centres de mediació municipals ofereixen els seus serveis municipals, tot i que no tots consten registrats al Centre MDGC. Alguns exemples¹⁰:

Mataró

Treballem amb els casos següents:

- Comunitari i veïnal: convivència, sorolls, malentesos, neteja...
- Espais públics: places, carrers, equipaments...
- Relacionats amb l'activitat econòmica: comerços, hostaleria, lloguer...
- Entre entitats i associacions
- En l'àmbit escolar
- Familiars: parelles, relacions pares i fills, germans...
- Habitatge: situacions de dificultat per fer front al pagament de la hipoteca o del lloguer
- Qualsevol altre desacord entre persones

Sant Boi de Llobregat

El Servei Municipal de Mediació Ciutadana (SMMC) de Sant Boi de Llobregat és el resultat del compromís de l'Ajuntament amb aquelles actuacions, estructures i serveis que afavoreixin un model de ciutat que promoguin i millorin la convivència i el civisme.

En aquest marc, el SMMC treballa per a la promoció de la responsabilitat social, i el foment del compromís amb els drets i deures sobre els que es basa la convivència al municipi de Sant Boi de Llobregat.

El servei es dirigeix de manera universal als ciutadans del municipi que viuen i/o coneixen situacions de conflicte generades per la convivència en diferents àmbits (veïnal, familiar i comunitari) i ofereix espais, conduïts per mediadors/es, d'atenció gratuïts i garants de la confidencialitat que tenen com a finalitat facilitar el diàleg per a la millora i la transformació de les relacions malmeses.

¹⁰La informació dels municipis enumerats és extreta de les pàgines web corresponents a cada ajuntament.

Rubí

És un servei gratuït que atén situacions de conflicte entre dues parts a partir de la intervenció d'un mediador o medidora per tal d'afavorir acords i la resolució del conflicte.

Els conflictes objecte de mediació són:

- Conflictes sobre l'ús de l'espai públic i de la proximitat veïnal
- Conflictes del barri o de la comunitat
- Conflictes entre entitats o associacions
- Relacions interpersonals

No són objecte de mediació:

- Els conflictes de tipus familiar (especialment els relacionats amb separacions i divorcis)
- Conflictes en què no es dóna la condició d'igualtat entre les parts, com per exemple els de violència de gènere
- Conflictes en què una de les parts és el mateix Ajuntament
- Conflictes en què s'hagi iniciat un procés penal
- Conflictes escolars

Ofereix un espai d'ajuda interpersonal, voluntari, confidencial i imparcial, on els ciutadans i les ciutadanes puguin exposar el seu conflicte, trobar solucions i arribar a acords. Accions adreçades a la comunitat per a promoure la convivència i el civisme a la ciutat. S'adreça a tota la població que necessiti resoldre un conflicte de convivència ciutadana.

Barberà del Vallès

El Servei de mediació podrà ser sol·licitat només que una de les parts interessades en la mediació tingui algun vincle (habitatge, feina, escola, botiga...) amb Barberà del Vallès.

Tipologia de casos atesos: Es tracta qualsevol conflicte derivat de les relacions personals i la convivència. Per àmbits:

- Veïnal: sorolls, desacords en comunitats de veïns/es, neteja i higiene, filtracions i humitats, dificultats de relació, etc.
- Familiar: problemes intergeneracionals, cura de persones depenents, relacions familiars, etc.
- Comercial: sorolls, olors... a establiments, problemes derivats del consum, temes contractuals (lloguer, compra-venda), etc.
- Espai Públic: ús i convivència als espais públics
- Escolar: entre alumnes, professorat, pares/mares. A més, s'ofereixen tallers de gestió de conflictes per a tots els/les membres de la comunitat educativa.

Cerdanyola del Vallès

El Servei Municipal de Mediació Ciutadana (SMMC) és un espai municipal on, de forma neutral i confidencial, es facilita als ciutadans en la gestió i resolució de conflictes i/o malentesos. Aquest recurs municipal es gratuït, voluntari, confidencial, ràpid i flexible i en ell es treballa des del respecte i la dignitat per les persones.

Pot acudir qualsevol ciutadà de Cerdanyola, ja sigui particular, entitat o persona jurídica. Els professionals de l'equip del SMMC, a través de la tècnica de la mediació, col·laboren en la resolució de conflictes com, per exemple, les desavinences en la comunitat de veïns, les molèsties de convivència ciutadana (sorolls, animals domèstics, obres, neteja...), els problemes de gestió i ús de l'espai comú, les tensions que es puguin donar dins d'una entitat, associació o col·lectiu, els malentesos que es puguin donar en l'àmbit escolar o les dificultats per arribar a acords entre coneguts o les pròpies famílies.

Per sol·licitar el SMMC cal presentar el model d'instància adjunt, en l'Oficina d'Atenció al Ciutadà (OAC). Un cop rebuda la sol·licitud, l'equip del SMMC es posa en contacte amb els interessats per tal de fer una anàlisi i facilitar una resolució consensuada del problema.

Barcelona

L'Ajuntament ha incorporat la mediació com a estratègia d'intervenció per a la resolució de conflictes. L'objectiu és atendre situacions de conflicte des del diàleg entre les parts i retornar el protagonisme als ciutadans i el compromís de les parts en la construcció de convivència.

La mediació s'ha incorporat com estratègia d'intervenció per diferents serveis municipals com a resposta a la demanda d'intervenció de l'Administració en la resolució de conflictes.

Objectiu comú: la presa d'acords en comú (no contravenint normatives vigents) per restablir paràmetres de convivència satisfactoris per a les parts.

Hi ha diferents serveis de l'ajuntament que treballa amb aquestes premisses, en aquests paràmetres de diàleg i coresponsabilització:

- Servei de Mediació Intercultural, atén situacions en que la identitat cultural sigui element (causa o efecte) del conflicte.
- Serveis de mediació i resolució alternativa de conflictes de l'Oficina per la no Discriminació (OND) i de l'Oficina d'Afers Religiosos (OAR), tracta situacions de vulneració o discriminació per raons de gènere, opció religiosa, origen o altres drets particulars o col·lectius.
- Servei de Gestió de Conflictes d'Àmbit Social a l'Espai Urbà (SGC), inter-

vé en situacions on el conflicte es derivi de l'ús de l'espai públic.

- Recurs de Mediació, a disposició dels tècnics municipals per atendre situacions de convivència veïnal.
- Programa de suport a les comunitats de veïns, atén situacions de conflicte a la comunitat de veïns a causa de manca o mala ordenació o gestió de la comunitat de veïns.
- Programa de mediació arrendatari/arrendador, atén situacions de conflicte entre els propietaris i llogaters referents a les rendes de lloguer, l'ús de l'habitatge o bé, situacions en què els arrendataris se senten perjudicats greument en el seu dret d'ús pacífic del seu habitatge per actuacions o omissions realitzades per l'arrendador.
- Servei d'Orientació Jurídica i Mediadora (SOJM), integrat a l'Oficina d'Atenció Ciutadana (OAC) de la Plaça Sant Miquel, podrà atendre les persones que vulguin participar en un procés de mediació en l'àmbit del dret privat orientant-los al Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya.

5.2.3. Reglaments del Síndic Municipal de Greuges i competències mediadores

Les competències mediadores dels Síndics Municipals resulten dels Reglaments institucionals aprovats pel Ple de cada ajuntament. S'afegeix a les competències pròpies per mediar entre ciutadà i Administració les facultats per derivar a un procediment de mediació a dirigir per un mediador ad hoc o per un servei de mediació municipal. En aquest cas es tractaria estrictament d'una mediació administrativa que encara no té marc normatiu estricte més enllà de propostes en forma de pla pilot o impuls a la mediació des del Departament de Justícia o el Ministeri.

Ara per ara no existeix un marc legal nacional per la mediació administrativa més enllà dels articles 42 i 43 de la Llei 19/2014 de 29 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya o l'article 112 de la Llei 39/2015 (anterior article 107 de la Llei 30/1992) disposant que les lleis poden substituir el recurs d'alçada o el de reposició pel procediment de mediació tot i que no s'ha desenvolupat i la realitat és que no existeixen lleis que estableixin la substitució dels recursos administratius pels procediments de mediació.

La Recomanació R (2001) 9 del Consell d'Europa, dirigida als Estats membres, ampliant les recomanacions anteriors R (81) 7 y R (86) 12, constata el col·lapse de la via judicial i el fet que no sempre serà aquesta via la més apropiada per a resoldre conflictes, en els quals l'Administració és part i recomana el recurs a mitjans alternatius per a la solució d'aquests conflictes relatius a actes administratius singulars, contractes, responsabilitat civil i reclamacions de quantitat. Tanmateix, la realitat és que els nous paradigmes reflectits en els textos

internacionals, com la participació ciutadana activa, el dret a la bona administració i el bon governament, etc. es van obrint pas per trobar encaix i forçar un marc normatiu rigorós on recolzar les necessitats creixents de la societat democràtica i participativa i fer realitat legal a les diferents necessitats socials. És en la figura de les sindicatures municipals on convergeixen les característiques per assumir i donar resposta als plantejaments de la mediació administrativa i portar a terme la bona administració i bon governament.

Materials

CARBALLO MARTÍNEZ, Gerardo: *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*, Defensor del Pueblo-Thomson Aranzadi, 2008.

Jornada *Mediació administrativa en Catalunya: perspectives i prospectives* (UOC 22 gener 2019). Dra Rhita Boust, Profesora de derecho administrativo de la Universitat Oberta de Catalunya (Profesora titular de la Universidad de Lille, en excedencia).

PONCE SOLÉ, Juli, *Revisió d'ofici i revocació: similituds, diferències, problemes i possibles solucions*, Monografies FòrumSD, 2018.

Principis sobre la protecció i la promoció de la institució de l'ombudsman (Principis de Venècia), Comissió europea per a la Democràcia pel Dret (Comissió de Venècia).

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA, *La sindicatura municipal com a ombudsman independent. La situació a Catalunya*, desembre 2018.

TORNOS MAS, Joaquín, *La mediación en el derecho administrativo*.



6. MEDIACIÓ ADMINISTRATIVA: UNA EINA EFICAÇ EN MANS DELS SÍNDICS MUNICIPALS DE GREUGES

Carles Dalmau Ausàs

6.1. La mediació com a objectiu

En l'apartat anterior s'ha tractat una activitat de les defensories com són les derivacions d'assumpes, de queixes a altres serveis municipals, supramunicipals o d'altres Administracions públiques. Quan iniciada la investigació i estudi de la queixa, es constata que l'ajuntament del municipi no n'és part, que no té res a veure en aquella situació plantejada, quan la controvèrsia ho és entre privats, és habitual i molt procedent que els Síndics ho derivin al Servei de Mediació Municipal, si el municipi disposa del servei, o al Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya. L'exercici de la mediació desenvolupat per les entitats locals i altres ens públics en l'àmbit del dret privat està regulat per l'article 23 de la Llei 15/2009¹¹; en aquests casos l'Administració actua com a ens mediador per resoldre conflictes entre privats.

Normalment les derivacions que provenen de les institucions de defensoria de drets de la ciutadania se circumscriuen a la mediació en diferents àmbits, com els que s'esmenten al Llibre Blanc de la Mediació a Catalunya (2010): la mediació empresarial, en l'àmbit laboral, en l'àmbit del consum, ciutadana i comunitària, en l'àmbit familiar, en l'àmbit escolar, en l'àmbit de la salut, penal per adults i juvenils, en conflictes ambientals i en dret administratiu. A aquests àmbits s'haurien d'afegir la mediació en àmbits interreligiosos, la de les organitzacions i l'intercultural, a més de les noves formes de mediació online que proporcionen les actuals tecnologies de la comunicació.

Cada un d'aquest àmbits citats tenen en comú com a mínim que les parts entre les què s'ha suscitat el conflicte són privades (tret de la mediació en dret administratiu, conceptuat al Llibre Blanc) ja siguin persones físiques, persones jurídiques o la ciutadania. Per tant, són subjectes amb plena capacitat de decidir si volen o no acollir-se a un procediment de mediació per intentar acordar solucions per aquells extrems que els mantenen en conflicte, acompanyats d'una persona medidora.

Les persones privades amb la seva decisió doten de ple contingut i sentit al primer i més important dels principis actius de la cultura de la pau, expressada en forma d'Alternative Dispute Resolution (ADR: Resolució Alternativa dels Conflictes), com és el principi de voluntarietat; principi que se sustenta en l'autonomia de la voluntat de les persones i la llibertat contractual consagrada en l'article 1254 del Codi civil¹².

¹¹ Llei 15/2009, del 22 de juliol, de mediació en l'àmbit de dret privat. Article 23: Administracions locals i altres entitats públiques:

1. Es reconeix la capacitat d'autoorganització de les administracions locals i d'altres entitats públiques per a establir, en l'àmbit de llurs competències, activitats i serveis de mediació, d'acord, en tots els casos, amb els principis que estableix el capítol II.
2. Les administracions locals i les entitats públiques poden signar convenis de col·laboració amb el departament competent en matèria de dret civil per a promoure i facilitar la mediació regulada per aquesta llei en els àmbits territorials respectius.

¹² Codi Civil. Article 1254: "El contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún Servicio".

La majoria dels àmbits esmentats també tenen en comú la regulació legal. Són procediments de mediació que prestats o emparats per serveis públics o subcontractats per un ajuntament, tenen un suport legal i reglamentari. Amb tot, hi ha activitats mediadores, com la intercultural i la interreligiosa entre d'altres, que avui dia estan poc regulades.

Es pot afirmar que l'origen i desenvolupament de les institucions de defensoria i la implantació efectiva de la mediació a Catalunya han seguit processos coetanis i en paral·lel. La primera llei de mediació a l'estat espanyol va ser la catalana, la Llei 1/2001, de 15 de març, de mediació familiar de Catalunya. La primera Sindicatura Municipal de Greuges a Catalunya va ser la de Lleida. El 27 d'abril de 1990 el plenari de l'Ajuntament de Lleida aprova la creació de la institució del Síndic de Greuges de la Paeria, com una institució independent que vetlla pel respecte i pel compliment dels drets de la ciutadania. La segona llei de mediació catalana va ampliar l'àmbit i objecte de regulació denominant-se Llei 15/2009 de mediació en l'àmbit del dret privat, que entrà en vigor el dia 19 d'agost de 2009.

Com és habitual la realitat s'avança a la norma, la necessitat crea l'òrgan i això mateix ha succeït en els dos àmbits que pretenem relacionar i complementar. Centrats en el municipalisme, és la Carta Europea de Salvaguarda de Drets Humans a la Ciutat (CESDHC)¹³—tot i no ser una norma jurídica— on en el seu article 27, incardinat en la part cinquena titulada "Mecanisme de garantia dels drets humans de proximitat" recomana als ajuntaments adherits que d'acord amb l'autonomia reconeguda per la Constitució Espanyola (article 140) incorporin en les seva estructura municipal institucions com els ombudsmen municipals i tècniques mediadores per a la resolució dels conflictes, entre altres mesures i institucions democratitzadores i participatives¹⁴.

Pel seu interès real i històric, crec escaient reproduir a continuació l'article 25 de la CESDHC:

Art. XXV - ADMINISTRACIÓ DE JUSTÍCIA LOCAL

- 1. Les ciutats desenvolupen polítiques de millora de l'accés dels ciutadans i ciutadanes al Dret i la Justícia.*
- 2. Les ciutats signatàries afavoreixen la solució extrajudicial dels conflictes civils, penals, administratius i laborals, mitjançant la implantació de mecanismes públics de conciliació, transacció, mediació i arbitratge.*
- 3. Si s'escau, la justícia municipal, exercida pels jutges de pau independents (homes de bé), elegits pels ciutadans i ciutadanes o pels governs locals, té la competència per resoldre amb equitat els conflictes que oposen els ciutadans i ciutadanes i l'administració municipal i que presenten caràcter de recurs.*

¹³ Es va aprovar el 2000 a la ciutat francesa de Saint Denis. Deu anys després, s'hi han adherit més de 350 ciutats europees, entre elles, 146 de la província de Barcelona. Està basada en la Declaració Universal dels Drets Humans de 1948 i en altres textos regionals i internacionals per a la protecció dels drets humans.

¹⁴ CESDHC. Article XXVII: "Mecanismes de prevenció. 1. Les ciutats signatàries implanten en el seu territori mecanismes preventius: mediadors socials o de barri, en particular a les àrees més vulnerables; ombudsman municipal o defensor del poble com a institució independent i imparcial".

Cal dir que molts reglaments municipals que regulen les institucions del Síndic o Defensor de la ciutadania fan esment, en el seu preàmbul, de la CESDHC, donant compliment de pas a un dels compromisos adquirits amb l'adhesió. Per exemple, el de Sant Boi de Llobregat, municipi adherit a la reiterada carta juntament amb més de 200 altres municipis de Catalunya: "L'ombudsman intervé sobretot en cas de dificultat entre ciutadans i serveis de l'Administració i busca un acord o una solució a les bones". També explica les decisions administratives i les fa entendre als ciutadans i així estalvia a l'Administració crítiques o sospites injustificades. D'altra banda, el projecte de CESDHC que desenvolupa el Compromís de Barcelona adoptat per la I Conferència Europea: Ciutats pels Drets Humans celebrada a Barcelona l'any 1998, al seu article 26, apartat b) preveu com un mecanisme d'alerta per a la salvaguarda dels drets humans a la ciutat la creació de l'ombudsman municipal o defensoria civil com a institució independent i imparcial encarregada de defensar i tutelar l'exercici per als ciutadans dels seus drets en els àmbits de competència municipal.

Per donar raó tant del paral·lelisme citat com de l'anticipació de la demanda social i municipalista fixem-nos primer en tres normes, significatives o representatives: en primer lloc, en les lleis que han regulat el Síndic de Catalunya; la derogada Llei 14/1984, del 20 de març, del Síndic de Greuges, modificada per la Llei 12/1989, del 14 de desembre i l'actual en vigor Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges.

Ja en l'article 28 de la Llei 14/1984 del Síndic de Greuges era reconeguda al Síndic de Greuges la capacitat de proposar a l'Administració fórmules de conciliació o d'acord:

1. El Síndic de Greuges pot proposar al Departament, a l'organisme o a l'entitat afectats, en el marc de la legislació vigent, fórmules de conciliació o d'acord que facilitin una resolució positiva i ràpida de les queixes.
2. Si en la investigació d'una queixa o d'un expedient creu que l'aplicació de les disposicions normatives condueix a un resultat injust o perjudicial, podrà recomanar o suggerir a la institució, al Departament o a l'entitat competents les mesures o els criteris que considera adequats per a remeiar-ho les modificacions que li sembla oportú d'introduir en els textos normatius.

En l'article 4 de l'actual Llei del Síndic de Greuges (Llei 24/2009) s'han ampliat i regulat especificant entre altres la competència d'actuar com a mediador:

Competències: El Síndic de Greuges vetlla per la protecció i la defensa dels drets i les llibertats reconeguts per la Constitució, per l'Estatut i per les normes de desenvolupament corresponents, i per la protecció i la de-

fensa dels drets dels infants i dels adolescents reconeguts per la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant i per la legislació sobre la infància i l'adolescència i, en compliment d'aquestes funcions, exerceix les competències següents: [...]

4,c) Vetllar perquè les administracions garanteixin el dret a una bona administració i el dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general. [...]

4,i) Promoure la conciliació i portar a terme, si escau, dins el seu àmbit d'actuació, funcions de mediació o de composició de controvèrsies.

En segon lloc, fixem-nos també en certes raons esgrimides en el preàmbul de la primera Llei de mediació familiar de l'1/2001:

[...] La mediació familiar, i concretament la modalitat encaminada a la solució extrajudicial dels conflictes matrimonials, aparegué als Estats Units d'Amèrica. A la segona meitat dels anys setanta bona part dels estats de la Unió ja disposaven de serveis de mediació vinculats als tribunals.[...]

La mediació regulada per aquesta Llei pot esdevenir, per tant, un instrument vàlid per a reduir també part de la nova conflictivitat judicial que es pugui derivar de l'aplicació de la Llei d'unions estables de parella, i també per a traslladar a aquest àmbit els efectes beneficiosos que es deriven de l'autocomposició de conflictes que la mediació comporta.

Val a dir que si inicialment la mediació es dirigia principalment a la reconciliació de la parella, actualment s'orienta més vers l'assoliment dels acords necessaris per a la regulació de la ruptura, com són els relatius a l'exercici de la potestat, la custòdia dels fills, el règim de visites, els aliments i, si escau, l'atribució de l'habitatge familiar, la pensió compensatòria o els altres aspectes que, d'acord amb la legislació aplicable i les circumstàncies del cas, correspongui de regular.

A Europa, la mediació familiar ha estat una solució eficaç dels conflictes familiars, tant des del punt de vista de la prevenció com de la resolució d'aquests, aplicada pels països de la Unió Europea més avançats en polítiques socials.

Molt recentment, el Comitè de Ministres del Consell d'Europa, que ja havia impulsat, anys enrere, en l'àmbit de la família, solucions alternatives a la via judicial, en la Recomanació núm. R (98) I, del 21 de gener de 1998, sobre la mediació familiar, insta els governs dels estats membres a instituir-la o, si és el cas, a vigoritzar la que ja tenen.

De la mateixa manera, altres raons s'esmenten en els dos primers paràgrafs del preàmbul (a mode d'exposició de motius) del Reglament del Síndic de

Sant Boi de Llobregat, que reproduceix a continuació:

1er. Qualsevol Administració, per perfecta que sigui, té mancances que per si mateixa no és capaç de resoldre, de reparar o solucionar, encara que els ciutadans es queixin o fins i tot perquè els propis ciutadans no reclamen, bé perquè pensen que no els faran cas i perquè els seria molt costós recórrer judicialment mitjançant advocat, o perquè estimen que encara que l'Administració no ha actuat malament tampoc no ho ha fet tan bé com caldria esperar-se d'una Administració moderna i eficaç que aposta per donar un bon servei al ciutadà.

2on. És per això que la institució de l'ombudsman o defensor del ciutadà pot ser de gran utilitat, tant per ajudar l'Administració a detectar els propis defectes o deficiències, a fi de poder corregir-los, com un instrument d'impulsar la participació ciutadana i d'ajudar a desenvolupar en els ciutadans la consciència que han de conèixer i defensar els seus drets davant de qualsevol administració.

En aquestes normes s'exposen com a raons sociopolítiques que han coadjuvat a normativitzar l'expressió de les bones pràctiques de l'Administració i la bona administració o bé demandes de la societat, necessitats socials de primer ordre; tals normes són expressió d'una societat democràtica per a la solució pacífica i raona dels conflictes, que creu en la cultura de la pau i malda per fer-la realitat i això queda reflectit tant en la figura del Síndic de Greuges de Catalunya i, per extensió i proximitat en les finalitats i competències, els Síndics defensors locals de Catalunya¹⁵, com òbviament en la mediació.

Seguint amb les normes citades, cerquem en elles un element clau i definitori com és l'objectiu de les institucions de l'ombudsman i de la mediació. Pel que fa a la Llei del Síndic de Greuges de Catalunya, la norma en l'article 4.i li confereix una explícita competència medidora, essent doncs un mediador *ex lege*¹⁶.

Ampliant el focus, el Dr. Gerardo Carballo Martínez ha publicat abastament monografies i impartit ponències en les què qualifica l'ombudsman (el Defensor del Pueblo) com a institució paradigmàtica del mediador administratiu¹⁷. Així ho va fer en la part final de la seva ponència presentada el 2 de desembre del 2016 al Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada de la Generalitat (CEJFE) amb motiu de la jornada sobre La mediació en l'àmbit de les relacions entre l'Administració i el ciutadà. La mediació intrajudicial organitzada pel CEFJE, la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques i el Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya. En concret digué:

Naturalmente el Ombudsman es el primer mediador. Desde hace muchos años que actúa como mediador en el Régimen Jurídico Administrativo. El

¹⁵ Al respecte, vegi's el preàmbul de la Llei 24/2009 del Síndic de Greuges: [...] La Llei reconeix també el paper dels defensors locals de la ciutadania, i estableix la necessitat de col·laboració mútua entre els defensors locals i el Síndic, que ha d'afavorir també relacions de col·laboració amb altres institucions anàlogues, tant d'àmbit públic com privat, i amb les autoritats d'àmbit autonòmic, estatal o supraestatal que vetllen per garantir el lliure exercici dels drets i les llibertats, sense oblidar les entitats i les associacions privades que treballen en aquests àmbits [...]

¹⁶ Llei 24/2009, del Síndic de Greuges. Article 4.i): "Promoure la conciliació i portar a terme, si escau, dins el seu àmbit d'actuació, funcions de mediació o de composició de controvèrsies".

¹⁷ Per exemple: CARBALLO MARTÍNEZ, Gerardo, La Mediación administrativa y el defensor del pueblo, Thomson Aranzadi, 2008.

aprendizaje en el desarrollo de los expedientes tratados por los distintos Ombudsman europeos de la Unión Europea dan cuenta de ello en el ámbito de la justicia administrativa y de los recursos.

En tercer lloc, fixem-nos, pel que fa a la norma municipal que hem escollit com a representativa, com l'ordenança municipal de Sant Boi de Llobregat que recull el reglament ad hoc que regula la institució del Síndic Municipal de Greuges explicita l'activitat medidora del titular de la institució en el seu article 26:

El Defensor del Ciutadà pot proposar tant al departament, organisme o entitat municipal afectats com al reglament, dins de la legislació vigent, fórmules de conciliació acord que facilitin una resolució positiva i ràpida de les queixes, evitant d'aquesta manera la interposició innecessària de recursos administratius o jurisdiccionals. Aquesta mediació haurà de ser expressament acceptada en cada cas per cadascuna de les parts. El procediment de conciliació constarà de les següents fases [...]

Aquest article 26 és ben significatiu del paral·lelisme a què ens estem referint, en tant que va ser aprovat el 12 d'abril de l'any 2000, moment en què a manca d'una llei explícita, el municipalisme en seu de les defensories s'anticipava, plena de sentit comú i mesos més tard adoptaria rang legal. Vegi's el concepte de mediació adoptat en la Llei de 1/2001 de mediació familiar:

Article 1.Objecte: 1. Aquesta llei té per objecte regular la mediació familiar com a mesura de suport a la família i com a mètode de resolució de conflictes en els supòsits que recull aquesta llei, per a evitar l'obertura de procediments judicials de caràcter contenciós i posar fi als ja iniciats o reduir-ne l'abast

O l'article primer de la Llei 15/2009 catalana de mediació en l'àmbit privat que defineix la mediació amb els següents termes:

Als efectes de la present 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 a que gestionin per elles mateixes una solució als conflictes que l'afecten, amb l'assistència de una persona medidora que actua de modo imparcial i neutral.

Per reforçar la competència medidora dels Defensors o Síndics, resulta molt aclaridor el text de l'article 5 del model del Reglament del Síndic Defensor de la Ciutadania, proposat pel FòrumSD i aprovat a l'assemblea ordinària del FòrumSD de l'any 2012:

Actuacions.- La seva actuació suposa examinar i resoldre les queixes

formulades, després d'una reclamació, petició o recurs previ davant l'Ajuntament, llevat dels casos en les quals el Síndic/a aprecii urgència. Pot realitzar una actuació de derivació, consistent en informar a la ciutadania sobre l'itinerari administratiu a seguir en un assumpte concret que no sigui de la seva competència. També podrà actuar com a mediador entre les parts enfrontades sempre que legalment sigui possible i les parts així ho consentin.

El Síndic/a defensor/a de la ciutadania podrà actuar per pròpia iniciativa.

Seguint en l'àmbit del municipalisme, és important destacar l'aportació feta per la psicòloga social, mediatra i conflictològa Muntsa Costa Puig qui des d'una praxi i coneixement d'ambdues realitats, la pròpia de les defensories de drets de la ciutadania i la mediatra, i en justa correspondència amb el marc normatiu dels anys 2012-2014, va desenvolupar la proposta titulada *La Mediació administrativa i/o social. El Futur dels Síndics Locals. Proposta d'implementació de processos de mediació, gestió alternativa de conflictes socials i administratius (ajuntament-ciutadania) com a praxis habituals dels Síndics/ques Locals en els seus reglaments i competències*¹⁸.

En l'àmbit doctrinal s'escau dur a col·lació un extracte de la ponència que amb motiu de la celebració del Dia Europeu de la Mediació el catedràtic Sr. Joaquim Tornos va impartir en seu de la UOC el 22 de gener de 2019. En la seva dissertació i al final de l'apartat IV titulat *La mediación en las relaciones regidas por el derecho administrativo*, quan argumentava sobre els actors de l'activitat mediatra com a via per evitar el conflicte cità textualment "al defensor del pueblo o las instituciones similares del ámbito autonómico o local. En estos casos sí existiría una verdadera mediación".

6.2. El Síndic Municipal de Greuges com a subjecte mediatra

Ha quedat acreditat que les institucions de defensoria de drets de la ciutadania, a nivell autonòmic el Síndic de Greuges de Catalunya (*ex lege*) i els Síndics Municipals de Greuges, són institucions amb capacitat per mediar, no sols amb potencialitat mediatra –en el cas en què no disposin de la habilitació pertinent via ordenances municipals–, sinó que ho són per la seva pròpia gènesi, tant per la forma en què són escollits els o les titulars com per la missió, finalitats, objectius o el mandat que reben del ple municipal que els nomena. Els objectius bàsics són, per aquest ordre, primer la defensa dels drets de la ciutadania agreujats –per acció o per omissió– per la pròpia Administració municipal i, segon, col·laborar en la millora de l'Administració, el bon governament, la bona administració emprant les vies resolutives de què disposen (interlocució directa, resolucions en forma de recomanacions, suggeriments, recordatoris legals, accions o intervencions d'ofici, retiment de comptes i informes anuals ordinaris o els extraordinaris que estimi procedents).

¹⁸ COSTA, Muntsa, *La Mediación administrativa i/o social. El Futur dels Síndics Locals. Proposta d'implementació de processos de mediació, gestió alternativa de conflictes socials i administratius (ajuntament-ciutadania) com a praxis habituals dels Síndics/ques Locals en els seus reglaments i competències*, FòrumSD, Santa Coloma de Gramenet, 2018.

El titular de les sindicatures o defensories municipals és una persona electa, talment com els regidors o regidores del consistori. Les competències d'investigació, intervenció i resolució dels assumptes que estimi pertinents –d'ofici– o perquè hagi estimat una queixa arriben fins on arriben les competències del màxim representant de l'ajuntament. Un dels límits clars és l'activitat política. El Síndic no fa política, ni substitueix l'activitat dels polítics electes i representants de la ciutadania, però l'extensió de la competència ho és fins on en dret arriba l'alcalde del municipi.

Els reglaments (ordenances municipals) ad hoc i/o el Reglament Orgànic Municipal regulen com es desenvolupa l'activitat del Síndic. Aquesta activitat és, com s'ha dit anteriorment, una activitat defensa dels drets i proactiva, que transita des d'una inicial posició d'explícita imparcialitat i cerca de l'objectivitat dels fets amb àmplies facultats d'investigació i fiscalització interna –dins l'ajuntament–, fins a la formació de la convicció i conclusions resolutives pel greuge causat i que adopten forma de recomanacions, suggeriments o recordatoris dels deures legals a l'ajuntament. Les resolucions no són vinculants però tenen uns novedosos i sorprenents efectes persuasius –a diferència dels clàssics i garantistes àmbits de domini del dret administratiu– basats en l'ètica, l'equitat, el sentit comú, la bona fe, l'honestedat i una manifesta voluntat de concórrer en la bona administració i, per tant, en el bon governament de la ciutat. Dit d'altra manera, el Síndic té auctoritas però no imperium. Resta en mans i consciència individual i col·lectiva del propi consistori que l'ha escollit prendre en consideració, estimar i activar els canvis que corresponguin a la llum de les recomanacions i informes emesos pel Síndic Municipal de Greuges.

Les institucions de defensoria gaudeixen de la màxima expressió d'autonomia i independència; no reben cap mandat ni ordre, no guarden ni observen cap ordre jeràrquic. Han de retre comptes i l'informe anual d'activitat davant el ple municipal i resoldre en temps i forma les queixes i expedients que hagin admès a tràmit. Són objecte d'anàlisi i crítica per part dels representants electes i de la societat a la qual serveixen.

Amb tot, tornant a l'inici d'aquest apartat, hem de focalitzar l'atenció en una vessant de l'activitat o comesa dels Síndics que habitualment queda a l'ombra, tapada per l'activitat resolutiva, que és la principal. Em refereixo a l'activitat mediadora. Qui està capacitat i obligat a posar-se davant o enfront de l'ajuntament també pot posar-se al mig (entre les dues o més parts) sense perdre ni un bri de la seva imparcialitat, independència i autonomia. Ho podrà fer si les parts en contradicció així li ho reconeixen i demanen, cada part, segons el marc i abast derivat de l'autonomia de la seva voluntat. La part privada és més directa i la pública necessitada de les habilitacions legals pertinents.

A priori i com a generalització, tal com de forma indubitada pot i ha de fer

el Síndic de Greuges de Catalunya, els seus homòlegs de l'àmbit local estan cridats a desenvolupar tasques mediadores. En la meua opinió, poden i han de fer-ho. De fet, ho fan –excusin el joc de paraules– com així consta en els informes anuals d'aquestes institucions en citar activitats resolutives sota la denominació d'acord amistós, mediació amb l'àrea corresponent, solució amistosa, etc. De fet, s'està citant una activitat medidora de facto, que és expressió del sentit comú, activació del principi de subsidiarietat quasi en estat pur i del de celeritat, immediata, a la vegada que d'economia processal.

Els Síndics fan habitualment com activitat normal i discreta allò que en seu de la mediació administrativa i encara més de la contenciosa administrativa s'està posant en valor com és la proximitat amb l'administrat o l'interessat. En un procediment de mediació administrativa, l'Administració, el seu representant, es veu la cara, es reuneix i s'asseu amb l'administrat, aspecte gens menor per dimensionar acuradament el que s'ha interpretat sobre el paper (escrits, denúncies, alegacions, informes previs, expedient administratiu, notificacions, plec de descàrrecs, recursos de reposició, alçada, revisió, etc. Paper i més paper, bits i més bits electrònics, certificacions i tota mena d'elements garantistes. En paraules tant dels magistrats del contenciós actius en el pla pilot de Catalunya com en el de Canàries, així com advocats de l'estat consultats, coincideixen en opinar que quan es personalitza el que han conegut en els expedients, s'obren un ventall de possibilitats inusitades sense menystenir el rigorós principi de legalitat, òbviament.

Òbviament aquestes quasi mediacions no s'ajusten als cànons mínims d'un procediment reglat de mediació, però posen de manifest que el dia a dia de la institució està alineada amb els paradigmes bàsics dels ADR i de la cultura de la pau, constatació gens menor per allò que es dirà més endavant. Cal un reconeixement explícit per part de l'ajuntament d'aquesta tasca. Com s'ha dit anteriorment, qui principalment és situat enfront de l'Administració per a fiscalitzar-la i objectar-la pot (amb la concurrència de certs requisits capacitants: ser mediador habilitat i acreditar coneixements de dret administratiu) també situar-se al costat o, encara millor, entre les dues parts en conflicte, entre el ciutadà i l'Administració, entre l'ajuntament que ha notificat la incoació d'un expedient administratiu i el ciutadà expedientat.

És ben significativa una de les facultats de què disposen els Síndics com és no sols fer recordatoris dels deures legals, sinó també la de proposar la modificació de normes municipals, com així consta per exemple en l'article 25 del Reglament del Síndic de Sant Boi de Llobregat:

Article 25- Si en la investigació d'una queixa o d'un expedient el Defensor del Ciutadà creu que l'aplicació de les disposicions normatives municipals condueix a un resultat injust o perjudicial, podrà recomanar o sug-

gerir al departament o entitats municipals competents les mesures o els criteris que consideri més adequats, o proposar les modificacions que cregui oportunes d'introduir en els textos normatius municipals.

Aquesta facultat propositiva remet directament a allò que el 2015 Juli Ponce Solé expressa magistralment en la seva monografia *Negociación de normas y lobbies*. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad. El Síndic Municipal de Greuges pot ser una institució que promogui les normes negociades en el si dels ajuntaments. Aquesta és, potser, una activitat mediatadora més dels Síndics, com així ho expressa el mateix autor en seu de la formulació d'una proposta per a la futura regulació de la negociació de normes elaborades pel poder executiu, entre les què cita "que la negociació hauria de ser facilitada per un mediador especialment preparat per aquesta tasca i que gaudís d'imparcialitat, a fi de desenvolupar la seva funció amb objectivitat".

Més endavant s'abordaran les formalitats que cal entomar per fer efectiva la mediació administrativa, essent el Síndic el mediador entre l'ajuntament i l'administrat i inclús quan el Síndic, actuant d'ofici, proposi un canvi normatiu situant-se com a mediador. El Síndic mediador, iniciat en forma un procediment de mediació per explícita voluntat de les parts no ha de perdre ni la independència, ni l'autonomia i en cap cas la imparcialitat mentre resti obert el procediment. Actuar com a mediador administratiu, ab initio, no compromet de cap manera una possible intervenció a posteriori com a Síndic resolutiu d'una queixa, en cas de no arribar a un acord en seu del procediment de mediació administrativa.

En mediació administrativa, una de les parts necessàriament serà una Administració pública, als nostres efectes un ajuntament. L'ajuntament que vulgui activar o dotar-se dels ADR i en concret de la mediació administrativa ho haurà de fer ajustant-se a la legalitat. La finalitat d'aquesta adaptació no és altra que situar a les parts en conflicte en un pla d'igualtat. L'ajuntament haurà de renunciar explícitament i cas per cas a les seves prerrogatives legals i exorbitants en benefici de la cerca d'un acord en seu de mediació i basat en el dret administratiu.

L'Administració pública que es disposi a sotmetre's a un procediment de mediació administrativa haurà d'habilitar a qui el representi en la taula de mediació i per dotar de força vinculant l'expressió de la voluntat de l'Administració (com a acte administratiu).

Com ja s'ha expressat anteriorment, en seu de la mediació administrativa no tot pot ser objecte d'un procediment de mediació. Són casos i causes taxades que el Síndic mediador ha de conèixer i dominar d'antuvi i identificar en la fase inicial en la què té coneixement o en la què li és presentada

la queixa. Serà en aquest període, quan li proposarà al ciutadà la possibilitat d'iniciar una mediació administrativa, explicant-li l'abast de l'opció i els efectes possibles dels acords que s'obtinguin. Acceptada l'opció alternativa pel ciutadà, el Síndic, en virtut del principi de la voluntarietat, la proposarà a l'ajuntament, qui haurà de respondre en un brevíssim termini. També pot succeir, i és desitjable que així succeeixi, que sigui la pròpia Administració, l'ajuntament qui d'ofici faci la proposta; en tal cas podria notificar la proposta de forma directa al ciutadà o mitjançant la intermediació del Síndic.

Pel que fa als requisits qualitatius del titular de la sindicatura que vulgui assumir les tasques de mediador administratiu, semblantment al que, a suggeriment del CGPJ, ha esdevingut una lògica i reeixida bona pràctica en l'àmbit del contenciós administratiu, i pel que fa als coneixements del dret administratiu, en els municipis seria convenient i caldria prendre en consideració que, de la mateixa manera, els Síndics que vulguin mediar entre el particular i l'administració o entre dos administracions haurien de consolidar els seus coneixements en dret en general i en l'administratiu en particular atès el que defineix el Dr. Gerardo Carballo Martínez en la ja citada ponència amb motiu de la jornada sobre *La mediació en l'àmbit de les relacions entre l'Administració i el ciutadà. La mediació intrajudicial* (CEFJE, 2 de desembre del 2016):

En el régimen jurídico administrativo se entiende que la mediación es un medio de composición o de resolución de litigios entre dos o más personas regidos por el derecho administrativo, en los que a través de un proceso mediador y con la intervención de un tercero facilitador se logra un acuerdo con criterios adaptados al régimen jurídico administrativo.

6.3. Proposta d'implementació de la mediació administrativa en els municipis

L'objectiu és doblement important: primerament, que els ajuntaments es decideixin a fer el pas i implementar la mediació administrativa com una més de les activitats pròpies d'una Administració pública i com un eficaç ADR, que apropa l'Administració al ciutadà, el fa partícip de les decisions (ja siguin normatives, ja siguin en els expedients cas per cas) i coadjuva al bon governament de la ciutat. En segon lloc, que en aquells municipis on hi hagi la institució del Defensor de la ciutadania o Síndic Municipal de Greuges, es faculti a aquesta institució i al seu titular per a que actuï com a mediador administratiu entre l'ajuntament i els particulars.

Quant al primer objectiu, en el present informe sobre la mediació administrativa, en general i per la concepció del mateix, té la pretensió de facilitar tant als Síndics Municipals de Greuges, al FòrumSD i als ajuntaments, aque-

lla informació bàsica, les coordenades de navegació i orientacions legals sistematitzades i una genèrica proposta d'activació o les orientacions pràctiques per tal que s'enduguin en els municipis aquestes noves formes d'activitat administrativa, que per res són alternatives, sinó complementàries i amb una enorme i potent efectivitat a mig termini.

Pel que fa a la implementació de la mediació administrativa com a sistema o procediment ordinari d'actuació de l'ajuntament en aquells casos i circumstàncies taxats i aptes per a ser ventilats mitjançant aquest ADR, no li cal a l'ajuntament fer sinó desenvolupar els mecanismes ja previstos en els textos legals, com s'ha exposat abastament en anteriors apartats¹⁹.

Cal que l'ajuntament ho normalitzi també com a via ordinària d'actuació, que es doti a si mateix dels tècnics degudament formats en la cultura de la pau, els ADR, la mediació i en concret la mediació administrativa, atès que si es creu o s'opta per un fi reconegut i contrastat com a vàlid i eficient, s'han de crear i/o dotar el mitjans per assolir-lo. A França, sense anar més lluny, per fer realitat la mediació contenciosa administrativa s'ha format un grup de jutges i jutgesses en matèria contenciosa especialitzades en els procediments mediadors dins aquesta jurisdicció.

La formació és un aspecte tant important que cal que es faci extensiva en qualitat i quantitat al Síndic Municipal de Greuges, per raons òbvies, com s'ha explicat anteriorment. En el cas dels funcionaris o tècnics municipals al servei de l'ajuntament, aquesta formació ha de ser especialment intensa en aquells aspectes i habilitats tant propis dels mediadors, entre altres raons per la necessitat d'actuar en un pla d'igualtat, sense privilegis –en representació de l'ajuntament– respecte del particular i en aquells casos i supòsits que la llei ho permeti.

¹⁹ Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo común de Las administraciones públicas. Artículo 112,2:

Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en su puestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especialidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantía y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

Atesos els canvis substancials que implica un procediment de mediació administrativa en el mateix dret administratiu, no sols s'han de formar les persones, sinó que el sistema s'ha de dotar d'aquells procediments i modus operandi adequats per a facilitar l'èxit d'aquesta nova i incipient activitat administrativa. Emparats en l'article 112.2 de la Llei 39/2015, que preveu específicament l'ús, entre altres ADR, de la mediació, el legislador no ha dictat cap norma que substitueixi els recursos administratius pel procediment de mediació. Aquesta és una realitat que, juntament amb la problemàtica que genera la confidencialitat necessària en el procediment de mediació envers a la transparència de l'Administració i la manifestació de la voluntat de les parts en conflicte, entre altres constitueixen avui dificultats importants que caldrà seguir analitzant per aplanar el camí a una efectiva incorporació de la mediació administrativa en l'Administració local.

Amb tot, cal entendre com a normals les resistències que puguin alçar-se en

un ajuntament davant els plantejaments i canvis paradigmàtics que implica la mediació administrativa. Aquestes resistències i objeccions no seran pas gaire diferents a aquelles que s'han constatat i superat satisfactòriament durant les proves pilot –impulsades pel CGPJ amb la col·laboració de la Fundación Valsaín– en seu de la jurisdicció contenciosa administrativa (Canàries, Barcelona i Madrid). Així es fa constar al final de la presentació de la *Guía para la práctica de la mediación intrajudicial*²⁰ editada pel CGPJ, d'on es desprèn el treball intel·lectual i col·laborador per remoure obstacles que a priori semblaven insuperables. En aquesta guia es fan recomanacions metodològiques en relació amb els ordenaments civil, familiar, penal, social i el contenciós administratiu.

Quant a l'ordenament contenciós administratiu, és molt escaient la transcripció de la introducció d'aquest apartat de l'esmentada guia per evitar innecessàries reiteracions, la claredat expositiva i la concisió en els plantejaments. És del tenor literal següent:

La mediación intrajudicial en la jurisdicción contencioso-administrativa tiene unas características y connotaciones propias derivadas, en primer lugar de los sujetos del proceso –la Administración y los sujetos privados– y de su distinta supremacía jurídica. La vinculación de la Administración al principio de legalidad, puede limitar y llegar a excluir el espacio para encontrar soluciones acordadas. Por ello, las singularidades propias de este orden jurisdiccional exigen modular e interpretar en cada momento los fines que le son propios a la Administración pública, integrando un equilibrio entre el interés general, como finalidad que persigue la Administración, con la buena gobernanza y la necesidad en la sociedad actual de que la Administración se convierta en una administración relacional, que promueva la confianza de los ciudadanos, escuchando y reconociendo sus diferencias, sin olvidar los intereses públicos.

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

En una primera aproximación, la mediación administrativa se entiende como expresión de la libertad personal y de la justicia como valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que está dirigida a interactuar en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. El principio de disposición y la autonomía de la voluntad presentes en dicha institución coadyuvan a la más adecuada realización de los derechos y deberes fundamentales, habida cuenta de lo prevenido en el artículo 10.1 de la Constitución.

Desde otra perspectiva, el control jurisdiccional de las Administraciones

²⁰ Final de la presentació de la guia:

[...] En este marco, el CGPJ ha reunido a un grupo de expertos en las distintas ramas de la jurisdicción quienes, partiendo de su experiencia en este método de derivación intrajudicial de conflictos y procurando una estructura sistemática similar, pero con absoluto respeto a las singularidades de cada orden, han elaborado el presente documento con el objetivo de contribuir a fomentar una "cultura de la mediación" que proporcione a nuestros profesionales, los Jueces, y en general a todos los servidores de la Administración de Justicia nuevas herramientas para la resolución de conflictos en el ejercicio de la labor jurisdiccional.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Guía para la práctica de la mediación intrajudicial*, 2016. Disponible en línea a: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Mediacion/Guia-para-la-practica-de-la-Mediacion-Intrajudicial/>.

Públicas que se atribuye en exclusiva al poder judicial conforme a lo dispuesto en los artículos 106 y 117 de la Constitución, no excluye que los conflictos que surjan entre los ciudadanos puedan ser resueltos por vías diferentes de la jurisdiccional, pudiendo complementarse con el establecimiento de técnicas compositivas intrajudiciales o extraprocesales no específicamente incardinadas en la función de "juzgar y hacer ejecutar lo juzgado" que contribuyan a la protección jurídica de los derechos de los ciudadanos.

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

No obstante, para que la mediación tenga una sustantividad propia en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo y pueda ser utilizada en este ámbito con la garantía y efectividad necesarias, es preciso dotarla de la suficiente autonomía conceptual y operativa frente a otros distintos modelos de mediación.

En este sentido, debe completarse su materialización con la puesta en marcha de una ley específica de mediación administrativa y contenciosa que atienda a las singularidades que se derivan de la propia dinámica en la que se desenvuelve el Derecho Administrativo y con las directrices necesarias para resolver las dificultades que conlleva utilizar la mediación en un escenario de derecho público en el que existe, a priori, una situación de desigualdad real entre las partes, como consecuencia de la prerrogativa administrativa y la relación general y especial de sujeción en la que se encuentran los sujetos privados frente a la Administración.

La mediación intrajudicial en este orden jurisdiccional se muestra como un mecanismo de solución complementario de controversias, teniendo en cuenta los siguientes caracteres que constituyen su carta de naturaleza:

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

2. Evita los efectos nocivos de una justicia tardía o la meramente cautelar que no satisface plenamente el derecho constitucional de tute-

la judicial efectiva. No obstante, debe reconocerse a la mediación su propia sustantividad, con un valor material admitido social y jurídicamente a través de muchas disciplinas.

3. La mediación reduce la proliferación de recursos innecesarios y ofrece una fórmula menos costosa y más rápida de resolución de numerosos conflictos.

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

5. Si bien es cierto que el artículo 117.3 de la Constitución atribuye, en exclusiva, al Poder Judicial, la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, como forma de resolver conflictos intersubjetivos de intereses, sin embargo, también lo es que juzgar no es la única solución posible para de resolver conflictos entre la Administración y los ciudadanos.

Son objetivos de la mediación intrajudicial: [...]

En todo caso, el grupo de trabajo considera que la práctica de la mediación deberá atender a las reglas específicas de legalidad administrativa y contractual, atinentes a la validez de los acuerdos derivados de mediación que no vulneren o vayan en contra del ordenamiento jurídico, del interés público y del principio de buena administración, que enlaza con el principio de eficacia y calidad en los servicios públicos a los que está sometida toda actuación administrativa.

Recordem ara el segon objectiu, és a dir, que en aquells municipis on hi hagi la institució del Defensor de la ciutadania o Síndic Municipal de Greuges es faculti a aquesta institució i al seu titular per a que actui com a mediador administratiu en aquells casos que l'ajuntament en sigui part.

Mentre el legislador no desenvolupi l'article 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a iniciativa del poder municipal o del Síndic, poden activar iniciatives normativitzadores. És sabut i reconegut que una de les principals activitats del Síndic Municipal de Greuges és l'actuació d'ofici²¹, així doncs, pot ser aquesta mateixa institució que en ús normal de les seves facultats faci una proposta en forma a l'ajuntament. Com s'ha comentat, hi ha reglaments municipals que recullen l'activitat mediadora com una més entre les que pot desenvolupar el Defensor del ciutadà, però en cap cas aquest reglament s'ajusta al concepte de mediació administrativa que hem sostingut en

²¹ Actuacions d'ofici del Síndic Municipal de Greuges: principalment per atendre una queixa o situació col·lectiva; per presentar informes o iniciatives extraordinàries i per proposar propostes de modificació a la normativa vigent.

aquest informe, per la qual cosa el Síndic que elabori i traslladi la proposta al seu consistori, hauria de recomanar la creació d'una comissió que, imitant el CGPJ, estudiï la realitat del municipi, les lleis i normativa administratives, a manca de llei específica, el cos doctrinal de la mediació administrativa i a la fi es doti d'un protocol en virtut del qual activar aquesta bona pràctica ADR en el municipi; hi ha precedents.

Finalment, qui subscriu aquest apartat del present informe, per la seva claredat i sentit comú no pot deixar de transcriure alguns dels importants arguments esgrimits pel Sr. Xavier Bernadi en la seva qualitat de Director General de Dret i Entitats Jurídiques de la Generalitat de Catalunya amb motiu de la cloenda de la Jornada La mediació en l'àmbit de les relacions entre l'Administració i el ciutadà. La mediació intrajudicial (tingué lloc al CEJFE el 2 de desembre del 2016). A Catalunya la Llei 19/2014 de 29 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern, és una llei que ha connectat l'enteniment del principi democràtic i l'accés a la informació amb un dret de tots els ciutadans i ha imposat a totes les Administracions obligacions molt exigents com són la publicitat activa, la facilitació de l'accés a la informació pública i el registre previ en matèria de lobbies i grups d'interès, entre altres coses.

Resulta paradoxal i sense sentit que l'Administració pública s'hagi obligat en els termes expressats i, en canvi, pel que fa a la resolució dels conflictes, els que per acció o inactivitat causa o n'és part una Administració pública, no s'hagi avançat d'una forma més explícita i decidida. Altres estats de la Unió Europea ho estan fent des de fa temps, amb França al capdavant. Quina explicació té aquesta flagrant omisió, aquesta resistència a activar els ADR en general i la mediació administrativa en particular? A parer meu no en té si no és per la manca d'interès. Quin gran contrasentit que siguin les Administracions públiques les que fomentin i difonguin la mediació entre la ciutadania, però no se l'apliqui ella mateixa d'una forma legal i reglamentada.

La bona administració és un concepte jurídic encara poc definit, amb uns límits borrosos o en construcció que també està regulada per la citada Llei 19/2014. El bon governament inclou la bona administració que està definida a l'article 2:

Als efectes d'aquesta llei, s'entén per: [...] d) Bon govern: els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració, i els principis ètics i les bones pràctiques d'acord amb els quals han d'actuar els alts càrrecs de l'Administració, els càrrecs directius i la resta de personal al servei de l'Administració, amb l'objectiu que aquesta funcioni amb la màxima transparència, qualitat i equitat, i amb garantia de retiment de comptes. [...]

Una de les bones pràctiques és l'aprovació de les cartes de serveis, com ho són els codis ètics amb els seus comitès d'ètica. Amb les cartes de serveis, que han de tenir caràcter reglamentari, s'impulsa la gestió de la qualitat i el compliment de la normativa en matèria de transparència i bon governament, concretament a l'article 59 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En aquest article 59, en l'apartat g), es preveu que una d'aquestes cartes sigui la que reculli les vies de reclamació utilitzables:

1. L'Administració pública ha de garantir que els serveis de la seva competència es presten en unes condicions mínimes i raonables de qualitat, i ha d'incloure cartes de servei en el marc regulador dels serveis públics bàsics, les quals han d'establir, com a mínim: a) L'organització i la forma de gestió del servei. b) La identificació dels responsables de la gestió. c) Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació. d) Les condicions d'accés. e) Els drets i deures dels usuaris. f) El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau. g) Les vies de reclamació utilitzables. h) Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.

2. Les cartes de servei tenen naturalesa reglamentària. El contingut de les cartes de servei és vinculant per a l'Administració i els usuaris, i pot ésser invocat en via de recurs o reclamació.

3. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, les cartes de serveis han d'ésser aprovades per decret del Govern o per ordre del titular del departament corresponent. Els consells comarcals, els municipis de gran població i els consells de vegueria han d'aprovar les cartes dels serveis de competència municipal que gestionin, d'acord amb el que determina la legislació de règim local.

Aquest és el nexa de connexió o la base legal que pot emprar el Síndic per instar al seu consistori l'activació de la mediació administrativa com a via de reclamació i per habilitar la institució del Síndic com a servei per a dur a terme mediacions administratives, essent el seu titular el mediador.

Tornant a l'article 59, en l'apartat e) es conceptua el govern obert de la següent manera: "Les mesures per a establir una relació i un diàleg permanents i bidireccionals entre l'Administració i les persones a l'hora de definir i aplicar les polítiques públiques, i per a introduir i desenvolupar instruments de participació i col·laboració ciutadana en els assumptes públics".

Avui a Catalunya un exponent clar d'un organisme públic que empra la me-

diació administrativa com activitat ordinària, legal i reglamentàriament desenvolupada és la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP)²². Un element singular i decidit que el caracteritza és que aquest organisme està obligat a mediar quan és el ciutadà qui en fa la petició. No és aquesta la seu on desenvolupar la bondat de l'eficient tasca que ve a desenvolupar la Comissió GAIP, però sí és un clar exemple que quan el legislador vol garantir un dret, té suficient capacitat per fer-ho per a benefici propi (de l'Administració mateixa), però principalment del ciutadà.

Quantes vegades un Síndic no haurà escoltat la queixa –sistemàtica i plena de raó– de la ciutadania contra certes sancions, quin import no arriba als 300 o 500 euros (per dir algun import) i el preguntar-se –amb o sense raó– per què no mereix la penositat de l'administrat entrar en el fons, es veu avocat al pagament de la mateixa perquè fer ús dels recursos legals (que sempre consten al dors de la multa o de l'acte resolutiu) és encara molt més car, lent i procedimentalment complex i penós. Aquest Síndic també haurà escoltat una quantitat ingent de vegades les respostes de l'Administració: "l'ajuntament, els funcionaris, en via administrativa hem d'aplicar la llei, hem d'instruir l'expedient, etc.". I no triga gaire a emergir el concepte de la prevaricació.

En definitiva, la realitat que constaten a diari els Síndics Municipals de Greuges és que molts ciutadans, tot i tenir el dret a recórrer les decisions de les Administracions públiques, atesa la desproporció entre l'Administració i ell, veuen perjudicat el seu dret a la tutela judicial efectiva (Constitució Espanyola, article 24).

²² Reglament de la GAIP, disponible en línia a: http://www.gaip.cat/web/.content/pdf/Reglamentinormativainterna/Decret_111_2017_GAIP.pdf.

7. FOCUS GROUP I CONCLUSIONS

El 21 de maig de 2019 es va constituir a Terrassa el grup de treball representatiu del col·lectiu de Síndics per debatre monogràficament i sota la sistemàtica del focus group sobre el rol dels defensors locals, la mediació i la mediació administrativa. Integraren aquest grup de treball: **Isabel Marqués**, Síndica de Terrassa; **Dolors Vallejo**, Síndica de Sant Boi de Llobregat; **Leire Zugazua**, Síndica de Vitoria-Gasteiz, **Rosa Maria Sánchez**, Síndica d'Igualada; **Joan Barrera**, Síndic de Cornellà de Llobregat; **Joan Sala**, Síndic de Vic; **Jaume Rafecas**, Síndic de Vilafranca del Penedès i **Ramón Palacio**, Síndic de Sant Cugat del Vallès. Els coordinadors foren **Blanca Barredo** i **Manel Camymeres**.

A continuació s'enumeraran i es comentaran les qüestions plantejades i les respectives respostes que es van aportar, així com les conclusions finals del debat.

Preguntes 1 i 2

Quina eina pot utilitzar el síndic per evitar o resoldre les queixes en les seves actuacions? I en quins àmbits ho veu factible?

1. El Síndic pot tenir un rol important en introduir la mediació administrativa davant de l'Administració i les empreses que depenen d'ella, però necessita més coneixement sobre què suposa aquest procediment, els seus principis i implicacions dels acords. Això implica que no tingui clar en quins àmbits es podria aplicar.
2. S'empren indistintament conceptes com negociació, intermediació, facilitació, interlocució, ajuda a la millora de l'Administració pública, tècniques per preveure conflictes i anticipar-se a la solució, etc.; cal diferenciar bé què suposa cada procediment.
3. Alguns van manifestar no tenir clar emprar el procediment de mediació així com que el Síndic faci de mediador atesa la finalitat de la seva comesa com a Síndic (defensa dels drets del ciutadà enfront de l'Administració pública). La impossibilitat de mantenir la neutralitat i la imparcialitat és una objecció important.
4. Podem ser més proactius entenent la mediació com una manera de preveure els conflictes i portar una solució fent prevenció.
5. Es pot treballar per la mediació administrativa però s'ha de baixar l'administració al mateix nivell que l'usuari perquè sigui factible.
6. Els àmbits en què es pot desenvolupar una gestió del conflicte dialogada serien: serveis socials, comunitari, multes de policia, sorolls, responsabilitat patrimonial de l'Administració, situacions habitacionals, urbanisme...

Pregunta 3

Quines situacions o casuística empraria o derivaria a la mediació?

Els síndics van aportar casuístiques particulars de la població que representen i van exposar els següents límits:

1. La neutralitat que ha de tenir un mediador
2. No sentir-se mediador
3. No tenir la capacitat (formació i habilitat) per exercir de mediador
4. Sentir-se derivador al Servei Municipal de Mediació
5. El distint nivell o situació entre les parts: l'Administració - el ciutadà
6. Aversió de l'Administració (funcionaris) a interpretar la norma i encara menys a ser creatius
7. La presumpció de veracitat; l'ètica d'alguns professionals
8. Les resolucions no són vinculants ni executives
9. La manca de formació dels Síndics en mediació
10. Les resolucions han de ser equitatives, transparents, rigoroses i ajustades a la llei

Pregunta 4

Saben si el reglament municipal del Síndic regula la mediació o els faculta per actuar com a mediadors? Creuen que seria una competència idònia per al seu rol de Síndic?

Van posar de manifest que no tots els reglaments contempen la mediació, hi ha una regulació molt desigual en els municipis. Alguns van insistir en el fet que l'Administració té més poder i creu que la manera més òptima i segura per utilitzar la mediació administrativa s'aconseguiria si hi hagués un protocol d'actuació pactat; si l'ajuntament fa un protocol que agradi, els síndics podrien utilitzar la mediació.

També es va apuntar que en el panorama actual cada ajuntament té el seu propi reglament sobre les funcions dels síndics i es va preguntar si no seria interessant demanar una llei que sigui aprovada per la Generalitat. Van afirmar que s'hauria d'intentar unificar la normativa relacionada amb les funcions dels síndics.

El arguments exposats foren els següents:

1. Disparitat competencial: hi ha reglaments que incorporen la facultat de mediar i n'hi ha que l'ignoren o simplement l'ometen.
2. Els Síndics deriven assumptes als Serveis Municipals de Mediació ciutadana.
3. Cap Síndic afirma saber amb exactitud què és la mediació administrativa.

4. S'intueix la necessitat de dotar-se d'un protocol que reguli la relació del Síndic amb l'Administració pública (l'ajuntament), tant en l'habitual funció i rol de Síndic com en el de mediador i en la mediació administrativa.
5. Alguns Síndics (de Vitoria-Gasteiz i Cornellà de Llobregat respectivament) intueixen que actuar com a mediador seria com ser art i part i els incapacitaria per actuar com a Síndic en e cas d'incompliment de l'acord de Mediació.
6. Cens dels presents:
7. Municipis on el reglament sí els faculta per ser mediadors: Sant Boi de Llobregat, Terrassa i Vic.
8. Municipis on el reglament no els faculta per ser mediadors: Cornellà de Llobregat, Igualada, Sant Cugat del Vallès i Vitoria-Gasteiz.

Conclusions del focus group

1. Existeix una confusió dominant envers la mediació en general i envers l'enunciada mediació administrativa en particular (els conceptes, els principis rectors, el procediment, la mecànica operativa, l'efectivitat legal dels acords adoptats...).
2. Hi ha una important dificultat en opinar sobre un procediment incipient com és el de la mediació administrativa. Aquesta dificultat es manifesta tant en la manca de propostes concretes d'intervenció mediatora (o sia, en àmbits d'aplicació en què l'ajuntament sigui una part), com en la visualització i encaix del Síndic en l'hipotètic rol de mediador en un procediment en què l'ajuntament sigui una part.
3. L'heterogeneïtat dels distints reglaments es configura com un element bàsic que, atesa la inconcreció del concepte, tant pot actuar a favor com en contra de la desitjada assumpció de competències com a mediador en processos de mediació administrativa. (Malauradament, el concepte se sobreentén i es dona per sabut, mentre que la realitat contrastada en el focus grup demostra el contrari, a més d'estar sotmès a una càrrega subjectiva excessiva).
4. Davant la constatació de l'estat de confusió i les dificultats comprensives, creatives i d'incardinació comentades, emergeix de forma destacada la necessitat que la Institució del Síndic Municipal de Greuges es doti d'un protocol que reguli tant el corpus de la mediació administrativa com, de forma més extensiva, les relacions del Síndic amb l'ajuntament.
5. Una conseqüència lògica de les conclusions anteriors consisteix en la necessitat imperiosa que els Síndics es dotin d'un programa de formació ad hoc i específica en mediació i en mediació administrativa, adaptada als programes formatius homologats pel Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya (i amb les diputacions provincials).

A les conclusions del focus group s'ha d'afegir la constatació que al costat dels dubtes lògics dels cridats a ser mediadors administratius, els Síndics,

hi ha les resistències dels operadors jurídics de l'entorn municipal i de l'Administració pública en general. Tot canvi proposat, i més quan tractem amb les administracions públiques, implica un seguit de posicionaments, entusiastes uns i detractors els altres.

Fa deu anys, si es parlava de mediació administrativa, es feia en veu baixa. Com tants altres avenços en dret i en dret administratiu, s'operen els canvis per necessitat, però també a còpia d'intuïcions i idees transformades en ponències, tesis o comissions d'estudis que van explorant la teoria fins que aquelles intuïcions esdevenen norma vinculant. Aquest és el cas de la mediació administrativa, així ho hem entès els autors d'aquestes ponències.

L'estudi de la realitat observada no s'ha conclòs i som coneixedors que hem estat treballant sobre una matèria que no està consolidada, sinó en permanent estat d'evolució. Pretenem continuar la reflexió en aquells aspectes més dinàmics i innovadors del triangle que conformen el municipalisme, la mediació administrativa i l'activitat dels Síndics Municipals de Greuges en tant que institucions també mediadores. Pensem haver aportat motius i raons per la reflexió i estudi d'una matèria que entusiasma als qui creiem en la mediació i la seva potencialitat transformadora en l'Administració pública i local. De ben segur interessarà als operadors jurídics i tècnics municipals pels efectes beneficiosos que pot aportar als ajuntaments, i encara més als representants electes, atès que la mediació administrativa és una eina participativa amb provada eficàcia, que corresponsabilitza a les parts en l'assoliment dels acords i de l'interès general.



ANNEX

Qüestionari sobre la mediació administrativa en
els municipis

TRANSCRIPCIÓ DEL QÜESTIONARI ORIGINAL

Benvolgut/da:

La mediació administrativa busca un equilibri entre l'interès general, finalitat de l'Administració, el bon govern i la necessitat que l'Administració s'apropi als ciutadans, promogui la confiança, escolti sense oblidar els interessos públics.

És possible una nova forma d'entendre les relacions entre l'Administració i el ciutadà? Pot la mediació administrativa ser la eina per resoldre els conflictes entre l'Administració i el ciutadà?

Agraïm la seva col·laboració responent aquest qüestionari que té com objectiu conèixer la seva opinió sobre si creu que el Síndic Municipal de Greuges té coneixement/ utilitza la mediació administrativa i si considera que és una eina eficaç en les seves mans per resoldre els conflictes entre l'Administració i el ciutadà.

El tractament de les dades és totalment confidencial i anònim.
Per qualsevol dubte es pot dirigir a:

Carles Dalmau i Ausàs
dalmaucarles@icab.cat

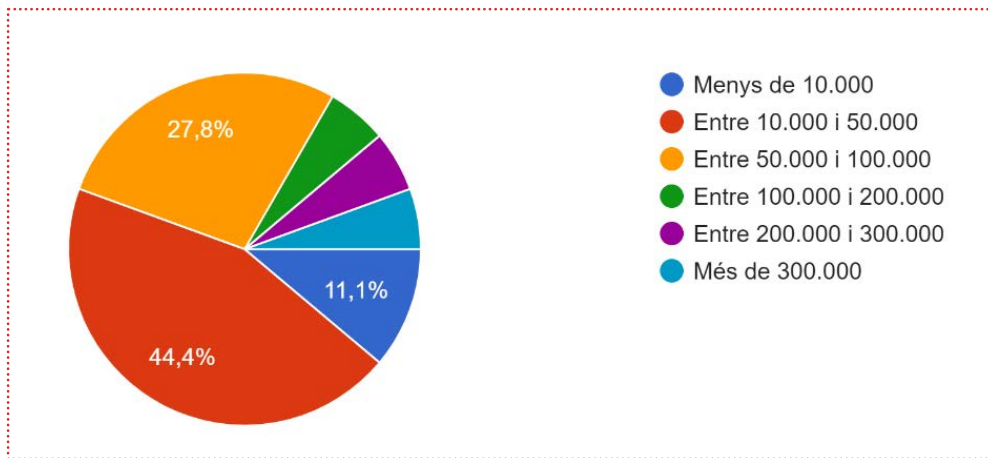
Blanca Barredo Gutiérrez
blancabarredo@icab.cat

Cordialment,

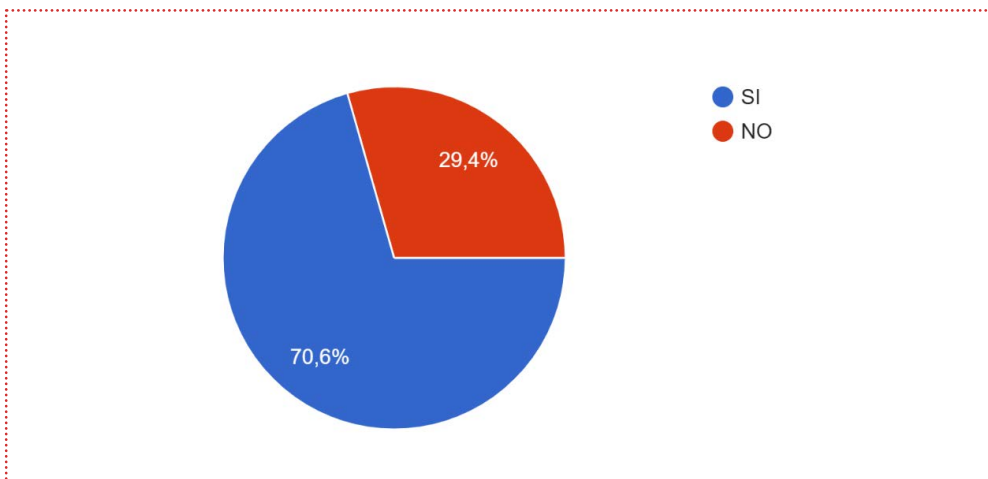
IMI, Institut de Mediació Integral, slp
<http://www.institutmediaciointegral.cat/>

A cada pregunta que es formula, marqueu amb una creu l'opció o resposta que millor correspongui a la seva opinió i situació personal i envieu-lo abans del 20 de setembre.

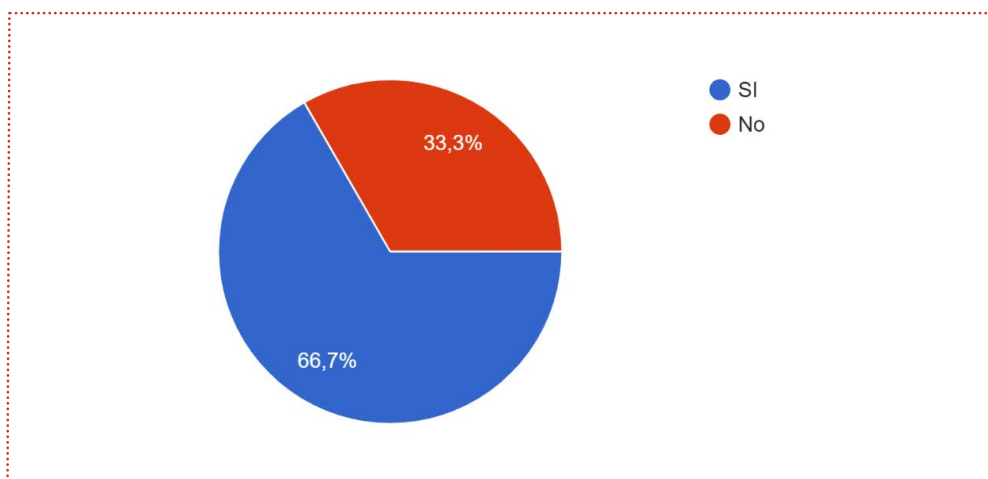
1. Quin nombre d'habitants té el seu municipi? (18 respostes)



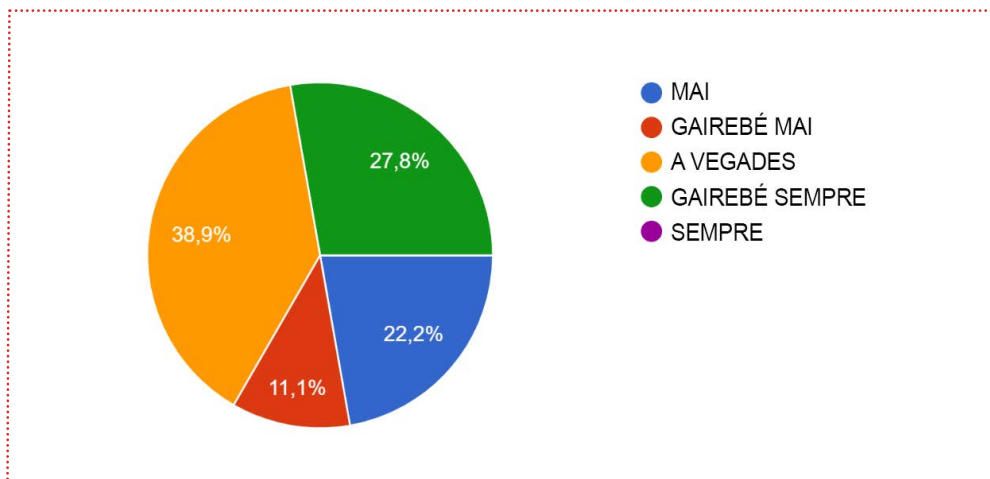
2. El municipi té servei de mediació? (17 respostes)



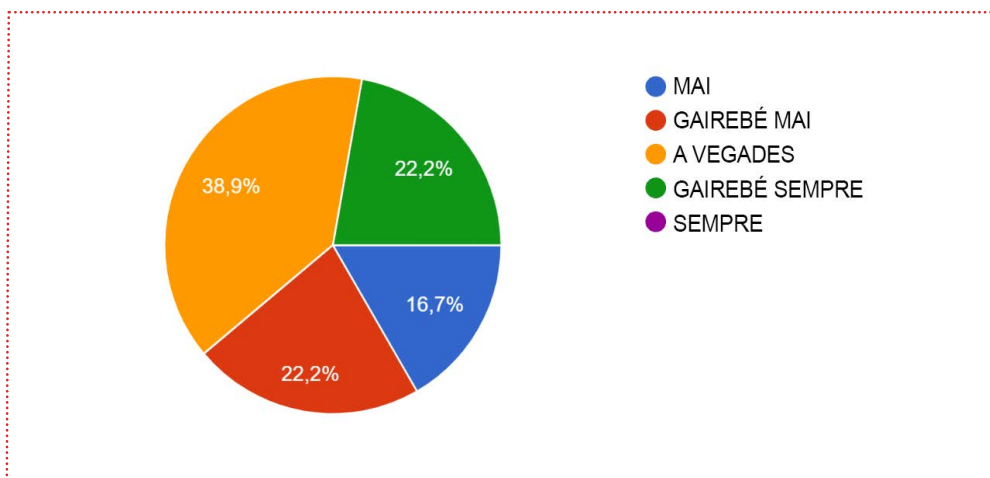
3. El Reglament del Síndic del seu municipi contempla la mediació? (18 respostes)



4. Utilitza la mediació comunitària/civil com a mitjà per resoldre conflictes entre la ciutadania (particulars, entitats, associacions, distintes persones jurídiques)? (18 respostes)

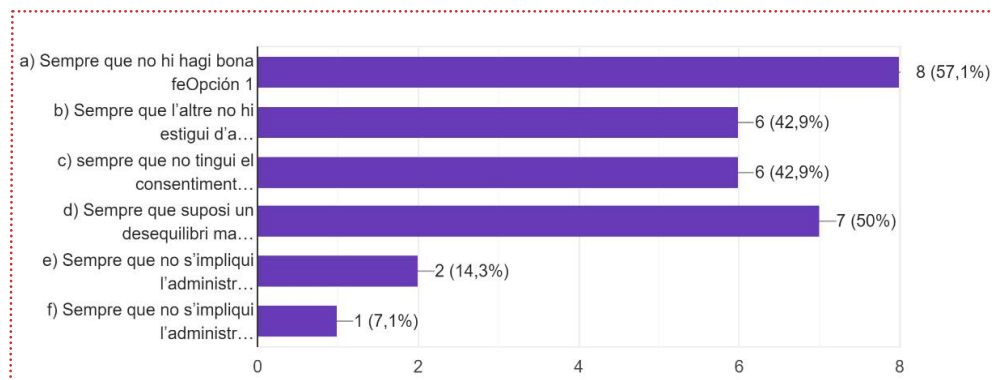


5. Utilitza la mediació administrativa com a mitjà per resoldre conflictes entre l'Administració i el ciutadà? (18 respostes)

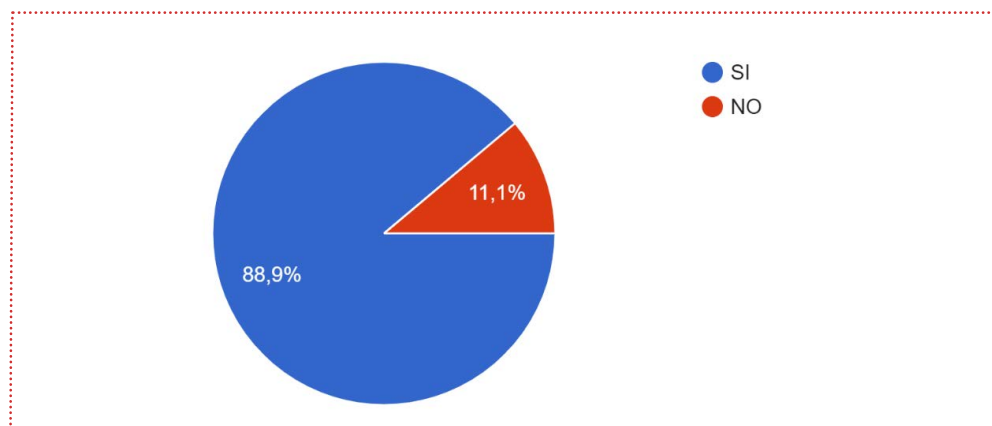


6. En el cas que utilitzi la mediació administrativa, quin és el límit? (Pot marcar més d'una opció). (14 respostes)

- a) Sempre que no hi hagi bona fe
- b) Sempre que l'altre no hi estigui d'acord
- c) Sempre que no tingui el consentiment/autorització
- d) Sempre que suposi un desequilibri manifest
- e) Sempre que no s'impliqui l'Administració

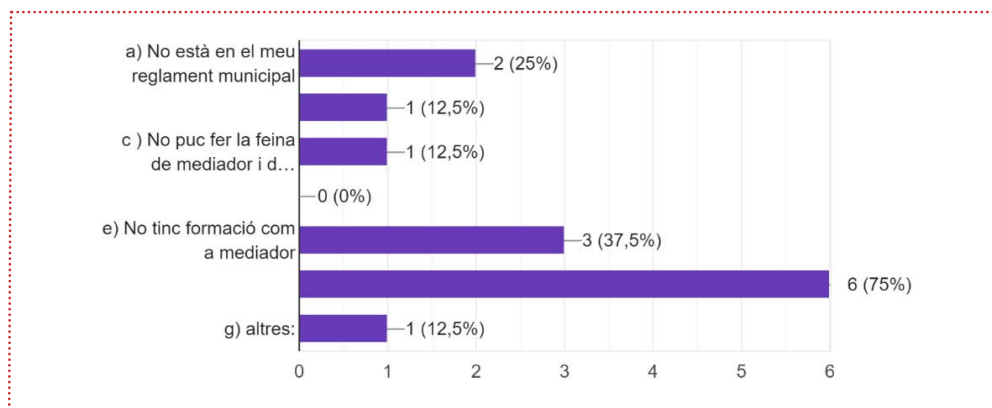


7. Creu que el síndic pot exercir la tasca de mediador per gestionar un conflicte entre l'Administració i el ciutadà? (18 respostes)

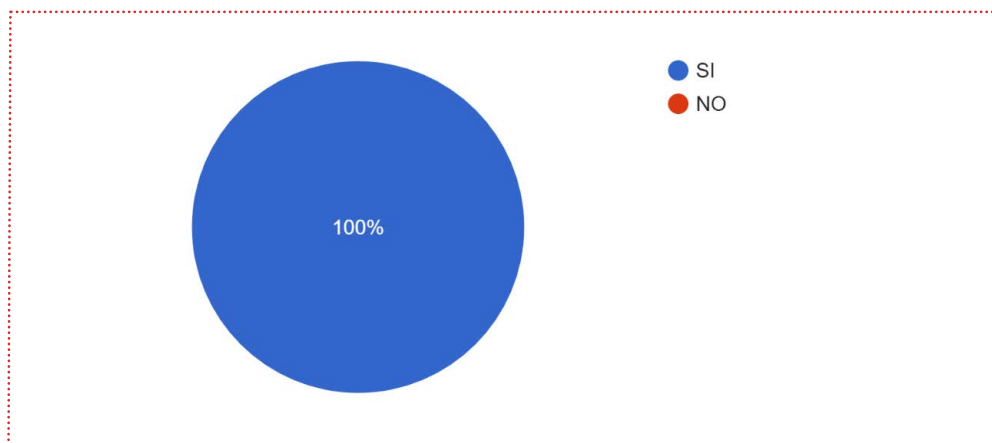


8. En el cas que no realitzi aquesta tasca, quins en són els motius? (Pot marcar més d'una opció) (8 respostes)

- a) No està en el meu Reglament municipal
- b) No està en les meves funcions i competències
- c) No puc fer la feina de mediador i després validar un acord
- d) La meva neutralitat està compromesa
- e) No tinc formació com a mediador
- f) En el meu municipi no existeix un protocol
- g) Altres



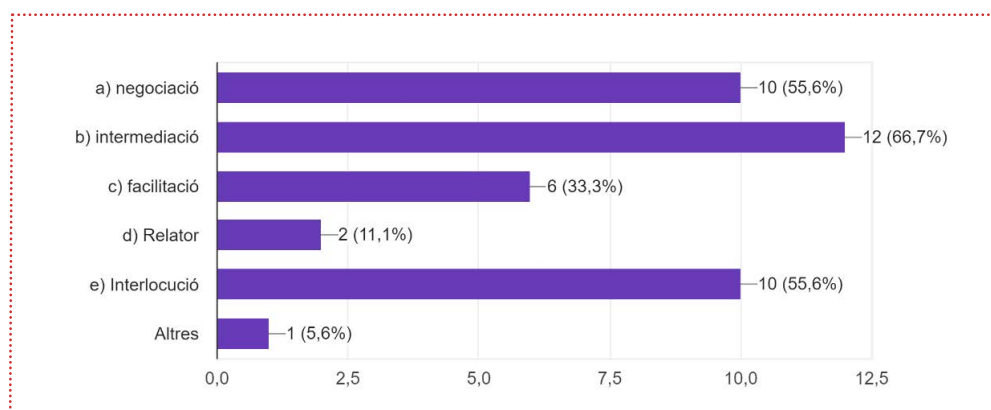
9. Per a resoldre un conflicte utilitza altres eines alternatives per a la seva gestió? (18 respostes)



10. En el cas afirmatiu, assenjala quina (pot marcar més d'una opció).

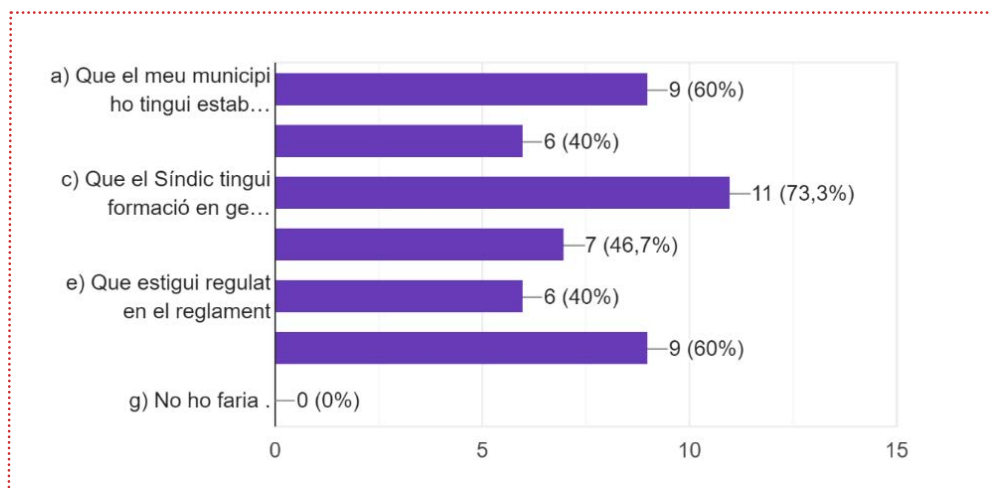
(18 respostes)

- a) Negociació
- b) Intermediació
- c) Facilitació
- d) Relator
- e) Interlocució
- f) Altres



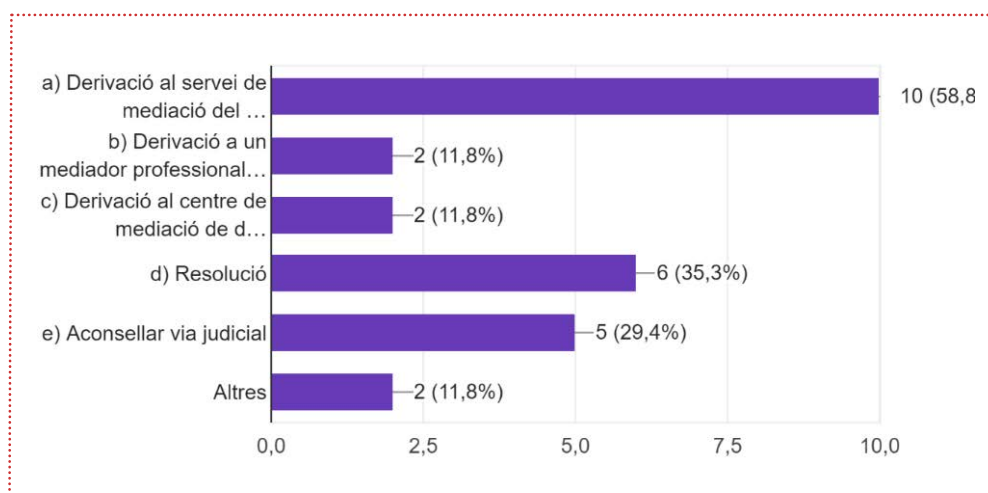
11. En quines situacions o circumstàncies s'animaria a utilitzar la mediació? (Pot marcar més d'una opció) (15 respostes)

- a) Que el meu municipi ho tingui establert a través d'un protocol
- b) Que els tècnics municipals tinguin formació en mediació i ADRs
- c) Que el Síndic tingui formació en gestió alternativa de conflictes
- d) Que es contempli com una tercera via de resoldre el conflicte a més de la judicial i la del Síndic
- e) Que estigui regulat en el reglament
- f) Que l'Administració tingui la iniciativa de demanar la mediació
- g) No ho faria



12. En el cas que no utilitzi la mediació, quina actuació té en el seu dia a dia? (Pot marcar més d'una opció) (17 respostes)

- a) Derivació al Servei de Mediació del municipi
- b) Derivació a un mediador professional extern
- c) Derivació al Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya
- d) Resolució
- e) Aconsellar via judicial
- f) Altres



13. L'ADR o Gestió Alternativa dels Conflictes també té com a eina la mediació preventiva. En quines circumstàncies creu que podria utilitzar-la i enviar/fer recomanacions? (Pot marcar més d'una opció) (18 respostes)

- a) Que el meu municipi ho tingui establert com a possibilitat
- b) Que hi hagi evidències que el conflicte es repeteix
- c) Que una norma o projecte pugui resoldre el conflicte
- d) Que hagi rebut queixes reiterades que es poden solucionar globalment
- e) Que estigui regulat en el meu Reglament de Síndic
- f) Que l'Administració i/o els polítics vulguin implicar-se
- g) No ho faria



14 . Escrigui a continuació allò que vulgui compartir:

- Crec que el síndic/a no ha de fer la tasca de mediador/a professional. El que ha de fer és orientar i assessorar a una mediació professional per resoldre el conflicte entre persona i Administració local. És una eina molt valuosa i que crec que s'ha de potenciar a nivell local.
- Atès que tenim servei de mediació al nostre ajuntament no intervenim mai en qüestions/ conflictes entre privats (veïnatge o altres). Sí que intentem fer ús d'aquesta funció mediadora quan la dificultat, queixa o problema es situa en la ciutadania i l'Administració.
- El més important és l'actitud de totes les parts implicades per afrontar aquest tema i s'ha de procurar que tothom tingui una mínima formació sobre la mediació, els seus avantatges i els seus límits. La formació del síndic/a ha de ser de més nivell i si no es té una preparació adequada (màster o postgrau) no crec que ho pugui fer. La resta de l'Administració en tindria prou amb una conscienciació i una altra mirada als problemes i als ciutadans. Ho veig difícil a l'hora de la pràctica, però és un repte que hem d'afrontar.



FÒRUM DE
SÍNDICS I SÍNDIQUES
DEFENSORS I DEFENSORES
LOCALS DE CATALUNYA

www.sindicatureslocals.cat



Diputació
Barcelona



Diputació de Girona



Diputació de Lleida



FEDERACIÓ DE MUNICIPIS
DE CATALUNYA



Associació
Catalana
de Municipis