

**LA SOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS AMBIENTALES A TRAVÉS DE
LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA: UNA VÍA A POTENCIAR PARA
ACERCAR LA CIUDADANÍA A LA ADMINISTRACIÓN¹**

**RESOLVING ENVIRONMENTAL DISPUTES THROUGH ADMINISTRATIVE
MEDIATION: A STRATEGY TO STRENGTHEN CITIZEN ENGAGEMENT
WITH PUBLIC ADMINISTRATION**

LUCÍA CASADO CASADO

Catedrática de Derecho Administrativo

-

*Investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT) y
del Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició
Energètica (IU-RESCAT)*

Universitat Rovira i Virgili

lucia.casado@urv.cat

Data de recepció: 14 d'octubre de 2025 / Data d'acceptació: 21 de novembre de 2025

RESUMEN: Este trabajo plantea la oportunidad de incorporar la mediación administrativa como herramienta eficaz para resolver controversias ambientales entre ciudadanía y administraciones públicas. Ante el aumento y complejidad de los conflictos jurídico-administrativos en materia ambiental y la insuficiencia del sistema tradicional de justicia administrativa para proporcionar respuestas

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de I+D+i "El nuevo rol de la ciudadanía ante la justicia administrativa: la regulación y la implementación de la mediación como sistema de prevención y resolución de conflictos" (referencia PID2020-112688GB-100), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033; y dentro del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili, del cual la autora es miembro, "Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad", reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

efectivas, la mediación administrativa se plantea como un mecanismo adecuado de solución de controversias (MASC), que favorece el diálogo, la participación y la flexibilidad en la toma de decisiones, en coherencia con el principio de buena administración y como una herramienta útil de apertura del acceso a la justicia ambiental. Tras analizar el marco jurídico de la mediación administrativa, plantea las posibilidades de la mediación en los procedimientos relacionados con el medio ambiente y lo hace desde dos perspectivas: una más general, examinando las posibles vías de introducción de la mediación en las diferentes fases del procedimiento administrativo; y otra más específica, valorando las posibilidades de su inserción en algunos procedimientos concretos (de autorización de vertidos en el dominio público hidráulico, de exigencia de responsabilidad medioambiental y de acceso a la información ambiental). Asimismo, examina experiencias prácticas en el ámbito local; concretamente, en Tarragona, donde existe una ordenanza pionera de mediación como forma de terminación convencional de los procedimientos administrativos, y en Madrid, donde la mediación ha demostrado su utilidad para resolver determinadas controversias ambientales.

ABSTRACT: This paper explores the opportunity to incorporate administrative mediation as an effective tool for resolving environmental disputes between citizens and public administrations. Given the growing number and complexity of environmental administrative-legal conflicts and the insufficiency of the traditional administrative justice system to provide effective responses, administrative mediation is proposed as an appropriate alternative dispute resolution mechanism (ADR). It fosters dialogue, participation, and flexibility in decision-making, aligning with the principle of good administration and serving as a useful means to improve access to environmental justice. After analyzing the current legal framework for administrative mediation, the study considers its potential applications in environmental procedures from two perspectives: a general one, examining possible ways to introduce mediation in the different phases of administrative procedures; and a more specific one, assessing its inclusion in particular cases such as permits for discharges into the public water domain, environmental liability proceedings, and access to environmental information. It also examines practical experiences at the local level, particularly in Tarragona,

where a pioneering ordinance allows mediation as a conventional means of concluding administrative procedures, and in Madrid, where mediation has proven effective in resolving certain environmental disputes.

RESUM: Aquest treball planteja l'oportunitat d'incorporar la mediació administrativa com a eina eficaç per resoldre controvèrsies ambientals entre la ciutadania i les administracions públiques. Davant l'augment i la complexitat dels conflictes juridicoadministratius en matèria ambiental, i la insuficiència del sistema tradicional de justícia administrativa per oferir respostes efectives, la mediació administrativa es proposa com un mecanisme adequat de resolució de controvèrsies (MASC) que afavoreix el diàleg, la participació i la flexibilitat en la presa de decisions, en coherència amb el principi de bona administració i com a eina útil per facilitar l'accés a la justícia ambiental. Després d'analitzar el marc jurídic de la mediació administrativa, l'estudi planteja les possibilitats de la seva aplicació en els procediments relacionats amb el medi ambient des de dues perspectives: una de més general, examinant les possibles vies d'introducció de la mediació en les diferents fases del procediment administratiu; i una altra de més específica, valorant la seva incorporació en alguns procediments concrets (d'autorització d'abocaments al domini públic hidràulic, d'exigència de responsabilitat mediambiental i d'accés a la informació ambiental). Així mateix, s'examinen experiències pràctiques en l'àmbit local, concretament a Tarragona, on existeix una ordenança pionera que permet la mediació com a forma de finalització convencional dels procediments administratius, i a Madrid, on la mediació ha demostrat la seva utilitat per resoldre determinades controvèrsies ambientals.

PALABRAS CLAVE: conflictos ambientales — mediación administrativa — mecanismos adecuados de solución de controversias (MASC) — procedimiento administrativo — terminación convencional

KEYWORDS: Environmental conflicts — Administrative mediation — Appropriate dispute resolution mechanisms — Administrative procedure — agreed settlement.

PARAULES CLAU: conflictes ambientals — mediació administrativa — mecanismes adequats de solució de controvèrsies (MASC) — procediment administratiu — terminació convencional.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS CONFLICTOS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE EN UN CONTEXTO DE CRISIS CLIMÁTICA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA. 1. Los conflictos ambientales en la actualidad. 2. La judicialización de los conflictos: la conflictividad ambiental en la jurisdicción contencioso-administrativa. III. LA MEDIACIÓN COMO INSTRUMENTO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES. 1. La mediación como medio adecuado de solución de conflictos. 2. La mediación en los conflictos ambientales. a) La mediación comunitaria o social. b) La mediación administrativa. 3. Especial referencia a la mediación administrativa. a) El marco jurídico. i) La terminación convencional del procedimiento administrativo. ii) Los procedimientos sustitutos de los recursos administrativos ordinarios b) La mediación en el procedimiento administrativo. IV. LAS POSIBILIDADES DE LA MEDIACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE. 1. Las vías de introducción de la mediación en los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente. 2. Análisis de las posibilidades de la mediación en algunos procedimientos administrativos específicos relacionados con el medio ambiente. a) Procedimientos de autorización de vertidos en el dominio público hidráulico. b) Procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental. c) Procedimientos de acceso a la información ambiental. i. La incorporación de la mediación en las reclamaciones en materia de acceso a la información pública: el modelo de Cataluña. ii. Las posibilidades de la mediación en los procedimientos de acceso a la información en materia de medio ambiente previa solicitud. V. EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE MEDIACIÓN EN CONFLICTOS AMBIENTALES EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO. LOS ENTES LOCALES COMO MOTOR DE IMPULSO DE LA MEDIACIÓN. 1. La Ordenanza de mediación como forma de terminación convencional de los procedimientos administrativos tramitados por el Ayuntamiento de Tarragona. 2. El ejemplo de la Oficina de Mediación del Ayuntamiento de Madrid: la incorporación de la mediación administrativa en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad ambiental. VI. CONSIDERACIONES FINALES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En la sociedad actual, existe una amplia gama de conflictos jurídico-administrativos en el ámbito de la protección del medio ambiente que implican a diversos actores (administraciones públicas, empresas, ciudadanía, asociaciones ecologistas...) y que tienen un carácter predominantemente colectivo. Sin embargo, los medios tradicionales de solución de conflictos entre la ciudadanía y las administraciones públicas presentan inconvenientes para dar una respuesta efectiva, dado que los conflictos ambientales exigen flexibilidad, consensualidad y participación democrática (Santos, 2025: 157).

En efecto, los recursos administrativos adolecen de serios problemas (retrasos injustificados, ausencia en muchos casos de resolución, bajos porcentajes de estimación...) que provocan que no sean mecanismos efectivos de corrección de la actividad administrativa y que no actúen como un filtro útil de contención y evitación de litigios judiciales. Y ello ha llevado al legislador a su sustitución o modificación en determinados ámbitos materiales (tributos, transparencia, contratación pública, unidad de mercado...), aunque no en materia ambiental, por recursos específicos, atribuyendo su resolución a órganos o autoridades administrativas independientes con un alto grado de especialización.

A la crisis del sistema de recursos administrativos se suma la crisis judicial y el colapso de la jurisdicción contencioso-administrativa. A la insatisfactoriedad del sistema de recursos contencioso-administrativos, por las restricciones y limitaciones (económicas, temporales...) que presentan para acceder a una tutela judicial verdaderamente efectiva, se unen otros problemas, como la elevada tasa de litigiosidad, los altos niveles de pendencia y congestión, la lentitud y los retrasos en la adopción de resoluciones judiciales, la disminución de la calidad de las resoluciones, la falta de ejecución de sentencias... Asimismo, faltan instrumentos de prevención de litigios contencioso-administrativos.

Este escenario resulta especialmente preocupante en el ámbito de las cuestiones ambientales, donde la prevención es el elemento clave y la celeridad en la adopción de medidas de protección y prevención es determinante para garantizar la efectiva tutela ambiental y donde son necesarias soluciones más flexibles y participativas. Además, en materia ambiental, el derecho de acceso a la justicia no puede verse reducido al derecho a acudir a los tribunales y la respuesta jurisdiccional no es siempre la forma más adecuada de solucionar conflictos ambientales e, incluso, puede generar injusticia (Santos, 2025: 151).

En este contexto, en nuestra opinión, resulta oportuno reflexionar sobre la posibilidad de aplicar los mecanismos adecuados de solución de controversias (MASC) y, en especial, la mediación administrativa, para la solución de conflictos medioambientales, en tanto que puede representar un cambio importante en la forma de comprender las relaciones y los conflictos y puede añadir más efectividad y sostenibilidad a la justicia ambiental (Santos, 2025: 76). Frente a la

rigidez de los medios tradicionales de solución de conflictos (recursos administrativos y judiciales), los MASC pueden favorecer una mayor apertura y amplitud en la discusión de las posibles soluciones, con la posibilidad de participación efectiva de las personas implicadas, y se vislumbran como piezas esenciales del modelo de justicia administrativa a que se aspira. Además, la mediación en particular aporta mayor flexibilidad y una pluralización del debate y facilita la participación, por lo que tiene un gran potencial como medio de solución —y prevención— de conflictos jurídico-administrativos y como mecanismo de apertura del acceso a la justicia ambiental (Santos, 2025: 131-136). Ello no implica sustituir los mecanismos tradicionales, sino complementarlos con nuevos métodos, más satisfactorios y menos costosos.

Esta reflexión resulta especialmente oportuna en el momento actual, por dos razones fundamentales. Por una parte, la mediación administrativa en el ámbito del derecho público está adquiriendo progresivamente un auge importante y está recibiendo un gran impulso de la mano del Consejo de Europa, a través de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia, que está desarrollando una línea de trabajo en materia de mediación y estableciendo directrices para su mejor aplicación². Además, constituye una tendencia creciente en el derecho europeo y es expresión de una nueva concepción emergente del funcionamiento de la administración y del procedimiento administrativo —fundamentada en una nueva manera de entender las bases de la relación entre la administración y la sociedad— (Nieto, 2010: 754), en la que deben primar las relaciones horizontales, más allá de las prerrogativas y potestades administrativas (Dobarro, 2025: 382), en el contexto de un nuevo modelo de administración pública relacional (Casado, 2023: 87-88)³. Desde esta perspectiva, conecta con el principio de buena administración, que “demanda la utilización de recursos de

² Vid. la Recomendación Rec (2001) 9 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre los medios alternativos de resolución de litigios entre las autoridades administrativas y los particulares, adoptada el 5 de septiembre de 2001, complementada por la *Guidelines for improving the implementation of Recommendation Rec (2001) 9*. CEPEJ (2007) 15 Vid. también *Mediation Development Toolkit Ensuring implementation of the CEPEJ Guidelines on mediation Guidelines on Designing and Monitoring Mediation Training Schemes* [CEPEJ (2019) 8, de 14 de junio de 2019]; y *Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europe member states* [CEPEJ (2022) 11, de 7 de diciembre de 2022].

³ Sobre el concepto de administración pública relacional, vid. Santos (2023: 101-122).

gestión flexibles y consensuales, más compatibles para las relaciones complejas que son desarrolladas en la actualidad” (Santos, 2025: 87).

Por otra, los MASC y, en particular, la mediación administrativa, superadas las tradicionales reticencias a su implementación en el ámbito jurídico-administrativo, también están recibiendo un amplio impulso a nivel interno, como ponen de manifiesto la aprobación progresiva de normas sectoriales que incorporan la mediación como vía de solución de conflictos (por ejemplo, en materia de transparencia o de convivencia universitaria) y la propia aprobación de la Ley 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que da un impulso significativo a los MASC. Ciertamente, esta Ley excluye de su ámbito de aplicación “los asuntos de cualquier naturaleza, con independencia del orden jurisdiccional ante el que deban ventilarse, en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público” (art. 3.2), pero, desde la perspectiva que aquí nos interesa, su interés radica en la incorporación de una disposición final trigésima primera, relativa a los MASC cuando la administración sea parte. En ella se prevé que “El Gobierno debe elaborar y presentar a las Cortes Generales, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la presente ley, un proyecto de ley que atiende, en el ámbito administrativo, a los medios de solución de controversias cuando una de las partes es la administración. Esta iniciativa reconocerá las experiencias en mediación que, en los conflictos en que una de las partes es la administración, se han desarrollado y se están desarrollando en las administraciones que cuentan con competencias en materia de Justicia”. Se espera, por tanto, que pronto la mediación administrativa cuente con una regulación sustantiva.

En este escenario, el presente trabajo valora las posibilidades de introducción de la mediación como vía de solución de los conflictos ambientales, ciñéndose al ámbito jurídico-administrativo. Con esta finalidad, tras realizar una aproximación general a los conflictos relacionados con el medio ambiente existentes actualmente, en primer lugar, se adentra en el estudio de la mediación como instrumento de solución de conflictos ambientales, con especial referencia a la mediación administrativa. En segundo lugar, partiendo de la idea de que la mediación administrativa constituye una herramienta a potenciar como mecanismo de apertura y flexibilidad del procedimiento administrativo (Casado,

2023: 88-89), plantea las posibilidades de introducción de la mediación en los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente, tanto con carácter general, como con carácter específico en determinados procedimientos seleccionados a estos efectos (de autorización de vertidos en el dominio público hidráulico, de exigencia de responsabilidad medioambiental y de acceso a la información ambiental). En tercer lugar, con el fin de bajar del terreno teórico al práctico, analiza dos experiencias prácticas, de ámbito local, de mediación en conflictos ambientales, de gran interés, implementadas en Tarragona y en Madrid. Finalmente, el trabajo se cierra con unas consideraciones finales a la luz del estudio realizado.

II. LOS CONFLICTOS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE EN UN CONTEXTO DE CRISIS CLIMÁTICA Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA

En el actual contexto de crisis climática y transición ecológica son muchos los conflictos ambientales existentes en España y son muchos también los conflictos ambientales que acaban en los tribunales al no haber logrado una solución previa efectiva. Es en este contexto de partida donde debe situarse cualquier propuesta que pretenda dar un paso más para lograr una solución efectiva a las controversias ambientales.

1. Los conflictos ambientales en la actualidad

Los conflictos ambientales son un tipo particular de conflicto social en el cual la problemática que se trata está relacionada con la calidad de vida de las personas o con las condiciones ambientales (Carbonell y otros, 2011: 757 e Iglesias, 2023: 105). Son conflictos que afectan al menos a dos grupos interdependientes, que persiguen metas aparentemente incompatibles y cuyas opiniones, decisiones o conductas afectan al otro (Carbonell y otros, 2011: 757). Estos conflictos presentan unas características singulares, entre las que destacan las siguientes⁴: los intereses enfrentados son de tipo supraindividual (colectivos o difusos); la multiplicidad de partes afectadas, por cuanto existen una pluralidad

⁴ Sobre las características de los conflictos ambientales, *vid.* Jullien de Asis (2023: 5-6), Marques (2012: 177-179), Mondéjar (2014: 15-20 y 2015: 58-61) y Moreno y García (2015: 113-121).

de actores, y el desequilibrio o asimetría de poder entre las partes en conflicto; la complejidad temática; la complejidad técnica e incertidumbre científica y el carácter multi e interdisciplinar; el carácter público, debido a la naturaleza pública del bien protegido y a la presencia, normalmente, de la administración como parte en la disputa; la afección a una pluralidad de agentes, así como a actores no presentes (generaciones futuras), y a la calidad de vida de las personas; el choque de intereses, ya que es frecuente que haya intereses públicos y privados confrontados; y el alto contenido e impacto social, en la medida en que adquieren la forma de un fenómeno social relevante si existe conciencia sobre ellos. Estos rasgos determinan que estemos en presencia de conflictos de carácter interdisciplinar y complejo (Iglesias, 2023: 106), que suelen ser colectivos y en los que intervienen múltiples actores con intereses difusos o colectivos, lo que añade un nivel adicional de complejidad (Carballo, 2025a: 504-505). Además, los conflictos ambientales se materializan en el territorio y son también conflictos sociales que no ocultan sus derivadas económicas y políticas (Monge, 2024: 8).

Actualmente, los conflictos ambientales son numerosos y de índole diversa⁵, si bien, al menos, pueden detectarse, siguiendo a Monge (2024: 10), tres tipos⁶. En primer lugar, deben traerse a colación los derivados de la degradación ambiental acumulada durante años por un uso del territorio y de los recursos naturales ajeno a cualquier criterio de sostenibilidad ambiental y que son muy abundantes (piénsese, por ejemplo, en la degradación de algunos espacios naturales, la sobreexplotación de los recursos, la destrucción de hábitats naturales, la realización de vertidos contaminantes sin medidas adecuadas de depuración y control, los problemas asociados a la gestión de los residuos o los conflictos derivados de la sequía o de los incendios forestales, cada vez más virulentos)⁷. También son frecuentes los problemas vecinales, relacionados con los ruidos, vibraciones, calor, humos y olores.

⁵ Sobre los conflictos más comunes en materia ambiental, *vid.* Mondéjar (2015: 67-71). *Vid.* también algunos ejemplos de conflictos ambientales en España en Cerrillo (2025: *in totum*).

⁶ Por su parte, Carbonell y otros (2011: 758) agrupan los conflictos ambientales en dos grandes bloques, atendiendo a su escala geográfica y administrativa: conflictos de tipo local (escala micro) y de tipo supralocal (escala macro).

⁷ Monge (2024: 10-11) sitúa dentro de estos conflictos ambientales tres tipos: los provocados por la degradación de espacios, los que son consecuencia y manifestación de la crisis global y los causados al salir a la luz la forma de producción de algunos sectores económicos.

En segundo lugar, existen también conflictos ambientales que se desatan al hilo del planteamiento de nuevos proyectos que suponen agresiones al medio, como el desarrollo de nuevas infraestructuras (aeropuertos, carreteras, embalses...), la instalación de plantas de tratamiento o incineración de residuos, los cambios en el uso del suelo que amenazan zonas protegidas o nuevos desarrollos urbanísticos y que enfrentan a quienes impulsan estos proyectos, a sus detractores —en defensa de criterios ambientales— y a la ciudadanía. Asimismo, la protección de espacios naturales es un foco importante de conflictividad que enfrenta a administraciones públicas, sectores económicos dependientes del entorno y propietarios privados cada vez que se procede a una declaración de una zona como espacio natural protegido, como también lo es la adopción de medidas de protección de algunas especies, como el lobo o el oso pardo.

En tercer lugar, deben mencionarse los conflictos que son fruto de las propias políticas de transición ecológica. Ejemplo paradigmático son los relacionados con los proyectos de energías renovables, que tienen un papel esencial para el desarrollo sostenible y para hacer frente a la crisis climática, pero donde deben conciliarse los intereses de promotores, administraciones públicas, asociaciones ambientalistas y comunidades, con el fin de garantizar un equilibrio entre el desarrollo de estos proyectos y la protección del medio ambiente.

2. La judicialización de los conflictos: la conflictividad ambiental en la jurisdicción contencioso-administrativa

Como hemos apuntado, son numerosos los conflictos ambientales existentes, como también son muchos los conflictos ambientales no resueltos que provocan situaciones reactivas que conducen a la confrontación a través de los recursos administrativos y/o judiciales y que, por tanto, llegan a los tribunales. De hecho, buena parte de los conflictos ambientales están judicializados, tal y como evidencian los datos disponibles en la estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). En efecto, cada año, numerosos litigios ambientales llegan a los tribunales de los diferentes órdenes jurisdiccionales, si bien la mayor

conflictividad ambiental se concentra en la jurisdicción contencioso-administrativa⁸, a la que llegan los conflictos no resueltos en la vía administrativa.

Si tomamos como referencia los últimos cinco años (2020-2024)⁹, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo han ingresado, en materia de medio ambiente¹⁰, 732 asuntos en los juzgados de lo contencioso-administrativo¹¹, 796 en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (TTSSJ)¹² y 862 en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (AN)¹³; y, en materia de dominio público y propiedades especiales, materia íntimamente relacionada con la anterior, 1.094 en los juzgados¹⁴ y 3.165 en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TTSSJ¹⁵. Se advierte, además, una tendencia al alza en el número de asuntos ingresados, sin perjuicio del descenso puntual en algunos órganos jurisdiccionales producido en 2020 como consecuencia de la implementación de algunas medidas a causa de la situación sanitaria provocada por la pandemia¹⁶, como la suspensión de los plazos procesales¹⁷.

Llama la atención, sin embargo, que a pesar del aumento del volumen de asuntos ingresados en materia de medio ambiente —y también de dominio público y propiedades especiales— el número de asuntos resueltos baja cada año, lo que dibuja un escenario claramente desfavorable¹⁸.

⁸ Según los datos de análisis jurisprudencial de la conflictividad en materia medioambiental ofrecidos por Carbonell y otros (2011: 787), en el período 1979-2009, el número total de casos en la jurisdicción contencioso-administrativa fue de 1.606, en la penal de 417 y en la civil de 542.

⁹ Datos extraídos de la Base de datos de la Estadística Judicial (PC-AXIS) del CGPJ.

¹⁰ Solo se ofrecen datos de asuntos ingresados en materia de medio ambiente en los juzgados de lo contencioso-administrativo, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TTSSJ y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AN. La estadística judicial no ofrece datos por materias de los asuntos ingresados en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS.

¹¹ 148 asuntos en 2024, 186 en 2023, 150 en 2022, 130 en 2021 y 118 en 2020.

¹² 194 asuntos en 2024, 165 en 2023, 149 en 2022, 165 en 2021 y 123 en 2020.

¹³ 191 asuntos en 2024, 156 en 2023, 170 en 2022, 171 en 2021 y 174 en 2020.

¹⁴ 216 asuntos en 2024, 221 en 2023, 181 en 2022, 335 en 2021 y 141 en 2020.

¹⁵ 765 asuntos en 2024, 735 en 2023, 587 en 2022, 597 en 2021 y 481 en 2020.

¹⁶ En efecto, frente al número de asuntos en materia de medio ambiente ingresados en 2019 en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TTSSJ (141) y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AN (255), se pasó, en 2020, a 123 y 174, respectivamente. En cambio, en los juzgados de lo contencioso-administrativo se experimentó un leve incremento y se pasó de 115 asuntos ingresados en 2019 a 118 en 2020.

¹⁷ *Vid.* sobre ello Casado y Fuentes (2021: 347-386) y Fernández (2020: 325-398).

¹⁸ Así lo evidencian los datos extraídos de la estadística judicial: entre los años 2020 y 2024, frente a los 732 asuntos ingresados en materia de medio ambiente en los juzgados de lo contencioso-administrativo, solo han sido resueltos 627 (105 en 2020, 117 en 2021, 141 en 2022, 128 en 2023 y 136 en 2024); frente a los 796 asuntos ingresados en materia de medio ambiente

Por otra parte, tampoco ofrece datos para un mayor optimismo la duración media de los procesos contencioso-administrativos en materia de medio ambiente, que es muy amplia y, además, con una tendencia claramente al alza. En efecto, la duración media de los procesos en medio ambiente en 2024¹⁹ ha sido de 13,9 meses en los juzgados de lo contencioso-administrativo²⁰ (frente a la duración media de los asuntos terminados en 2024, de 10,1 meses), 28,3 meses en los asuntos en única instancia en las Salas de lo contencioso-administrativo de los TTSSJ²¹ (frente a la duración media de los asuntos en única instancia terminados, de 19 meses) y 28,2 meses en la Sala de lo contencioso-administrativo de la AN (frente a la duración media de procedimientos en única instancia terminados, de 20,9 meses)²². Sin duda, son plazos muy largos, provocados en buena medida por la complejidad de los temas abordados, que llevan a la ciudadanía a tener que soportar una larga espera para obtener una solución al litigio planteado; espera que pueda ser aún mayor si tras la obtención de un primer pronunciamiento judicial se opta por recurrir la decisión, en apelación o en casación.

A la vista del análisis precedente, puede afirmarse que la litigiosidad en materia ambiental y en materia de dominio público y propiedades especiales supone un volumen importante de la litigiosidad en el ámbito contencioso-administrativo. Sin embargo, se advierten elementos de una situación poco óptima desde el punto de vista de la eficacia de la jurisdicción contencioso-administrativa para dar una respuesta a los conflictos planteados en este ámbito, si tenemos en cuenta el incremento progresivo del número de asuntos ingresados, la situación de

en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TTSSJ, solo han sido resueltos 706 (130 en 2020, 160 en 2021, 132 en 2022, 130 en 2023 y 154 en 2024); y frente a los 862 asuntos ingresados en materia de medio ambiente en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, solo han sido resueltos 711 (156 en 2020, 182 en 2021, 145 en 2022, 115 en 2023 y 113 en 2024).

¹⁹ Datos extraídos de las Memorias anuales sobre el estado, funcionamiento y actividades del CGPJ y de los Juzgados y Tribunales.

²⁰ La evolución muestra, tras un descenso progresivo en la duración media (15,8 meses en 2020, 15,8 meses en 2021, 14,2 meses en 2022 y 13,6 meses en 2023), un ligero incremento en 2024 (13,9 meses), que habrá que esperar para ver si se consolida o no en los próximos años.

²¹ La evolución también muestra, tras un importante descenso en 2022, una tendencia al alza. En efecto, en los últimos cinco años, la duración media de los procedimientos en única instancia en materia de medio ambiente ha sido de 55,9 meses en 2020, 58,6 meses en 2021, 27 meses en 2022, 27 en 2023 y 28,3 meses en 2024.

²² En este caso, los datos estadísticos muestran una clara tendencia al alza en la duración media de los procedimientos en materia de medio ambiente: 15,3 meses en 2020, 19,1 meses en 2021, 20,8 meses en 2022, 24 meses en 2023 y 28,2 meses en 2024.

pendencia existente (el volumen de asuntos resueltos es inferior al número de asuntos ingresados) y los tiempos de resolución (muy elevados), por lo que esta situación puede suponer una mayor carga para la ciudadanía que, ante un determinado conflicto jurídico-administrativo en materia ambiental, decida iniciar un procedimiento contencioso-administrativo frente a la administración pública²³.

En definitiva, los datos estadísticos analizados en materia de medio ambiente y los datos generales aportados por la estadística judicial muestran que “la eficacia de la Justicia administrativa está seriamente comprometida por amenazas tangibles, reales y ciertas” (Fernández, 2019: 426). El incremento progresivo de la litigiosidad, así como las actuales tasas de pendencia y congestión, unido a otros factores como la duración excesiva de muchos de los procesos contencioso-administrativos —especialmente, los relativos a materias de mayor complejidad, como la ambiental—, la limitada recurribilidad de las sentencias, el bajo porcentaje de estimación de los recursos presentados contra las mismas y la carga de trabajo que soportan los jueces y magistrados dificultan en gran manera que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda dar una respuesta eficaz a la ciudadanía (Fernández, 2019: 426 y Casado, 2023: 171-172).

III. LA MEDIACIÓN COMO INSTRUMENTO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES

La existencia de numerosos conflictos ambientales —muchos de ellos judicializados, como hemos visto— y las insuficiencias que plantean los actuales sistemas de tutela —fundamentalmente, el sistema de recursos— para abordarlos de forma rápida y eficaz, aconsejan plantear una nueva mirada a la solución de estas controversias, desde el diálogo, la negociación y la concertación y teniendo en cuenta todos los intereses en juego, máxime cuando existen importantes espacios de discrecionalidad en la actuación administrativa

²³ Esta situación no solo existe en materia de medio ambiente, sino que se da con carácter general en la jurisdicción contencioso-administrativa. Así puede constatarse fácilmente si se comprueban algunos datos globales relativos a este orden jurisdiccional. Al respecto, *vid.* los diferentes informes sobre la justicia administrativa, publicados por el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid. Accesibles en <<https://cija-uam.org/informe-cija-uam/>> ([Última consulta, 23 de septiembre de 2025]).

en este ámbito. En este contexto, entre otros métodos, la mediación representa una oportunidad para salvar la ineficacia de las respuestas actualmente ofrecidas por el ordenamiento jurídico a los conflictos ambientales y evitar la vía judicial, corregir prácticas dañinas para el medio ambiente y prevenir daños ambientales futuros. Además, en este escenario, como advierte Carballo (2025a: 503 y 504), “la mediación ambiental se perfila como un mecanismo clave para alcanzar consensos equilibrados entre protección del entorno y desarrollo sostenible” y como “una herramienta fiable para gestionar estos conflictos de manera eficaz y consensuada”. Además, facilita la prevención del conflicto, “ya que permite su gestión, ajustándose a las bases del Estado de Derecho Ambiental y al modelo de Administración pública relacional” (Santos, 2025: 154).

La mediación puede constituir un instrumento de solución de conflictos ambientales y, por ende, un nuevo paradigma de gestión sostenible, tanto en el ámbito privado como en el público, si bien acotamos este estudio a los conflictos jurídico-administrativos. No obstante, la mediación ambiental, además de resolver conflictos también tiene un papel preventivo fundamental, habida cuenta de que puede anticipar tensiones y prevenir conflictos futuros evitando su producción, a través del diálogo y del fomento de la corresponsabilidad. Por tanto, no solo puede actuar *ex post*, cuando el conflicto ya ha surgido, sino también *ex ante*, para evitarlo y encauzar el desacuerdo antes de que se materialice la controversia. En este sentido, coincidimos con Carballo (2025a: 505) en que “la mediación es un mecanismo de gestión de crisis, así como una herramienta óptima para construir una cultura de sostenibilidad y la participación en la toma de decisiones ambientales”.

Los mecanismos adecuados de solución de controversias (MASC) son mecanismos o vías que tienen las personas afectadas por una controversia para resolver un conflicto jurídico, sin acudir a los tribunales de justicia²⁴. El principal fundamento que justifica su introducción en el ámbito del Derecho administrativo es el principio de eficacia que debe presidir la actuación de las administraciones

²⁴ La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, entiende como MASC, “cualquier tipo de actividad negociadora, reconocida en esta u otras leyes, estatales o autonómicas, a la que las partes de un conflicto acuden de buena fe con el objeto de encontrar una solución extrajudicial al mismo, ya sea por sí mismas o con la intervención de una tercera persona neutral” (art. 2).

públicas, de acuerdo con los artículos 103.1 de la CE y 3.1.h) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic —LRJSP—. En efecto, estos instrumentos son necesarios para conseguir una solución más rápida y eficaz de los conflictos jurídico-administrativos y aportan algunas ventajas importantes (por ejemplo, favorecimiento de la comunicación entre las partes, participación ciudadana en las decisiones, compromiso de las partes con el resultado, mayor eficacia o flexibilidad)²⁵. Entre estos mecanismos se halla la mediación, que puede tener un gran potencial como instrumento de solución de controversias ambientales, toda vez que ofrece “una vía para construir gobernanza, restablecer confianzas y legitimar decisiones complejas” (Carballo, 2025a: 505).

1. La mediación como medio adecuado de solución de controversias

Los MASC, en función de los sujetos que intervienen en la resolución de la controversia, pueden ser de dos tipos: medios de autocomposición de intereses, caracterizados porque son las propias partes que mantienen la disputa las que llegan a la solución del conflicto, bien sin la intervención de un tercero (en los supuestos de transacción-negociación), bien con la participación de un tercero (en el caso de la conciliación y la mediación), aunque en cualquier caso la intervención del tercero se realiza sin conferirle la capacidad de decisión; y medios de heterocomposición de intereses, caracterizados por la intervención de una tercera persona ajena al conflicto, libremente aceptada por las partes, que resuelve la controversia y que impone la solución adoptada a las partes, que quedan obligadas a su cumplimiento. A diferencia de lo que sucede con las fórmulas de autocomposición, aquí “la decisión del tercero no busca, per se, una solución intermedia que aproxime los intereses enfrentados, pudiendo adoptar una decisión que coincida plenamente con las pretensiones de una de las partes” (Escartín, 2016: 181). Es esto lo que sucede en el arbitraje.

Desde otro punto de vista, en función del momento en que se plantea su utilización, los MASC pueden ser de dos tipos: de carácter extrajudicial o preprocesal, o bien de carácter judicial o procesal. Los primeros tratan de evitar que la controversia llegue a los tribunales. Se dividen, a su vez, entre los que se

²⁵ Sobre las ventajas de la aplicación de la mediación en los conflictos de derecho administrativo, *vid.* Dobarro (2024: 113-118).

desarrollan en el seno de los procedimientos administrativos (es el caso de la terminación convencional del procedimiento administrativo, recogida en el art. 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas —LPACAP—) y los que tienen lugar una vez han finalizado éstos, como instrumento alternativo a los recursos administrativos ordinarios (es el caso de los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje, a que se refiere el art. 112.2 de la LPACAP). En cambio, los segundos se desarrollan dentro del proceso judicial en curso, cuando la controversia ya ha llegado a los tribunales. Dentro de la mediación conectada con el proceso, cabe incluir tanto la mediación intrajudicial (art. 77 de la LJCA) como las mediaciones producidas al margen del proceso (extraprocesales), que se traducen en la extinción de éste (allanamiento y desistimiento o renuncia a la acción contencioso-administrativa —arts. 75 y 74 de la LJCA—) (Belando, 2016: 213).

En vista de lo expuesto, la mediación se erige como un MASC de carácter autocompositivo y puede proyectarse tanto en la vía administrativa (en el procedimiento administrativo y, una vez finalizado este, como instrumento alternativo a los recursos administrativos) como en la contencioso-administrativa, si bien en este estudio no entramos en el análisis de la mediación intrajudicial.

La mediación consiste en un mecanismo de solución de controversias, en el cual las partes, en un procedimiento no formalizado y guiadas por una tercera persona, imparcial y neutral, se enfrentan al conflicto a través de la organización de un intercambio de sus puntos de vista, con el fin de acercar posturas y propiciar, en definitiva, una composición de sus intereses. A diferencia de lo que sucede en la conciliación, aquí la intervención del tercero es más activa. En efecto, en tanto que en la conciliación asume una actitud pasiva y se limita a facilitar el acuerdo entre las partes para que lleguen a una solicitud satisfactoria, en la mediación adopta una posición activa, guía a las personas interesadas y tiene facultades para proponer acuerdos a las partes y formalizar una propuesta de resolución del conflicto, con el objetivo de poner fin a la controversia, a la que las partes podrán acogerse de forma voluntaria. No obstante, la persona mediadora, si bien ayuda a las partes a gestionar y, en su caso, resolver la disputa, no tiene capacidad para solucionar el conflicto, sino que han de ser ellas

las que consigan un acuerdo que pongan fin al conflicto y únicamente podrá ayudarlas a reconducir sus relaciones (Iglesias, 2023: 83).

En definitiva, la mediación administrativa, “integrada en el marco de la Agenda 2030 se presenta como una herramienta innovadora y transformadora para fortalecer las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía” (Carballo, 2025b: 464). Se trata de un instrumento relevante y, sin duda, uno de los ámbitos donde puede tener mayor potencial es el ambiental, por las propias peculiaridades que presentan los conflictos ambientales y las necesidades que conlleva su solución. Así, la mediación, al ser un instrumento idóneo para la contraposición de intereses y su satisfacción mediante el diálogo, puede ser una buena opción para solucionar estas disputas y evitar su reproducción, al tiempo que contribuye a descongestionar los juzgados y tribunales. Como pone de manifiesto Iglesias (2023: 106), “Sólo desde el diálogo y la comprensión se puede evitar la reiteración de estas acciones contra el medioambiente, puesto que sólo la conciencia social medioambiental puede evitar la reiteración de estos ilícitos”. En este contexto, la mediación en los conflictos ambientales “se ve como un paso más en la evolución y el cambio cultural de las personas en los ámbitos sociales y ámbitos técnicos, que puede facilitar la comprensión mutua entre la gente que hay en el territorio, la que se acerca a éste y la que lo gestiona desde la distancia” (Carbonell y otros, 2011: 765 y 766).

Yendo un paso más allá, no puede desdeñarse el relevante papel que, en el contexto actual, puede desempeñar la mediación administrativa en los conflictos jurídico-administrativos relacionados con el medio ambiente, en los que está presente una administración pública. En efecto, en el nuevo escenario en que se mueve la relación entre el poder administrativo y la sociedad y en que se desenvuelve el moderno derecho administrativo, así como en el contexto de una administración pública relacional, que propugna la horizontalidad de la relación poder público-ciudadanía y que atiende también al consenso, la mediación como vía de solución y prevención de conflictos jurídico-administrativos tiene amplias posibilidades (Casado, 2023: 103). Además, se erige como una herramienta muy útil, expresión de una nueva concepción emergente del funcionamiento de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo (Nieto, 2010: 754) y que implica conectar la solución de los conflictos con los valores de la nueva

gobernanza pública, que exige mayor diálogo y participación ciudadana en los asuntos públicos (Belando, 2018: 59), y con el principio de confianza legítima.

2. La mediación en los conflictos ambientales

Desde una óptica jurídico-administrativa, en los conflictos ambientales en los que interviene una administración pública —o varias— pueden darse diferentes tipos de mediación, entre los que destacamos especialmente dos: la mediación comunitaria o social²⁶ y la mediación administrativa.

a) La mediación comunitaria o social

En la mediación comunitaria o social, es la administración quien ejerce la función de mediadora ante una controversia suscitada entre dos personas a causa de conflictos de convivencia, suscitados normalmente por problemas respecto a la aplicación de normativa administrativa, de modo que asume una posición de tercera neutral que media en el problema²⁷. Se trata, por tanto, de una mediación de carácter horizontal, en que la administración actúa como mediadora en un conflicto interpersonal, aunque puede tener un impacto en la esfera pública porque afecta a la convivencia (Fernández, Ferré y Raga, 2024: 115).

Este tipo de mediación se da en supuestos de aplicación de normativa administrativa que afecta a relaciones interpersonales, como sucede, en materia de medio ambiente, en los casos de molestias generadas por ruidos, vibraciones u olores, que crean un conflicto entre las personas titulares de las actividades generadoras de las molestias y los vecinos y las vecinas²⁸. Además, es un tipo de mediación que cada vez se da más y que encuentra ejemplos en otros ámbitos más allá del ambiental, como el universitario (Expósito, 2025: 331-332).

En estos casos, la administración, aunque no es parte directa del conflicto, puede ofrecer un espacio de diálogo que favorezca el entendimiento entre la ciudadanía

²⁶ También denominada mediación pública (Expósito, 2025: 330).

²⁷ A título de ejemplo, el artículo 4.b) de la Ley catalana 21/2003, de 4 de julio, de fomento de la paz, prevé que la Administración de la Generalitat y los entes locales, de acuerdo con las competencias respectivas en el ámbito de la convivencia ciudadana, el fomento del diálogo y la solución pacífica de conflictos deben promover “La mediación en los conflictos ciudadanos en el ámbito municipal”.

²⁸ La experiencia del Ayuntamiento de Madrid, analizada más adelante, en el apartado V.2, constituye un ejemplo práctico de este tipo de mediación.

y se entiende que es parte legitimada para participar activamente en el proceso de mediación (Fernández, Ferré y Raga, 2024: 115).

b) La mediación administrativa

La mediación administrativa es un mecanismo general de solución o de prevención de conflictos incluido entre los medios de autocomposición de intereses, en el que las propias partes que mantienen la disputa llegan a la solución del conflicto o previenen su producción, con la intervención de un tercero, al que no se le confiere la capacidad de decisión. Puede definirse, siguiendo a Carballo (2015: 412), como “un medio de composición entre sujetos jurídicos privados y la Administración pública, que se realiza a través de un procedimiento contestado, mediante la intervención de un tercero mediador independiente e imparcial, cuya finalidad es la de facilitar un acuerdo de voluntades con la decidida y voluntaria participación de las partes interesadas o legitimadas para actuar en el correspondiente procedimiento administrativo”.

De este modo, la mediación administrativa se articula como un procedimiento de prevención y solución de conflictos entre administración pública y sujetos privados —o también entre administraciones públicas²⁹— en el que, sobre la base del principio de autonomía de voluntad, con la intervención de una tercera persona independiente e imparcial —que puede ser una persona física o jurídica (González, 2019: 116)— ajena al conflicto, se pretende alcanzar un acuerdo satisfactorio que responda a los intereses de las partes y sea aceptado por estas, ajustándose al principio de legalidad. A diferencia de lo que sucede en la mediación comunitaria, aquí la mediación es de carácter vertical y se da en el marco de un conflicto jurídico-administrativo en el cual la administración es parte.

Este instrumento es idóneo en el ámbito del procedimiento administrativo en el contexto de una administración pública relacional y lo es especialmente en los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente, en los que entran en colisión numerosos intereses privados con el interés general de

²⁹ Sobre la mediación entre administraciones públicas, *vid.* Esteve (2024: *in totum* y 2025: 121-132) y Expósito (2024: 1-40).

protección ambiental³⁰. En efecto, los medios autocompositivos, como la mediación administrativa, buscan aproximar posiciones en una negociación y mejorar la relación entre las partes, al mismo tiempo que buscan una solución a la controversia; en cambio, los heterocompositivos son adversariales y lo más relevante es llegar a una solución jurídica al conflicto, aunque se rompa la relación entre las partes (Casado, 2023: 89). De ahí que la mediación presente numerosas ventajas, entre las cuales podemos citar la mayor flexibilidad que ofrece para resolver los conflictos, la mayor confianza que genera entre las partes, la posibilidad de alcanzar soluciones más eficaces o el ahorro de tiempo y costes (Dobarro, 2024: 57-59)³¹.

3. Especial referencia a la mediación administrativa

A continuación, focalizamos nuestra atención en la mediación administrativa y atendemos, en particular, al marco jurídico en que se inserta y a las posibilidades de su desarrollo en el seno de los procedimientos administrativos.

a) *El marco jurídico*

A pesar de la creciente relevancia que está adquiriendo la mediación administrativa, de sus potencialidades y de las ventajas que su implementación puede ofrecer, el marco jurídico actual es del todo insuficiente. Dada la exclusión de la mediación en el ámbito administrativo de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles³², la normativa actual se limita, en relación con la mediación administrativa, a unos pocos preceptos de la LPACAP, enmarcados en las bases constitucionales que sirven de apoyo y vienen a

³⁰ A pesar de la importancia de la mediación administrativa en el marco del procedimiento administrativo, la mediación no puede vincularse únicamente al procedimiento administrativo, sino que es una institución con carácter propio que también puede darse al margen del procedimiento (Expósito, 2025: 323). Cuando ello sucede estamos ante la mediación informal o previa, definida como “la que se realiza antes del inicio de un procedimiento administrativo, a sabiendas de que éste puede desencadenar un conflicto con el interesado” (Expósito, 2025: 323).

³¹ Aunque también presenta algunas desventajas, analizadas por Dobarro (2024: 59-60). En cuanto a los principios aplicables a la mediación administrativa, *vid.* Dobarro (2024: 53-57) y Silva (2023: 189-195).

³² La Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles —desarrollada en determinados aspectos por el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre—, que incorpora al Derecho español la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, excluye de su ámbito de aplicación, “La mediación con las Administraciones públicas” [art. 2.2.b)].

amparar la mediación en el ámbito del derecho administrativo —principalmente, los arts. 9.2, en concordancia con el 23.1, que recoge el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos; 103, en la medida en que la mediación puede ser un instrumento eficaz para que la administración sirva con objetividad los intereses generales; 105, que remite a la ley la regulación de la audiencia a la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten y en el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos; y 106.1, dado que la actividad de mediación administrativa también debe estar sujeta al control jurisdiccional—.

La normativa general de procedimiento administrativo no regula de forma detallada la mediación administrativa. Únicamente prevé la posible apertura del procedimiento administrativo a la negociación con las personas interesadas e incluye algunas previsiones al respecto tanto en el procedimiento administrativo previo —antes de la adopción de una determinada decisión— como en el procedimiento administrativo posterior, ya en la fase de resolución de conflictos con la administración tras la adopción unilateral de una determinada decisión. Por una parte, la LPACAP regula, en el artículo 86, la terminación convencional del procedimiento, en cuyo seno es perfectamente encajable la mediación, dada la naturaleza convencional de la misma, a pesar de no aparecer expresamente mencionada (González, 2025: 94). Por otra, en el artículo 112.2, que incluye una mención expresa a la mediación, recoge la posibilidad de sustituir los recursos administrativos ordinarios por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje.

i) La terminación convencional del procedimiento administrativo

La LPACAP regula la terminación convencional del procedimiento en el artículo 86 —anteriormente, regulada en el art. 88 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común—³³, que permite que las administraciones públicas puedan celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas

³³ Sobre las relevantes cuestiones que plantea este precepto, en cuanto a su naturaleza, significado y eficacia práctica, *vid.*, por todos, Bustillo (2010: 385-445), Delgado (1995: *in totum*) y Parejo (1995: 153-213).

tanto de derecho público como privado “siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule” (apartado 1). Estos actos pueden tener la consideración de finalizadores de los procedimientos o insertarse en los mismos con carácter previo —vinculante o no—, a la resolución que les ponga fin.

Este precepto establece el contenido mínimo de los citados instrumentos (apartados 2 y 5), impone la aprobación expresa del Consejo de Ministros —o equivalente autonómico— cuando los acuerdos versen sobre materias de su competencia directa (apartado 3) y exige que los acuerdos que se suscriban no supongan alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades que correspondan a autoridades y funcionarios, relativas al funcionamiento de los servicios públicos (apartado 4).

El artículo 86 de la LPACAP, al remitirse a “la disposición que lo regule” ha desatado un intenso debate doctrinal, ya que no clarifica si la terminación convencional es posible directamente, sin necesidad de otras normas que incluyan expresamente esta posibilidad, o, por el contrario, únicamente ofrece un marco normativo general dentro del cual las normas reguladoras de procedimientos administrativos específicos pueden regular esa forma de terminación. Al respecto existe una fuerte división en la doctrina administrativista. Algunos autores [entre otros, Huergo (1998: 390-391 y 397-407), Rams (2019: 685) y Sánchez (1995: 14)] sostienen que sólo podrá aplicarse la terminación convencional del procedimiento cuando una norma, legal o reglamentaria, la regule expresamente y dé cobertura a su uso. En cambio, otros [por ejemplo, Beltrán (2014: 9), Carballo (2008: 148), Delgado (1995: 186-189) y Parejo (1995: 184-191)], con los que nos alienamos, consideran que es de aplicación directa y habilita a las administraciones públicas, sin necesidad de complemento normativo alguno, para celebrar convenios vinculantes, por lo que las normas de desarrollo podrían modular y completar el régimen de la terminación

convencional, pero sin ser imprescindibles para su aplicación³⁴. Esta posición también es la que se deduce de la práctica judicial, como pone de relieve Carballo (2013: 11).

ii) Los procedimientos sustitutivos de los recursos administrativos ordinarios

La LPACAP permite que las leyes puedan sustituir los recursos administrativos ordinarios (alzada y reposición) por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje. Se contempla, pues, la mediación como vía sustitutiva de los recursos administrativos ordinarios, si bien al remitir la LPACAP a “las leyes”, impone la exigencia de una expresa y previa habilitación legal (Beltrán, 2014: 11) para que pueda procederse a tal sustitución. Se trata de una mediación institucional o impugnatoria, fundamentada en el principio de defensa (Carballo, 2013: 12), que permitirá una solución negociada del conflicto con la intervención de un órgano o comisión imparcial—que asume el papel de mediador—, pondrá fin a la vía administrativa y contribuirá a la reducción de conflictos en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa (Casado, 2023: 94).

Si bien estos mecanismos han tenido poca utilización, en buena medida por el juego del principio de legalidad y la propia posición institucional de la administración pública y las prerrogativas y privilegios que le corresponden, son muchas las voces en la doctrina administrativista que abogan por una potenciación de los mismos. De hecho, están empezando a experimentar un mayor desarrollo y, progresivamente, va incrementándose su utilización, tanto por la falta de eficacia de los recursos administrativos como por los beneficios que estos instrumentos pueden reportar, al posibilitar la conclusión definitiva de un conflicto jurídico-administrativo a través del diálogo y evitar su prolongación en el tiempo y su llegada a los juzgados y tribunales. Sin embargo, la exigencia de una ley específica que expresamente recoja la mediación ha desanimado su implantación (Belandó, 2016: 212).

³⁴ Por su parte, Bustillo (2010: 417-418) sostiene que “Sí se podrán celebrar, en presencia de determinados requisitos, convenios sustitutivos o vinculantes de resoluciones incluso a falta de previsión normativa específica. Pero ello no en virtud del artículo 88, sino en virtud de la normativa legal que habilita a las Administraciones Públicas a celebrar transacciones”.

b) La mediación en el procedimiento administrativo

Como hemos avanzado, es posible desarrollar la mediación en el ámbito del procedimiento administrativo. Su utilización en este ámbito supone la introducción de un instrumento de innovación de las relaciones entre ciudadanía y administración (González, 2019: *in totum*), que profundiza en el mandato del artículo 103 de la CE —la administración debe servir con objetividad los intereses generales— y en el principio de buena administración (Belando, 2016: 206).

Son varios los escenarios en que puede darse la mediación, en función del tipo de procedimiento, siendo diferentes los requisitos y límites establecidos en cada caso por la normativa para su implantación (Gamero, 2006: 345). Así, puede plantearse, en primer lugar, en procedimientos administrativos de gestión, dirigidos a dictar un acto administrativo resolutorio que todavía no ha recaído (piénsese, por ejemplo, un procedimiento de autorización ambiental integrada o de autorización de vertido). Generalmente, los procedimientos administrativos finalizan con un acto administrativo resolutorio, una decisión adoptada unilateralmente por una administración pública y que raramente puede tenerse por consensuada o dialogada con las personas interesadas, a pesar de que se cumplimenten los trámites procedimentales de audiencia y de información pública (Beltrán, 2014: 1). Ahora bien, ello no impide que, en determinados casos, pueda tener juego la mediación —con el fin de buscar una solución consensuada—, en el seno del procedimiento administrativo, ya sea actuando sobre su finalización o, anteriormente, sobre una parte de su instrucción. De este modo, la mediación se desarrolla previamente a la propia decisión administrativa, por lo que formalmente se cierra el conflicto jurídico, al permitirse que el acto administrativo recoja una decisión previamente consensuada con el sujeto interesado que conjugue los diferentes intereses en presencia sin menoscabo del principio de legalidad (Belando, 2016: 207). Estamos, en estos casos, ante una mediación convencional, que opera antes de que se produzca el conflicto, con el fin de evitarlo, y que se revela como un instrumento eficaz de participación ciudadana en la realización de las políticas públicas (Beltrán, 2014: 3).

En segundo lugar, en procedimientos administrativos de recurso, dirigidos a eliminar un acto preexistente. En estos casos, aunque el conflicto ya ha surgido

y está planteado, la mediación podría actuar, por una parte, como un mecanismo sustitutivo de los recursos administrativos ordinarios (alzada y reposición). Se trata, en este caso, de la mediación impugnatoria, que cumple una función revisora de la actuación administrativa. Por otra, tampoco es descartable que, aunque no se acuda a esta vía sustitutiva, pueda utilizarse la mediación como forma de participación de las personas interesadas en el propio procedimiento de recurso y facilitarse su terminación convencional (Iglesias, 2017: 86).

IV. LAS POSIBILIDADES DE LA MEDIACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE

Una vez realizada una aproximación general a la mediación como instrumento de solución de conflictos ambientales y, en particular, a la mediación administrativa y a sus potencialidades —especialmente, en el procedimiento administrativo—, a continuación, se exploran las posibilidades de introducción de la mediación en los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente. Por tanto, esta investigación se centra única y exclusivamente en los procedimientos administrativos, esto es en la vía administrativa, dejando de lado el examen de la mediación en los procedimientos contencioso-administrativos, sin perjuicio de que también la mediación intrajudicial³⁵ se erige como un mecanismo con un gran potencial para resolver de una manera más eficaz los litigios contencioso-administrativos relacionados con el medio ambiente³⁶. Con este fin, se plantean, en primer lugar y con carácter general, las posibles vías de introducción de la mediación en los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente; y, en segundo lugar, se analizan, en particular, las posibilidades de introducción de la mediación administrativa en algunos procedimientos administrativos específicos en materia ambiental.

1. Las vías de introducción de la mediación en los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente

³⁵ Dada la imposibilidad de abordar en este estudio la mediación intrajudicial contencioso-administrativa, remitimos para su análisis, por todos, a los trabajos de Dobarro (2024: 139-172), Gamero (2019: 191-214), Martín (2018), Quintana (2024: 45-59) y Sala (2020).

³⁶ Por ejemplo, la mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo ya ha permitido resolver litigios en materia de ruido. *Vid.* Raga y Ferré (2023: 180).

Como hemos puesto de manifiesto, la LPACAP no regula la mediación dentro del procedimiento administrativo. Esta falta de regulación de la mediación intraprocedimental, si bien no implica necesariamente su prohibición (Miguez, 2023: 120), plantea cómo insertar en el procedimiento administrativo la fase de mediación, esto es, cómo abrir un espacio en el seno del procedimiento para que la administración pública pueda lograr un acuerdo con las personas interesadas que después deberá ejecutarse (Gamero, 2006: 343).

En efecto, tal ausencia regulatoria nos lleva, necesariamente, a explorar las posibilidades que ofrece la vigente regulación del procedimiento administrativo común en orden a plantear cómo podría introducirse la mediación en el seno del procedimiento administrativo. Así, a partir de la regulación contenida en la LPACAP, cabe preguntarse en qué momento puede iniciarse la mediación, que supone abrir un espacio al diálogo consensuado, una vez iniciado el procedimiento administrativo. Para dar respuesta a esta cuestión, a continuación, planteamos en qué fases procedimentales y qué trámites podrían favorecer o dar lugar al uso de la mediación, teniendo en cuenta los objetivos perseguidos por esta (establecimiento de un diálogo informal entre la administración y las personas interesadas, clarificación de los hechos, mejor conocimiento de las pretensiones de ambas partes, identificación de necesidades y establecimiento de un intercambio de información que permita buscar soluciones consensuadas más eficientes)³⁷.

En la fase de inicio del procedimiento, el proceso de mediación se podría incorporar fácilmente a través del trámite de subsanación y mejora de la solicitud regulado en el artículo 68 de la LPACAP³⁸. Con arreglo al apartado tercero de este precepto, “En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento”. De ahí que, si la administración detecta un conflicto que podría llevar a la inadmisión o desestimación de la solicitud, podría

³⁷ Sobre los objetivos de la mediación, *vid.* Fernández, Ferré y Raga (2024: 143-144).

³⁸ Fernández, Ferré y Raga (2024: 144), en la fase de inicio del procedimiento administrativo, también apuntan como trámites en los que puede introducirse un proceso de mediación los de información y actuaciones previas y medidas provisionales (arts. 55 y 56 de la LPACAP).

recurrirse a la mediación con el fin de lograr un acuerdo con la persona solicitante en orden a proceder a una modificación o mejora voluntaria de su solicitud. En este caso, los resultados de la mediación deberían reflejarse en el acta sucinta que se levantará y que se incorporará al procedimiento. Sin embargo, la incorporación de la mediación en este trámite plantea un obstáculo importante, como es el del transcurso de los plazos ordinarios de tramitación del procedimiento, habida cuenta de que ni el artículo 68.3 ni el artículo 22 de la LPACAP contemplan, en este supuesto, la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar la resolución (Míguez, 2023: 121).

En la fase de instrucción del procedimiento, los diferentes trámites que permiten el posicionamiento de las personas interesadas o de otras personas ajenas al procedimiento (alegaciones, audiencia e información pública —arts. 76, 82 y 83 de la LPACAP—) o de otros órganos administrativos o administraciones públicas (informes —arts. 79 y 80 de la LPACAP—) también “permiten identificar eventuales conflictos entre la posición del administrado y los demás intereses públicos o privados afectados, como paso previo a una mediación que acerque esas posturas” (Míguez, 2023: 121). Por lo tanto, pueden dar pie al inicio de un procedimiento de mediación que genere algún tipo de acuerdo que se inserte en el procedimiento con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que le ponga fin —como prevé el art. 86 de la LPACAP—. De especial interés en este sentido es el trámite de audiencia, por cuanto es un trámite idóneo para plantear la posibilidad de una mediación. De hecho, *de lege ferenda*, Expósito (2025: 374-379) ha propuesto la reestructuración del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo, situándolo inmediatamente después de la propuesta de resolución —como ya sucede en los procedimientos administrativos sancionadores— y la inclusión de la mediación administrativa en este momento procedimental.

En la fase de finalización del procedimiento administrativo, la mediación tiene un gran potencial. Más allá de la posibilidad de incorporarla a través de los trámites de actuaciones complementarias (art. 87 de la LPACAP) y de alegaciones a la propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador (art. 89.2 de la LPACAP), posibilidad planteada por Fernández, Ferré y Raga (2024: 144), la vía más adecuada para introducir la mediación aquí es la posibilidad de

terminación convencional regulada con carácter general en el artículo 86 de la LPACAP (Míguez, 2023: 121) y a la que ya nos hemos referido anteriormente. Como hemos puesto de manifiesto, en nuestra opinión, la cobertura normativa proporcionada por el mencionado artículo 86 es suficiente para poder incorporar la terminación convencional como vía de finalización del procedimiento, sin que sea necesaria una previsión expresa en la normativa reguladora del procedimiento administrativo ambiental de que se trate. En consecuencia, esta forma de finalización del procedimiento resultaría aplicable en el seno de cualquier procedimiento administrativo relacionado con el medio ambiente, esté o no prevista esta posibilidad en la normativa específica que lo regule³⁹.

En todo caso, la posibilidad de utilización de la terminación convencional abre la puerta a la finalización del procedimiento mediante un acuerdo o pacto entre administración y personas interesadas, que, como ya dijimos, no puede ser contrario al ordenamiento jurídico ni versar sobre materias no susceptibles de transacción. Además, de optarse por la introducción de la mediación en este momento, la administración podría suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución, con arreglo a lo establecido en el artículo 22.1.f) de la LPACAP, lo que permitiría, además de facilitar un clima adecuado para el establecimiento del diálogo y el consenso en un marco de equiparación y contradicción de las partes que es coherente con la misma mecánica de la mediación, que las partes dispusiesen del tiempo necesario para propiciar una negociación sin que transcurriese el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del procedimiento (Fernández, Ferré y Raga, 2024: 146)⁴⁰. De llegarse a un acuerdo a través de la mediación, se trasladaría a la propuesta de resolución —si la fase de instrucción está encomendada a un órgano distinto del encargado de resolver— o a la propia resolución (Míguez, 2023: 122).

³⁹ En una línea similar, Pernas (2004: 207). En contra, Míguez (2023: 121-122) sostiene que la remisión que hace el artículo 86 de la LPACAP a “la disposición que lo regule” provoca que “la terminación convencional no sea aplicable sin más a cualquier procedimiento administrativo, sino que precise de una cobertura específica en la normativa reguladora del procedimiento de que se trate”. En su opinión, es precisa esa cobertura normativa, que, además, “tendrá que establecer el alcance y límites concretos de la terminación convencional en el procedimiento en cuestión”.

⁴⁰ Téngase en cuenta que, en caso de haber terceras personas interesadas, también deberían ser tenidas en cuenta, por lo que, aunque no esté previsto expresamente en el artículo 86 de la LPACAP, debería conferírseles el trámite de audiencia (Míguez, 2023: 122).

Tampoco puede descartarse la mediación administrativa en los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente en caso de falta de resolución expresa⁴¹. El juego del silencio administrativo no impide que pueda acudirse a la mediación. En efecto, en tanto que el silencio tiene efecto desestimatorio en los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente (art. 24.1 de la LPACAP) y en los casos de desestimación por silencio administrativo la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la administración sin vinculación alguna al sentido del silencio (art. 24.3.b) de la LPACAP), nada impide que se inicie, en su caso, una actuación mediadora. Por tanto, se abre una nueva oportunidad para intentar alcanzar un acuerdo y una terminación pactada del procedimiento que se ampliaría hasta el momento en que la persona interesada interponga el recurso (Fernández, Ferré y Raga, 2024: 146-147).

En definitiva, la inserción, a través de las vías señaladas, de la mediación en los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente aporta muchas ventajas como consecuencia de su alcance, más amplio, que el de un acto administrativo decisorio y su mayor flexibilidad. Por una parte, aunque la mediación administrativa debe ejercerse dentro de los límites del derecho⁴², permite tener en cuenta otras variables no jurídicas, como factores de equidad⁴³ y de justicia material, de modo que puede alcanzarse una solución razonable y más satisfactoria para las partes (Beltrán, 2014: 2). En la medida en que se plantea como una técnica basada en el diálogo paritario entre las partes y conecta con el concepto de buena administración, la mediación permite, frente a la unilateralidad de la decisión administrativa, la adopción de decisiones ponderadas en las que se atiende no solo al principio de legalidad sino también a otros valores como la equidad y la justicia (Belando, 2016: 204).

Por otra, al tener en cuenta todos los intereses en presencia e involucrar a las personas interesadas en la toma de decisiones, permite un conocimiento más

⁴¹ Asimismo, como advierten Fernández, Ferré y Raga (2024: 150-153), también se podría iniciar un proceso mediador una vez dictado el acto administrativo por parte de la administración en la fase de revisión de los actos en vía administrativa.

⁴² Como pone de manifiesto Tornos (2019: 6), "la mediación no puede comportar una decisión contraria a derecho, pero su funcionalidad no es lograr la correcta aplicación de la norma, sino tratar de alcanzar un acuerdo entre las partes relacionadas dentro del marco legal aplicable".

⁴³ A la equidad como punto central de la mediación se refiere Font (2025: 182-184).

completo de la materia sobre la que tiene que adoptarse una decisión, lo que lleva a la adopción de decisiones consensuadas y socialmente aceptadas, por cuanto las partes han sido escuchadas, han sido tenidas en cuenta sus necesidades y se les ha permitido participar, “lo que redundará en que las decisiones sean más funcionales, más operativas, más ancladas en la realidad y más acordes con las verdaderas necesidades sociales y aspiraciones ciudadanas. Ello, a su vez, posibilita una Administración pública eficiente y de calidad” (Beltrán, 2014: 5) y refuerza la confianza de la ciudadanía en la administración. De este modo, la formalización de un diálogo compositivo entre los intereses generales y particulares en juego en un procedimiento administrativo puede ser eficaz, ya que, con independencia de que a través de la mediación llegue o no a resolverse una controversia, al menos servirá para exponer y documentar debidamente los términos del debate a los efectos de orientar la resolución correspondiente (Vaquer, 2020: 543). En consecuencia, la mediación puede aportar mayor eficacia e incluso mayor agilidad y dar una respuesta más satisfactoria a las controversias, que confiera mayor equilibrio entre los intereses generales de la administración y los intereses particulares y que permita una solución definitiva del conflicto y evite otros de cara al futuro. De ahí que resulte especialmente interesante su aplicación en el seno de procedimientos administrativos complejos, como muchos de los relacionados con el medio ambiente, en los que también confluyen intereses de terceros y que afectan a una pluralidad de intereses públicos y privados.

Por último, no puede olvidarse que la incorporación de la mediación en el seno del procedimiento administrativo va a permitir que el conflicto o las diferencias que puedan existir entre las partes con relación a un determinado asunto se resuelvan en vía administrativa, sin necesidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, evitando así la judicialización del conflicto, con el consiguiente ahorro de tiempo y de costes. Se erige, así, como una vía complementaria de la justicia administrativa (Casado, 2023: 91).

2. Análisis de las posibilidades de la mediación en algunos procedimientos administrativos específicos relacionados con el medio ambiente

A continuación, se analizan, más específicamente, las posibilidades de la mediación en algunos de los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente; esto es, se plantea cómo encajar la mediación administrativa en determinados procedimientos que, bajo el paraguas general ofrecido por la LPACA, cuentan con una regulación específica en la normativa sectorial ambiental. Se trata, en definitiva, de reflexionar sobre cómo insertar en procedimientos administrativos específicos, tal y como están regulados en la actualidad, la fase de mediación con el fin de lograr algún tipo de acuerdo entre la administración pública competente y las personas interesadas. Dada la imposibilidad de acometer un análisis de todos los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente, se ha optado por seleccionar tres de ellos en los que creemos que, por sus peculiaridades, la mediación puede tener un especial interés como vía de solución de controversias y evitación de conflictos futuros y de litigios contencioso-administrativos: los de autorización de vertidos en el dominio público hidráulico⁴⁴, de exigencia de responsabilidad medioambiental y de acceso a la información en materia de medio ambiente⁴⁵.

a) Procedimientos de autorización de vertidos en el dominio público hidráulico

La autorización de vertido constituye el eje central sobre el cual gravita la intervención administrativa sobre los vertidos al dominio público hidráulico en el ordenamiento jurídico español. Enmarcada en la actividad administrativa de limitación o policía, permite excepcionar la inicial prohibición de contaminar recogida en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) (arts. 97 y 100.1), y en el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas (RDPH) (art. 245.2), y pone en

⁴⁴ Aunque hemos seleccionado como ejemplo la autorización de vertidos al dominio público hidráulico, existen otros procedimientos autorizatorios en materia ambiental en los que también podría plantearse la inserción de la mediación (autorización de vertidos a mar, autorización ambiental integrada...), aunque, por limitaciones de espacio, no sean objeto de un análisis particularizado.

⁴⁵ Tampoco entran a analizarse las posibilidades de la mediación en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos y de evaluación ambiental estratégica. Al respecto, *vid.* Míguez (2023: 123-126).

manos de la administración un poderoso instrumento de control, tanto en la fase previa al inicio de actividades potencialmente agresoras para la calidad de las aguas, como durante su posterior desarrollo. Su funcionalidad radica en cohonestar el interés individual en la realización de una determinada actividad empresarial que produce vertidos que pueden degradar el medio acuático, con el interés general, representado, en este caso, por la protección de un recurso natural: las aguas. Mediante este instrumento, la administración garantiza (previo análisis de las características de los vertidos y previa comprobación del respeto de los límites y condicionamientos normativamente establecidos) que no se excederán los niveles de riesgo permisibles en nuestro ordenamiento jurídico y fija las condiciones a que deberá sujetarse la autorización para que no se perturbe el interés público tutelado.

Del TRLA se deriva la exigencia de autorización de vertido para “el vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico” (art. 100.1). El TRLA y el RDPH concretan los extremos que deben incluir las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico (arts. 101.1 y 251, respectivamente), cuya competencia de otorgamiento recae en la administración hidráulica estatal —los organismos de cuenca, que reciben la denominación de Confederaciones Hidrográficas— en las cuencas intercomunitarias y en la autonómica en las intracomunitarias. Entre otros contenidos, incluyen los límites cuantitativos y cualitativos que se impongan a la composición del efluente; las instalaciones de depuración y evacuación que el organismo de cuenca considere suficientes para cumplir la normativa sobre la calidad del agua del medio receptor; y, en su caso, el establecimiento de programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características del vertido a los límites de emisión, así como sus correspondientes plazos.

En cuanto al procedimiento para el otorgamiento de la autorización de vertido se regula, a nivel estatal, en el RDPH (fundamentalmente, en los arts. 246 a 250), sin perjuicio de que las comunidades autónomas con competencias sobre cuencas intracomunitarias puedan establecer normas procedimentales específicas. Los trámites fundamentales del procedimiento que establece el RDPH son los siguientes: solicitud de la autorización de vertido por la persona

interesada ante la administración hidráulica competente, subsanación y mejora de la solicitud e informe de los servicios técnicos del organismo de cuenca, información pública, emisión de informes preceptivos, propuesta de resolución y alegaciones de las personas interesadas y resolución sobre el otorgamiento o denegación de la autorización.

A lo largo del procedimiento, los diversos trámites a través de los cuales pueden intervenir las personas interesadas o la ciudadanía en general, así como los diversos informes recabados por la administración hidráulica tramitadora para fundamentar la resolución que haya de adoptar (por ejemplo, el de las comunidades autónomas en materias de su competencia y el de los municipios en cuyo territorio se encuentre el dominio público hidráulico) permiten identificar eventuales conflictos entre las posiciones de las partes, así como entre los diversos intereses públicos y privados afectados. Por tanto, existen posibilidades para introducir la mediación en las diferentes fases del procedimiento.

En primer lugar, en la fase de inicio, en el trámite de subsanación y mejora de la solicitud e informe de los servicios técnicos del organismo de cuenca. Una vez presentada la solicitud y la documentación correspondiente por parte de la persona solicitante, el Organismo de cuenca debe examinar la suficiencia de la misma y, en caso de ausencia de alguno de los requisitos necesarios, requerir la subsanación. Con independencia de la subsanación, los servicios técnicos del Organismo de cuenca comprobarán los datos consignados en la declaración de vertido y emitirán un informe sobre si la solicitud es adecuada al cumplimiento de las normas de calidad y objetivos ambientales y sobre las características de emisión e inmisión. En el caso de que del informe se desprendiese la improcedencia del vertido, la autorización será denegada, y la administración dictará una resolución motivada, previa audiencia del solicitante, o bien requerirá a éste para que introduzca las correcciones oportunas en el plazo de treinta días. Sin duda, este sería un momento óptimo para iniciar un proceso de mediación que permitiera consensuar las correcciones a incorporar en la solicitud de autorización de vertido con el fin de evitar su denegación.

En segundo lugar, en la fase de instrucción, tras el trámite de información pública y la emisión de los informes preceptivos, el RDPH prevé que se dé traslado de

los informes a la persona solicitante para que manifieste lo que a su derecho convenga en el plazo de diez días, antes de formularse la propuesta de resolución (art. 248.3). De nuevo, aquí se abre un momento idóneo para insertar un proceso de mediación al hilo de las cuestiones que hayan aflorado con la emisión de los informes preceptivos, con el fin de llegar a algún consenso con la administración que pueda plasmarse en la propuesta de resolución y, posteriormente, en la resolución final del procedimiento de autorización.

En tercer lugar, en la fase de resolución, el RDPH prevé que, una vez formulada la propuesta de resolución, que, en caso de ser favorable, expresará el condicionado al que quedará sujeta dicha autorización, el Organismo de cuenca la notificará a la persona solicitante y a las restantes personas interesadas, que podrán presentar alegaciones en el plazo de diez días (art. 249.1 del RDPH). Efectivamente, resulta muy interesante situar la mediación justo después de la propuesta de resolución, cuando la persona solicitante tiene, de nuevo, la posibilidad de realizarlas, tras conocer el contenido de la propuesta de resolución. Sin duda, es este un momento idóneo para la inserción de la mediación, que puede propiciar un diálogo entre las partes que se materialice en un acuerdo en torno al condicionado de la autorización de vertido.

En definitiva, nada obsta, en nuestra opinión, a que la terminación convencional, prevista en el artículo 86 de la LPACAP pueda aplicarse aquí en toda su extensión, aun cuando ni el TRLA ni el RDPH la contemplen de forma expresa cuando regulan el procedimiento de autorización de vertido, ya que entendemos que la LPACAP habilita de forma general y de modo directo a la administración para acudir a la vía convencional⁴⁶. Es más, la terminación convencional es una vía especialmente idónea de finalización de los procedimientos de autorización de vertido y ello por dos razones fundamentales. Por una parte, en el otorgamiento de estas autorizaciones existe un margen valorativo a determinar por la administración hidráulica para satisfacer el interés público que tiene encomendado, por lo que esta dispone de un margen de apreciación importante

⁴⁶ En el mismo sentido, en relación con la autorización ambiental integrada, Pernas (2004: 207), que considera que la normativa de prevención y control integrados de la contaminación “se presenta como un marco adecuado para la terminación convencional del procedimiento, como vía para la determinación de las cláusulas sustantivas y accesorias que conforman el contenido de la autorización”.

(por ejemplo, a la hora de fijar los límites cuantitativos y cualitativos que se impongan a la composición del efluente, si bien deberá garantizarse en todo momento su adecuación a los objetivos de calidad del medio receptor y deberán tenerse en cuenta las mejores técnicas disponibles, así como las normas de calidad ambiental y los límites de emisión fijados reglamentariamente; y las instalaciones de depuración y evacuación). Por ello, es un ámbito especialmente propicio para la inserción de la mediación en orden a lograr algún acuerdo para fijar el contenido de la autorización de vertido que resulte otorgada. Estaríamos aquí —al igual que en otras autorizaciones, como la autorización ambiental integrada— ante un ejercicio consensuado de la discrecionalidad administrativa o de la integración de conceptos jurídicos indeterminados (Pernas, 2004: 205). En este sentido, el procedimiento de autorización de vertido se presenta como un escenario adecuado para la terminación convencional del procedimiento, como vía para la determinación de las cláusulas que conforman el contenido de la autorización. Desde esta perspectiva, “la mediación puede ser perfectamente útil para alcanzar acuerdo sobre el contenido de esos conceptos jurídicos indeterminados, que puedan poner fin a determinados conflictos administrativos” (Dobarro, 2024: 204).

Por otra parte, la propia normativa reguladora de los vertidos abre la puerta a la posibilidad de acuerdos en las autorizaciones de vertidos. En efecto, el artículo 100.4 del TRLA prevé la posibilidad de que la administración, cuando otorgue una autorización o se modifiquen sus condiciones, pueda establecer “plazos y programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen”, aunque no detalla la regulación de estos programas (forma de elaboración, eficacia jurídica...). Con esta previsión, el sujeto autorizado cuenta con un “período de gracia” para adecuarse a las limitaciones fijadas en la autorización que, de otro modo, se le exigirían desde el momento mismo de la concesión (Fortes, 2005: 115). Así, este instrumento permite la utilización en materia de vertidos de los acuerdos ambientales⁴⁷. No pueden ocultarse los efectos beneficiosos que para

⁴⁷ Algo similar sucede en relación con la autorización ambiental integrada, ya que el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, prevé la posibilidad de que el órgano competente para el otorgamiento de la autorización pueda conceder exenciones temporales del

la protección de las aguas pueden tener estos pactos entre los poderes públicos y los particulares, como complemento de la tradicional política de autorización, control y represión. Se propicia, como ha advertido Parejo Alfonso (1998: 264), “el desarrollo de la política pública en la materia en forma concertada o, incluso, convencional o consensual (acuerdos con los titulares de actividades o instalaciones emisoras sobre medidas a adoptar y términos para su cumplimiento)”. De ahí que la inserción de la mediación encuentre aquí un campo óptimo en orden a lograr un acuerdo que posteriormente forme parte del contenido de la autorización que se otorgue. En efecto, entre los extremos que deben concretar las autorizaciones de vertido se incluyen, en su caso, “el establecimiento de los programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características del vertido a los valores límite de emisión (...), así como sus correspondientes plazos” [art. 251.1.k) del RDPH]. Y, sin duda, el contenido de estos programas podría ser el resultado de un pacto entre la administración hidráulica y la persona solicitante de la autorización, resultado de un proceso de mediación.

Ahora bien, sin negar lo anterior, creemos que este tipo de acuerdos, concretamente los programas de reducción de la contaminación a que se refiere el TRLA, deben situarse en sus justos términos. En nuestra opinión, no todo se puede convenir (Embid, 1999: 339) y, en este caso concreto consideramos que los estándares de contaminación fijados por la normativa de aguas, procedentes muchos de ellos de la transposición del Derecho de la Unión Europea y, además, en algunos casos, con el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, deben respetarse estrictamente. Por ello, insistimos en la idea que los valores máximos de contaminación establecidos normativamente deben ser respetados y su aplicación no puede burlarse a través de un pacto entre administración y particular. Partiendo de este límite, creemos que los programas de reducción de la contaminación a que se refiere el art. 100.4 TRLA pueden tener un juego importante en esta materia, como técnica de protección de la

cumplimiento de los valores límite de emisión, así como de las medidas adecuadas para prevenir la contaminación, “respecto a las pruebas y la utilización de técnicas emergentes para un periodo de tiempo total no superior a nueve meses, siempre y cuando, tras el periodo especificado, se interrumpa la técnica o bien la actividad alcance, como mínimo, los niveles de emisión asociados a las mejores técnicas disponibles” (art. 7.6).

calidad de las aguas, para conseguir la adecuación de los vertidos a los límites que se fijan en la autorización (Casado, 2004: 360). Así, para mejorar las condiciones de unos vertidos que ya se realicen en condiciones aceptables; para comprometer a las y los administrados a una mejora técnica de las condiciones de depuración; para adecuar unos vertidos que ya respetan los límites máximos de tolerabilidad fijados por la normativa a la situación concreta de una cuenca que exige la aplicación de parámetros más estrictos; para conseguir que los vertidos se adecúen a los niveles considerados óptimos por los planes hidrológicos, si son más severos que los establecidos por la normativa general etc. Asimismo, pueden tener una enorme virtualidad, en los casos de revisión de las autorizaciones de vertido, para pactar las condiciones en que se producirá el tránsito a las nuevas exigencias y fijar un período de adecuación a tal efecto, sobre todo cuando la revisión obedezca a modificaciones normativas en torno a las normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión. Ahora bien, en ningún caso pueden constituir un medio para subvertir el ordenamiento jurídico establecido. Entendidos en estos términos y no como válvula de escape del cumplimiento de las prescripciones normativas, estos acuerdos pueden desempeñar un papel fundamental (Casado, 2004: 361). En cualquier caso, como ha advertido Embid (1999: 340-341), será necesario “un ponderado equilibrio entre el pacto y el ejercicio de la potestad sancionadora. Sólo habrá un efectivo respeto de la norma con la ayuda a su cumplimiento gradual por parte de la Administración, sí pero apoyada por signos inequívocos, muestras palpables proporcionadas por esa misma Administración de que en caso contrario se usará de las contundentes armas legales que el ordenamiento jurídico prevé por doquier”. De no entenderse así, esta figura puede conducir a abusos en esta materia por parte de las y los administrados y a la perpetuación de un régimen de incumplimiento de la normativa que no puede permitirse.

b) Procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental

Los procedimientos de exigencia de responsabilidad ambiental regulados en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental (LRM), también guardan interés desde el punto de vista de las posibilidades de introducir la mediación (Míguez, 2023: 126). Esta Ley, que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,

de 21 de abril, de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, incorpora un régimen administrativo de responsabilidad ambiental de carácter objetivo —aunque con algún matiz— e ilimitado, basado en los principios de prevención y de que quien contamina paga⁴⁸. Así, tiene por objeto regular la responsabilidad de los operadores a la hora de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, en consonancia con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que “quien contamina paga” (art. 1).

En función del tipo de actividad económica o profesional de que se trate, la clase de medida que deba adoptar el operador y la naturaleza de la responsabilidad en la que éste pueda haber incurrido, esta Ley define tres ámbitos distintos de responsabilidad ambiental⁴⁹:

- Régimen de responsabilidad objetiva, aplicable a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, aunque no exista dolo, culpa o negligencia y que obligará al operador a la adopción de las medidas de prevención, de evitación y de reparación previstas en la Ley⁵⁰ (art. 3.1).
- Régimen de responsabilidad objetiva, que se aplica a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III, cuando no medie dolo, culpa o negligencia, y que obligará al operador a la adopción de medidas de prevención y de evitación [art. 3.2.b)].
- Régimen de responsabilidad subjetiva, que se aplica a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de que tales daños ocurran, cuando hayan sido causados por las actividades económicas o

⁴⁸ Sobre el régimen de responsabilidad medioambiental, véanse Beltrán (2018), Esteve (2008), García (2015), G. Rocasalva (2018), Lozano (2008), Valencia (2010) y Zambonino (2008).

⁴⁹ Artículo 3 de la LRM. Téngase en cuenta también que, con arreglo a este precepto, determinadas actividades y determinados daños quedan excluidos de la Ley.

⁵⁰ Sobre las obligaciones del operador en materia de prevención, evitación y reparación de daños medioambientales, *vid.* los artículos 17 a 23 de la LRM.

profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III, cuando medie dolo, culpa o negligencia y que obligará al operador a la adopción de las medidas de prevención, de evitación y de reparación [art. 3.2.a)].

Como puede apreciarse, el sistema de responsabilidad medioambiental de la LRM entra en funcionamiento cuando estamos ante un daño medioambiental⁵¹ o una amenaza inminente de daños⁵² y conlleva, según los casos, la obligación de los operadores de adoptar medidas de prevención y de evitación y de reparación, así como las correspondientes obligaciones de las administraciones públicas, que tienen atribuidas diferentes potestades por la Ley con el fin de velar por que los operadores cumplan las obligaciones que les impone la Ley. Desde la perspectiva que aquí nos interesa, cabe destacar que si bien la obligación de adoptar las medidas de prevención, de evitación y de reparación emana directamente de la aplicación de la Ley, la propia norma destina un capítulo —el IV— a regular las normas aplicables a los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental. De este modo, cuando la administración (de oficio o a solicitud del operador o de cualquier otra persona interesada) intervenga en la exigencia de la responsabilidad medioambiental determinando el sujeto responsable o las medidas que deben ser adoptadas, debe hacerlo siguiendo el correspondiente cauce procedimental y es en el marco de este procedimiento donde planteamos las posibilidades de la mediación.

La ley, dado su carácter básico, no regula propiamente dicho procedimiento, cuestión que corresponde a las comunidades autónomas, y se limita a establecer “el mínimo común denominador normativo que han de respetar los procedimientos establecidos por los legisladores autonómicos” (Plaza, 2008: 423). Así, dentro del Capítulo VI (“Normas aplicables a los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental” —arts. 41 a 49—)⁵³, se recogen determinadas garantías procedimentales que tienen su origen, en la mayoría de casos, en la propia Directiva que incorpora: derecho de las personas interesadas a formular alegaciones y aportar información que consideren relevante (art.

⁵¹ Sobre la definición de “daño medioambiental”, véase el artículo 2.1 de la LRM.

⁵² La “amenaza inminente de daños” se define en el artículo 2.13 de la Ley 26/2007 como “Una probabilidad suficiente de que se produzcan daños medioambientales en un futuro próximo”.

⁵³ Sobre la regulación de los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, *vid.* García (2015: 315-443), G. Rocasalva (2018: 231-294) y Plaza (2008: 423-460).

42.2); evacuación del trámite de audiencia al operador y a las demás personas interesadas (art. 42.3); y obligación de resolver de manera motivada y con notificación expresa al solicitante y a las demás personas interesadas en el plazo máximo de tres meses (art. 45.1 y 3).

En todo caso, a pesar de esta ausencia de una regulación detallada del procedimiento, la LRM sí contempla la terminación convencional en el artículo 46. Es precisamente esta previsión la que abre una vía específica de introducción de la mediación en los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental, tal y como ha puesto de manifiesto Míguez (2023: 127). Además, esta regulación se lleva a cabo al margen de toda exigencia por parte de la Directiva, que no aborda esta forma de terminación del procedimiento, aunque tampoco la excluye (García, 2015: 403 y Plaza, 2008: 456). Esta introducción de la terminación convencional “supone que la Administración y (en estos casos) el operador, puedan llegar a un acuerdo gracias al cual ambas partes entiendan que cumplen de mejor manera los objetivos últimos del procedimiento administrativo (de exigencia de responsabilidad medioambiental) y que por ello, dicho acuerdo también es acorde con los postulados de eficacia y eficiencia de la actividad administrativa y conforme al interés general” (Martínez, 2016: 340).

El artículo 46 de la LRM prevé la posibilidad de que, en cualquier momento del procedimiento, la autoridad competente para resolver y el operador o los operadores responsables suscriban acuerdos sobre el contenido de la resolución final del mismo. De este modo, la posibilidad de terminación convencional del procedimiento recogida en el artículo 86 de la LPAC halla un campo de aplicación específico en la LRM, ámbito en el que la concertación entre administración y operadores puede ser una vía útil para dar una respuesta ágil, eficaz y satisfactoria a situaciones de daños o amenazas de daños medioambientales. Además, en este ámbito, como advierte Plaza (2008: 456), “la vía convencional puede ser de gran ayuda a la hora de concretar la forma más adecuada en la que la Administración puede hacer uso de las facultades discrecionales que la Ley le atribuye, por ejemplo, a la hora de determinar qué tipo de medidas preventivas o reparadoras tienen que adoptar los operadores causantes de un daño o de una amenaza inminente de daño”.

Con arreglo al artículo 46 de la LRM, el uso de este instrumento, en primer lugar, tiene como fin suscribir acuerdos con el fin de establecer el contenido de la resolución administrativa en cuanto se refiere a los siguientes extremos: el contenido y alcance de las medidas que se deban adoptar por el responsable o responsables; la forma de su ejecución; las fases y prioridades y los plazos parciales y totales de ejecución; los medios de dirección o control administrativo; las garantías de cumplimiento y cuantas contribuyan a asegurar la efectividad y la viabilidad de las medidas; y las medidas que deba ejecutar la autoridad competente, a costa de los responsables (apartado 1). En todo caso, los acuerdos deberán garantizar los objetivos de protección ambiental establecidos en esta Ley (apartado 2) y, aunque la Ley no lo prevé de modo expreso, como advierte García (2015: 402), su firma no debe suponer en ningún momento un traslado de obligaciones del operador a los poderes públicos, en respeto del principio de quien contamina paga.

En segundo lugar, en cuanto a la iniciativa para abrir las negociaciones, la LRM prevé que podrán proponer el acuerdo tanto la autoridad competente como los operadores responsables. Y, de forma acertada, prevé que el inicio de las negociaciones “suspenderá el plazo para resolver por un periodo máximo de dos meses, transcurrido el cual sin haberse alcanzado un acuerdo la autoridad competente deberá continuar la tramitación del procedimiento hasta su terminación” (apartado 3 del art. 46). Si estuvieran personadas en el procedimiento otras personas interesadas, se les notificará el inicio de las negociaciones y también se les dará audiencia por un plazo de quince días hábiles (apartado 4).

En tercer lugar, en cuanto al acuerdo, si se alcanza, “se incorporará a la resolución salvo que, atendiendo en particular a las alegaciones de otros interesados, el órgano competente para resolver entienda necesario su rechazo o modificación por razones de legalidad, en cuyo caso dictará la resolución que proceda manteniendo en lo posible los términos del acuerdo” (apartado 5, primer párrafo). Asimismo, el acuerdo alcanzado debe notificarse a cualesquiera otras personas interesadas que se hubieran personado en el procedimiento. También podrán iniciarse nuevas negociaciones para modificar el acuerdo en lo que resulte necesario (apartado 5, segundo párrafo).

En cuarto lugar, por lo que respecta a sus efectos jurídicos, los acuerdos serán vinculantes para las personas firmantes y la autoridad competente velará por su cumplimiento (apartado 6).

Finalmente, cabe recordar que las resoluciones de la autoridad competente serán recurribles, de acuerdo con lo previsto en el título V de la LPAC y la demás normativa aplicable. En consecuencia, contra las resoluciones del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental que pongan fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso de reposición potestativo o contencioso-administrativo.

Sin duda, la introducción de la terminación convencional en la LRM debe valorarse muy positivamente, dadas las ventajas que pueden obtenerse con un acuerdo entre la administración pública y el operador o los operadores afectados; entre otras, la aceleración del procedimiento de reparación del daño, ya que se acorta su duración al no ser necesario discutir más sobre el contenido de la responsabilidad; y la aminoración de los costes que supone la aplicación de la normativa ambiental o la tramitación de un procedimiento (García, 2015: 401). Es más, en la medida en que la administración tiene la potestad de iniciar el procedimiento e imponer a los operadores la obligación de reparar, evitar o prevenir un daño, “es aconsejable para los operadores optar por la vía del pacto. De esta forma se facilita que la decisión que adopte la propia Administración sea lo más favorable a los intereses del operador, a sabiendas del hecho de que la Administración está sujeta a la ley, y por tanto, nunca va a poder llegar a un acuerdo contrario a la ley” (G. Rocasalva, 2018: 237).

c) Procedimientos de acceso a la información ambiental

En nuestra opinión, el del acceso a la información ambiental es otro de los ámbitos idóneos para incorporar la mediación en los procedimientos administrativos. Sin duda, son muchas las solicitudes de información ambiental que se tramitan cada año⁵⁴ y es este un tema que genera un buen número de

⁵⁴ Según datos obrantes en el Informe estadístico 2023 sobre acceso a la información ambiental, elaborado en 2024 por la Oficina de Información Ambiental del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en esta Oficina se tramitaron 19.176 solicitudes dentro de la categoría de información ambiental, lo que evidencia el incremento sustancial de solicitudes (se pasa de 8.957 en 2021 a 18.273 en 2022 y a 19.176 en 2023). De ellas, 13.330 (69,51%) se

conflictos, como pone de manifiesto el número de reclamaciones presentadas ante los órganos de transparencia en materia ambiental, tanto por la denegación de la información solicitada como por la falta de respuesta a las solicitudes formuladas⁵⁵.

i. La incorporación de la mediación en las reclamaciones en materia de acceso a la información pública: el modelo de Cataluña

Con relación a esta cuestión, la legislación autonómica de acceso a la información pública ya ofrece algunos ejemplos de incorporación de la mediación impugnatoria en el ámbito del acceso a la información pública, en desarrollo de las previsiones del artículo 112.2 de la LPACAP. Este es el caso de las Leyes de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y de la Comunitat Valenciana 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno, que contemplan la posibilidad de aplicar un procedimiento de mediación en las reclamaciones en materia de acceso a la información pública presentadas ante la autoridad autonómica de transparencia⁵⁶. En efecto, estas normas prevén que las reclamaciones pueden tramitarse mediante un procedimiento de mediación o un procedimiento ordinario

hicieron por teléfono, 5.411 (28,22%) por correo electrónico, 268 (1,40%) por Sede Electrónica, 88 (0,46%) a través del Portal de Transparencia, 65 (0,34%) de forma presencial, 13 (0,07%) en Registros y 1 (0,01%) por correo postal. Las materias o temas más demandados fueron los relativos a radiaciones o residuos (5.021 solicitudes —26,18%—), bonos sociales de energía (2.658 —13,86%—) y energía (2.345 —12,23%—), que suman más del 50% de las consultas formuladas, pero también destaca un amplio número de consultas relativas a aguas (926 —4,83%—), costas (852 —4,44%—) y atmósfera (546 —2,85%—). Véase *Acceso a la información ambiental. Informe estadístico 2023*. Disponible en: <<https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informacion-ambiental/informes-estadisticos.html>> ([Última consulta, 12 de septiembre de 2025]).

⁵⁵ Por ejemplo, en el CVT, aunque en 2022 no se presentó ninguna, se presentaron, en 2023, 12 reclamaciones en materia de medio ambiente —un 3,06% del total, que fueron 392—; en 2024, 14 —un 3,59% del total, que fueron 390—; y, en 2025 —hasta el 30 de junio—, 15 —un 5,00% del total, que fueron 300— (datos estadísticos extraídos de la página web del CVT: <<https://conselltransparencia.gva.es/es/estadistiques>> ([Última consulta, 12 de septiembre de 2025]). Y, en la GAIP, se presentaron, en 2022, 62 reclamaciones en materia de medio ambiente y 17 en materia de aguas —de un total de 1.188—; en 2023, 47 en medio ambiente y 39 en aguas —de un total de 1.330—; y, en 2024, 55 en medio ambiente y 35 en agua —de un total de 1.697 reclamaciones presentadas y 1.582 resoluciones aprobadas—.

⁵⁶ Ambas normas prevén que las reclamaciones pueden tramitarse mediante un procedimiento de mediación o un procedimiento ordinario con resolución y regulan la mediación. *Vid.* los artículos 42 y 43 de la Ley catalana 19/2014 (y los arts. 35 a 41 del Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la GAIP —sin olvidar el Manual de mediación de la GAIP, adoptado por el Pleno de la GAIP el 17 de septiembre de 2015—); y el artículo 39 de la Ley valenciana 1/2022. Al respecto, *vid.* Cerrillo y Velasco (2020) y Pidemont (2020).

con resolución⁵⁷ y, en consecuencia, que el órgano autonómico de transparencia pueda adoptar sus decisiones en forma de resolución o bien mediante acuerdo de mediación, si las partes en conflicto así lo piden y lo aceptan. En la medida en que estas reclamaciones pueden versar sobre solicitudes de acceso a la información ambiental⁵⁸ que han sido denegadas o que no han recibido respuesta —y de hecho así lo confirma la práctica—, la mediación se abre como una posibilidad interesante en el marco de la reclamación presentada como vía para resolver el conflicto planteado.

En Cataluña, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), de conformidad con el artículo 42.4 de la Ley 19/2014, debe informar a las partes afectadas sobre el procedimiento de mediación, pero la opción de tramitar la reclamación mediante este procedimiento es de la persona reclamante y la administración no puede oponerse a aplicarlo si las demás partes lo aceptan. Además, la Ley prevé que el procedimiento de mediación suspende el plazo para resolver⁵⁹, lo cual debe ser valorado positivamente. El apartado 5

⁵⁷ Artículo 42.2 de la Ley catalana 19/2014. En relación con el procedimiento de mediación, véanse los artículos 36 a 41 del Decreto 111/2017, de 18 de julio; y, sobre el procedimiento con resolución, véanse los artículos 42 a 46 de esta misma norma.

⁵⁸ Actualmente, no hay duda de que las autoridades de transparencia pueden conocer de reclamaciones que versen sobre temas relacionados con el medio ambiente, pero no siempre ha sido así. Con la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la introducción de una reclamación específica en este ámbito, en particular, la interpretación de su disposición adicional primera, desató el interrogante de si la reclamación prevista ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) era aplicable al ámbito del acceso a la información ambiental, que dispone de una regulación específica. Tal posibilidad fue negada desde el inicio por el CTBG, pero, en cambio, fue admitida por algunos —no todos— organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública (por ejemplo, la GAIP). Sin embargo, en la Sentencia de 10 de marzo de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, recurso 3382/2020, ponente: Eduardo Calvo Rojas), el TS ha interpretado que la reclamación prevista por la legislación general de transparencia ante el CTBG (u organismos equivalentes autonómicos) resulta de aplicación supletoria a los regímenes jurídicos específicos de acceso a la información —como el existente en materia de medio ambiente—. Esta jurisprudencia ha obligado al CTBG —y a algunos organismos autonómicos— a reconsiderar su criterio anterior y a admitir su competencia para resolver reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental. De este modo, se ha hecho extensiva la garantía de la reclamación recogida en la legislación estatal y autonómica de transparencia a la materia ambiental que, aunque cuenta con un régimen jurídico específico de acceso, no tiene un régimen propio de recursos ni incluye un instrumento de garantía ante una autoridad independiente. Al respecto, *vid.* Casado (2024: 1-46).

⁵⁹ El artículo 42.2 del Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la GAIP, determina que la mediación, si se opta por ella, suspende el plazo para dictar resolución. Una vez transcurrido un mes desde la suspensión, si no se ha alcanzado el acuerdo se reanuda el cómputo del plazo para la resolución. Sobre la finalidad de esta suspensión, véase la Memoria de 2024 de la GAIP; en particular, la parte correspondiente a “Actividad de la Comisión” (apartado 3.4 —“Mediaciones”—). Accesible en <<https://www.gaip.cat/ca/qui-som/memories/memoria-2024>> [Última consulta, 12 de septiembre de 2025].

del artículo 42 establece que el acuerdo fruto de la mediación, que no puede ser contrario al ordenamiento jurídico, debe ser aprobado tanto por la persona reclamante y la administración afectada como, en su caso, por los terceros que hayan comparecido en el procedimiento, y pone fin al procedimiento. Si no se acepta la mediación o no se alcanza el acuerdo en el plazo de un mes desde que se ha aceptado, la reclamación debe tramitarse por medio de un procedimiento con resolución de la GAIP, de acuerdo con las normas reguladoras de los recursos administrativos (art. 42.6). En cambio, si se alcanza el acuerdo, este debe establecer el plazo de cumplimiento y las condiciones en que debe hacerse efectivo el acceso a la información pública (art. 43.1). En caso de que la administración no cumpla el acuerdo en el plazo establecido, la persona interesada puede comunicarlo a dicha autoridad para que requiera su cumplimiento que, si es desatendido, puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad, de acuerdo con lo que establece el Título VII de la propia Ley 19/2014 (art. 43, apartados 2 y 3). Las garantías de ejecución de los acuerdos de mediación son idénticas a las de las resoluciones de la GAIP que reconozcan el derecho de acceso a la información pública (art. 43.4). Asimismo, la Ley obliga a la administración a comunicar a la GAIP las actuaciones realizadas para ejecutar los acuerdos de mediación y para dar cumplimiento a las resoluciones por ella dictadas (art. 43.5).

En términos similares, el artículo 39 de la Ley valenciana 1/2022 también recoge la posibilidad de que cualquiera de las partes pueda solicitar el inicio de un procedimiento de mediación cuando se presente una reclamación de derecho de acceso a la información pública o en el plazo de cinco días desde el momento en el que se haya tenido conocimiento de la interposición de la reclamación. Al igual que en el caso catalán, tampoco aquí la administración podrá oponerse a aplicar el procedimiento de mediación si alguna de las partes interesadas la acepta y también se contempla, mientras dure el procedimiento de mediación, la suspensión de la tramitación de la reclamación en el procedimiento ordinario. Igualmente, el acuerdo fruto de la mediación⁶⁰, que no puede ser contrario al

⁶⁰ El artículo 39.4 de la Ley valenciana 1/2022 prevé, en su párrafo segundo, que “En los casos en que las partes intervinientes lo decidan, podrán adoptarse acuerdos de mediación parciales y limitar expresamente su alcance a una parte del objeto de la reclamación. En este caso, el resto

ordenamiento jurídico y debe ser ratificado por el Consejo Valenciano de Transparencia (CVT), debe ser aprobado por la persona reclamante, la administración afectada y, en su caso, las terceras personas que hayan comparecido en el procedimiento; y debe ejecutarse en los términos y con los plazos establecidos, resultando de aplicación para su contenido y ejecución lo establecido para las resoluciones del CVT en los apartados 6 y 8 del artículo 38.

Como puede constatarse, la mediación en la legislación catalana y valenciana de acceso a la información pública está concebida como una oportunidad para facilitar el acuerdo y ayudar al diálogo y a la negociación entre las partes de un conflicto jurídico en materia de acceso a la información pública, de manera que si esta oportunidad no alcanza el resultado esperado (un acuerdo), la reclamación finaliza por la vía de una resolución de la autoridad autonómica de transparencia. Si el acuerdo fuese parcial, dicha autoridad resolverá sobre el acceso a la información en la parte no comprendida en el acuerdo. El procedimiento con mediación se sigue bajo la tutela del órgano de garantía, que convoca y guía a las partes durante la sesión, conforme al procedimiento de mediación establecido. Se trata de facilitar el acuerdo, organizando el debate y controlando la legalidad del acuerdo, si se consigue. La mediación pretende alcanzar un acuerdo que finalice la reclamación con la conformidad de todas las partes (reclamante, administración y terceras personas, si las hay). En este proceso, la persona mediadora (un vocal de la GAIP en el caso de Cataluña —art. 37.3 del Decreto 111/2017—y una persona designada por el CVT de entre el personal de su oficina técnica de apoyo, con formación y conocimientos específicos en materia de mediación administrativa, en el caso de la Comunidad Valenciana —art. 39.3 de la Ley 1/2022—) y los servicios del organismo de transparencia en general tienen la responsabilidad de formar el expediente, aportar la información y las valoraciones necesarias para decidir, organizar las sesiones de mediación, orientarla y dirigirla, formalizar y hacer públicos los acuerdos y velar por su ejecución.

de la reclamación continuará la tramitación por el procedimiento ordinario de resolución por parte del Consejo Valenciano de Transparencia”.

Si bien en el caso de la Comunidad Valenciana, todavía no hay datos estadísticos, al no haberse puesto en marcha la mediación⁶¹, resulta muy interesante el examen de la experiencia práctica catalana. Del análisis de estos datos, que pueden obtenerse a través de la consulta de los datos que proporciona la GAIP en su página web y en las memorias anuales, pueden extraerse diferentes conclusiones. En primer lugar, del número total de reclamaciones presentadas desde 2015 hasta el 31 de diciembre de 2024 en materia de acceso a la información pública (8.644), solo en 2.235 (el 25,86% de los casos) se ha realizado una solicitud de mediación y no se hace en la mayoría (6.409) de las reclamaciones presentadas (el 74,14% de los casos), si bien se constata una tendencia al alza del procedimiento de mediación, aumentando cada año el número de reclamaciones en que se solicita mediación.

En segundo lugar, existe una gran distancia entre el número de solicitudes de mediación formuladas y el de mediaciones efectivamente realizadas. Del total de solicitudes de mediación realizadas entre 2015 y 2024 solo se han llegado a llevar a cabo efectivamente 502 —según los datos que constan en las memorias anuales—, cosa que supone solo el 22,46%. Son pocas, por tanto, las mediaciones realizadas efectivamente cada año en relación con las solicitadas.

La principal causa que explica la gran diferencia existente entre el número total de mediaciones solicitadas y el de las realizadas es que, en muchos expedientes, la administración reclamada facilita, una vez iniciado el procedimiento de reclamación, la información solicitada, por lo que la mediación deviene innecesaria y se puede finalizar la reclamación por la pérdida sobrevenida de su objeto. De hecho, la manera más habitual de finalizar las reclamaciones en la GAIP (también cuando no se pide mediación) es la declaración de su pérdida de objeto por haber facilitado la administración la información solicitada una vez presentada la reclamación⁶². Dejando de lado

⁶¹ Con arreglo a la disposición final tercera, apartado segundo, de la Ley valenciana 1/2022, el artículo 39, que es el que contempla la mediación, entrará en vigor en el momento en que finalice el mandato de los actuales integrantes del CVT y se nombren los nuevos miembros del Consejo.

⁶² Según los datos que constan en el visor de datos de la GAIP, entre 2015 y 2024, el 42 % de las reclamaciones presentadas (3613) han finalizado por pérdida del objeto por la entrega de la información. El resto, mediante resolución estimatoria (1.766 —21%—), resolución de inadmisión (1185 —14%—), resolución estimatoria parcial (862 —10%—), desistimiento (408 —5%—) acuerdo de mediación (380 —4%—) y desestimación (376 —4%—).

este supuesto, en otros casos no se llega a celebrar la mediación solicitada, bien porque hay renuncia de la persona reclamante, bien porque la persona mediadora, sobre la base de determinados indicios o circunstancias, llega a la conclusión de que la mediación es inviable (Mir, 2020).

En tercer lugar, debe ponerse de manifiesto el elevado porcentaje de éxito del procedimiento de mediación. Del total de 502 mediaciones realizadas efectivamente entre 2015 y 2024, 351 han finalizado con un acuerdo, lo cual supone un porcentaje de éxito del procedimiento de mediación del 69,92%, que en algunos años llega al 100% (por ejemplo, en 2015 y 2016). Además, como se pone de manifiesto en la Memoria de 2024 de la GAIP cuando hace balance de la mediación como procedimiento, cuando se celebra mediación, la tasa de acceso a la información es la más elevada respecto del resto de modalidades; esto es, las reclamaciones en las que se celebran mediaciones constituyen el procedimiento con mayor éxito para el acceso a la información⁶³. No obstante, también es cierto que en el procedimiento de mediación el tiempo de resolución, en comparación con la tramitación ordinaria, es más amplio —al añadirse un mes⁶⁴—, lo que retrasa su finalización, aunque en 2024 se ha reducido el tiempo de resolución, situándose la media de tiempo en 83,6 días —frente a los 90,5 días de 2023—⁶⁵.

⁶³ Vid. la Memoria de 2024 de la GAIP; en concreto, las partes correspondientes a “Actividad de la Comisión” (apartado 3.4 —“Mediaciones”—) y “Balance”.

⁶⁴ En tanto que el plazo ordinario para resolver una reclamación interpuesta ante la GAIP es de dos meses, en el caso de solicitar mediación es de tres meses.

⁶⁵ Así se pone de manifiesto en la Memoria de la GAIP de 2024, lo que supone una reducción del tiempo en un 8,7% respecto al año anterior. De todas formas, hay que tener en cuenta que las reclamaciones que celebran mediación sin llegar a acuerdo suponen un retraso importante en el proceso de resolución, dado que estos supuestos implican, como mínimo, el cambio de vocalía de la Comisión (de acuerdo con el art. 37.4 del Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la GAIP, la persona mediadora no puede asumir la instrucción ni participar en la fase de deliberación o propuesta de acuerdo que ponga fin al procedimiento con resolución de la Comisión) y la solicitud de informe a la administración reclamada, de no haberse emitido previamente. Véase la parte correspondiente a “Actividad de la Comisión” (apartado 3.4 —“Mediaciones”—) de esta Memoria.

Específicamente en el campo del medio ambiente, hasta el momento, han acabado mediante acuerdo de mediación 12 reclamaciones presentadas ante la GAIP⁶⁶; y, en materia de aguas, 2⁶⁷.

Las cifras confirman que la mediación es una vía útil para resolver las reclamaciones de acceso a la información pública en Cataluña y que, a pesar de que todavía es una opción minoritaria, va adquiriendo, año tras año, una mayor relevancia. Sin duda, debe destacarse su eficacia, ya que se alcanza el éxito —un acuerdo que pone fin a la reclamación— en un porcentaje importante de los casos en que efectivamente se realiza la mediación, por lo que está dando frutos positivos⁶⁸. Además, como pone de relieve Mir (2020), la mediación también presta el servicio de facilitar el diálogo y el entendimiento entre las personas que solicitan la información y las administraciones que la tienen en su poder, que tienen valor en sí mismos y que facilitan futuras solicitudes de información pública, que podrán resolverse sin acabar en una reclamación. No debe extrañar, por tanto, que, al hilo de la experiencia positiva observada en

⁶⁶ Resoluciones 0085/2020, de 7 de febrero, sobre la gestión municipal de colonias de gatos ferales (Ayuntamiento de Badalona); 0117/2021, de 28 de enero, sobre autorizaciones excepcionales para la desinfección de tierras con determinados productos (Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació); 0207/2021, de 25 de febrero, sobre documentos relativos a un proceso de evaluación ambiental (Ayuntamiento de Sant Pere de Ribes); 0243/2021, de 12 de marzo, sobre diversa información en relación con una tala de árboles (Ayuntamiento de Pallejà); 0316/2022, de 21 de abril, en relación con la Ordenanza municipal reguladora de la contaminación acústica del Ayuntamiento de Corçà; 0317/2022, de 21 de abril, sobre el mapa de capacidad acústica de Corçà (Ayuntamiento de Corçà); 0706/2022, de 19 de agosto, sobre un expediente ambiental de actividad ganadera (Ayuntamiento de Sant Jaume dels Domenys); 0835/2022, sobre la gestión que realiza el Ayuntamiento d'Aiguamúrcia de las colonias de gatos; 0312/2023, de 21 de abril, sobre diversos datos en relación con un perro y el mantenimiento de espacios públicos (Ayuntamiento de Calldetenes); 0723/2023, de 31 de agosto, sobre el número de propietarios agrícolas y/o ganaderos de Cataluña, según el área geográfica mínima (Departament d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural); 0545/2025, de 24 de abril, sobre diversa información sobre el Programa Red Natura 2000 y la plantilla del Ayuntamiento de Piera; y 0963/2025, de 26 de junio, sobre vehículos estacionados en Barcelona, clasificados por etiqueta ambiental (Ayuntamiento de Barcelona).

⁶⁷ Resoluciones 0146/2019, de 22 de marzo, sobre expedientes de averías del servicio de agua en una calle de la población (Ayuntamiento de Sant Vicenç de Castellet); y 0906/2024, de 11 de julio, sobre diversa información en relación con la recogida de muestras de agua de la playa de La Pineda el verano de 2023 (Agencia Catalana del Agua).

⁶⁸ En la Memoria de 2024 de la GAIP se pone de manifiesto que, en 2024, de las mediaciones celebradas, más del 80% finalizaron por acuerdo de mediación. Por tanto, 4 de cada 5 mediaciones celebradas dieron como resultado el acceso a la información que la persona reclamante solicitaba. Además, 9 de cada 10 se cerraron solo con una sesión de mediación. También se constata en esta Memoria que progresivamente va incrementándose el porcentaje de éxito de este mecanismo, habiéndose pasado del 11% de reclamaciones con solicitud de mediación que finalizaron con acuerdo el año 2023 al 21,7% en 2024. Véase la parte correspondiente a "Actividad de la Comisión" (apartado 3.4 —"Mediaciones"—) de esta Memoria.

Cataluña, se plantee que la futura legislación de transparencia atribuya a las autoridades de transparencia funciones de mediación en la resolución de los conflictos (Cerrillo, 2022: 120). De ahí que, más allá de las previsiones específicas recogidas en las dos leyes autonómicas señaladas, abogamos por la incorporación de la mediación en el ámbito de las reclamaciones de acceso a la información pública, tanto en la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como en el resto de leyes autonómicas de transparencia, para hacer extensiva esta posibilidad más allá de Cataluña y la Comunitat Valenciana. En este punto, no puede olvidarse que la mediación impugnatoria, tal y como está regulada en el artículo 112.2 de la LPAC requiere de una expresa y previa habilitación legal para sustituir los recursos administrativos ordinarios, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, posibilidad que hasta ahora ha sido poco utilizada. Ello contribuiría a expandir el uso de esta modalidad de mediación, que está ofreciendo interesantes resultados y aporta importantes ventajas.

ii. Las posibilidades de la mediación en los procedimientos de acceso a la información en materia de medio ambiente previa solicitud

A la vista del éxito de la mediación, en Cataluña, en el ámbito de las reclamaciones de acceso a la información pública, planteamos como propuesta la incorporación de la mediación en los procedimientos de acceso a la información en materia de medio ambiente previa solicitud, regulados en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

No puede ocultarse que todavía existen importantes dificultades para acceder a la información ambiental, especialmente en el ámbito local. Algunas de ellas son la falta de respuesta de las solicitudes presentadas, el incumplimiento de los plazos máximos para facilitar la información, el abuso de las causas de denegación o la interpretación inadecuada —en muchas ocasiones, expansiva— de las excepciones por parte de las autoridades públicas. En particular, son

muchas todavía las disfunciones y los conflictos que plantea la aplicación de las excepciones al acceso a la información ambiental (Razquin, 2018: 50) y también resultan especialmente complejas las solicitudes de información ambiental que afectan a terceras personas y en las que confluyen junto con los intereses de las autoridades públicas y los de las personas solicitantes los de estas personas, en principio ajenas al procedimiento iniciado pero con intereses directa o indirectamente implicados y que pueden mostrar oposición al suministro de la información. De ahí que, en muchos casos, la mediación pueda ser una vía efectiva que ayude a dar respuesta a la petición realizada y a facilitar el suministro —en todo o en parte— de la información solicitada, evitando el juego del silencio administrativo o una denegación de la solicitud.

Ciertamente, la Ley 27/2006 no regula de forma pormenorizada el procedimiento administrativo a seguir para ejercitar el derecho de acceso a la información, sino que remite a “los procedimientos que se establezcan al efecto” (art. 10.1, párrafo primero) y se limita a establecer una serie de garantías a respetar en la tramitación del procedimiento, resultando de aplicación en defecto de regulación específica la establecida con carácter general en la LPACAP (Casado, 2019: 122-123). Aun así, consideramos viable la introducción de la mediación en estos procedimientos. Desde esta perspectiva, la mediación podría introducirse, bien durante la tramitación del procedimiento, o bien en su finalización, incardinada en la posibilidad de terminación convencional.

En cuanto a las posibilidades de introducir la mediación durante la tramitación del procedimiento, cabe destacar que algunos trámites del procedimiento son especialmente interesantes para identificar eventuales conflictos entre las personas solicitantes y las autoridades públicas. Así, por ejemplo, en aquellos supuestos en que la solicitud esté formulada de manera imprecisa o de manera excesivamente general, en que la administración, con arreglo a la Ley 27/2006, está obligada a pedir a la persona solicitante que la concrete y a asistirle para concretar su petición, se abre una buena oportunidad para mediar entre ambas partes en orden a acotar y delimitar la información solicitada y evitar su denegación. Asimismo, en los supuestos en que haya terceras personas afectadas, a través del trámite de consulta a terceros cuyos derechos o intereses pudieran resultar afectados por la revelación, también podrían aflorar eventuales

conflictos que podrían encauzarse hacia una solución consensuada. Ciertamente, la Ley 27/2006 no prevé este trámite de consulta, sí contemplado en la Ley 19/2013 (art. 19.3), pero puede sostenerse su aplicación supletoria a las solicitudes de acceso a la información ambiental⁶⁹, que permitiría colmar esta laguna existente en la Ley 27/2006 (Razquin, 2018: 43) y defender los intereses de terceras personas que podrían resultar perjudicadas con la entrega de la información⁷⁰. Si, a través de la aplicación de este trámite, se identifican conflictos, también podría insertarse la mediación en este momento procedimental con el fin de poder llegar a una resolución del procedimiento que tenga presentes los diferentes intereses en conflicto y evitar futuras reclamaciones y litigios. Más allá de estos trámites, nada obsta para que en cualquier momento del procedimiento en que las partes lo consideren conveniente pueda iniciarse un procedimiento de mediación.

Por otra parte, tampoco es descartable la aplicación en este ámbito de la terminación convencional del procedimiento, prevista con carácter general en el artículo 86 de la LPAC. De este modo, el procedimiento también podría finalizar mediante un acuerdo, en la línea de lo que, como ya hemos visto, sucede en Cataluña en el marco de las reclamaciones en relación con solicitudes de acceso a la información ambiental. En este acuerdo, podrían pactarse aspectos relacionados con el plazo de suministro de la información ambiental, la información efectivamente facilitada, el formato...

⁶⁹ Vid. la Sentencia del TSJ de Galicia núm. 54/2020, de 14 de febrero de 2020 (Sección 3ª, recurso núm. 7285/2018, ponente: Juan Bautista Quintas Rodríguez), FJ 5º.

⁷⁰ En esta línea, Cubero (2017: 333) considera que, a fin de evitar la indefensión, "sería conveniente que, si la autoridad pública conociera qué terceras personas pudieran resultar perjudicadas por entregar la información, les notificasen y les permitiesen presentar alegaciones durante el procedimiento. De este modo, las autoridades podrían ponderar con mejor criterio los derechos o intereses que resultan afectados por la información solicitada. Aunque este trámite de audiencia a las terceras personas afectadas no está previsto en la legislación específica sobre medio ambiente, y podría dificultar el derecho de acceso a la información, también deben ponderarse los derechos de esas terceras personas a presentar un recurso efectivo contra las decisiones administrativas, de manera que no se quiebre su derecho al proceso debido. Además, la participación en el procedimiento les permitiría conocer las razones por las que se facilita la información total o parcialmente y, de ese modo, preparar la defensa de sus derechos con mayores garantías".

V. EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE MEDIACIÓN EN CONFLICTOS AMBIENTALES EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO. LOS ENTES LOCALES COMO MOTOR DE IMPULSO DE LA MEDIACIÓN

Tras el análisis realizado en torno a una posible incorporación de la mediación en algunos procedimientos administrativos en materia ambiental, consideramos conveniente traer a colación, ahora, en este estudio algunas experiencias prácticas en el ámbito local donde la mediación ya está siendo una realidad y puede reportar beneficios importantes. En particular, vamos a hacer referencia a las experiencias de Tarragona, municipio en el que recientemente ha entrado en vigor una ordenanza sobre mediación; y Madrid, que cuenta con una Oficina de Mediación y que, desde hace algunos años, ha implementado la mediación administrativa en el ámbito de la protección del medio ambiente y el urbanismo. Ambas experiencias son muy diferentes ya que, en tanto que en la primera se opta por un sistema que destaca por su liberalidad o externalización, al atribuir la mediación a personas mediadoras ajenas a la administración, en la segunda, el sistema destaca por su institucionalidad, al atribuir la función mediadora a un funcionario del propio Ayuntamiento (Expósito, 2025: 319).

1. La Ordenanza de mediación como forma de terminación convencional de los procedimientos administrativos tramitados por el Ayuntamiento de Tarragona

Recientemente, en Tarragona, se ha aprobado la Ordenanza de mediación como forma de terminación convencional de los procedimientos administrativos tramitados por el Ayuntamiento de Tarragona⁷¹, Ordenanza de muy buena factura técnica (Tornos, 2024). Su entrada en vigor es muy reciente⁷², por lo que todavía no pueden mostrarse datos sobre su aplicación, pero sí destacamos los aspectos más relevantes de esta norma y el impacto que puede tener en determinados procedimientos administrativos ambientales.

⁷¹ Esta Ordenanza se aprobó inicialmente en el Consejo Plenario, en la sesión ordinaria del día 22 de mayo de 2024. Al no haberse presentado alegaciones ni reclamaciones durante el trámite de información pública, quedó aprobada definitivamente y se publicó en el Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona de 17 de octubre de 2024.

⁷² Su Disposición final prevé la entrada en vigor en el plazo de seis meses a contar desde su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Tarragona. Sobre esta Ordenanza, *vid.* Expósito (2025: 312-318) y Font (2025: 173-185).

En primer lugar, esta Ordenanza supone una apuesta por la mediación como instrumento de aplicación de la equidad. Más allá de los principios comunes que regulan la mediación, hace una mención expresa a la equidad como principio inspirador de la mediación, lo que supone que “la persona mediadora no fundamenta su mediación en base a la interpretación y adecuación a la normativa aplicable, sino en base a la equidad, que se convierte en un principio central en la mediación” (Font, 2025: 182).

En segundo lugar, cuenta con una amplia Exposición de Motivos en la que se explica detalladamente la motivación de la norma⁷³, la normativa de aplicación, las materias susceptibles de mediación, las partes del procedimiento afectado y la sujeción a los principios de buena regulación, con una especial referencia al coste económico de la implantación de la mediación⁷⁴, en tanto que debe retribuirse a la persona mediadora⁷⁵.

En tercer lugar, dentro del marco normativo proporcionado por el artículo 86 de la LPACAP, la ordenanza se estructura en tres Títulos. El Título I (“Disposiciones generales” —arts. 1 a 4—), además de definir el concepto de “procedimiento de mediación”⁷⁶ y sus principios, determina el ámbito de aplicación de la norma, tanto desde un punto de subjetivo (Ayuntamiento de Tarragona y sus organismos autónomos) como objetivo (todos los procedimientos administrativos en los que

⁷³ Entre las motivaciones de la Ordenanza se encuentra la apuesta por la mediación administrativa como un instrumento idóneo para acercar la ciudadanía a la administración, generar una confianza mutua y generar eficiencia y eficacia, ahorrando trámites y despilfarro de recursos innecesarios y haciéndolo en base al principio de equidad. Además, el impulso a la mediación administrativa también se enmarca en el principio de buena administración.

⁷⁴ Se prevé que el coste de la implantación de la mediación dependerá del número de asuntos sometidos a mediación, del número de horas destinadas por parte de la persona mediadora en cada asunto y por la previsión de pago íntegro del coste por parte del Ayuntamiento o de forma conjunta con la persona interesada, a través del oportuno precio público. Para el cálculo económico del coste se parte de que la inversión media de tiempo por mediación es de cinco horas y el coste de 100 euros por hora, lo que supone un coste medio de 500 euros por mediación. La previsión de procedimientos que se someterán a mediación es de 10 el primer año —con un coste de 5.000 euros—, 15 el segundo —con un coste de 7.500 euros—, 20 el tercero —con un coste de 10.000 euros— y 25 el cuarto —con un coste de 12.500 euros—.

⁷⁵ A pesar del evidente coste económico de la mediación, en la propia Exposición de Motivos se señala que “aquest cost, de forma indirecta, pot propiciar una reducció dels costos de tramitació per part de l’Ajuntament per l’eliminació de la conflictivitat posterior, ja sigui a través d’un recurs administratiu o contenciós administratiu”.

⁷⁶ La definición que se da es la siguiente: “aquell procediment de resolució alternatiu de procediments, basat en l’acabament convencional dels mateixos, mitjançant la intervenció d’una tercera persona mediadora, independent i imparcial, que facilita la formació d’un acord entre la part interessada i l’Ajuntament de Tarragona”.

intervengan personas interesadas, en relación con materias que sean susceptibles de transacción); y contempla la suspensión del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución, a partir del momento de la resolución correspondiente aceptando la mediación —si es a instancia de la parte interesada— o proponiendo la mediación —si es de oficio—.

El Título II (“La persona mediadora” —arts. 5 a 7—) regula las condiciones para ser persona mediadora, el Registro de personas mediadoras del Ayuntamiento de Tarragona y las funciones de la persona mediadora, que debe favorecer el diálogo entre el Ayuntamiento y la persona interesada para abrir una vía de negociación que pueda lograr un resultado satisfactorio para ambas partes. La opción adoptada es la de conferir el desarrollo de las funciones de mediación a aquellas personas que cumplan los requisitos fijados por la Ordenanza⁷⁷ y que consten inscritas en el Registro citado, si bien se prevé que, de existir mutuo acuerdo entre las partes, pueda ejercer de persona mediadora la que propongan, aunque no reúna todos los requisitos establecidos ni esté inscrita en el Registro.

Y, el Título III (“Procedimiento de mediación” —arts. 8 a 12—) regula ampliamente el inicio del procedimiento a instancia de parte (art. 8) y de oficio (art. 9), la designación de la persona mediadora (art. 10), el procedimiento de mediación, que tiene una duración máxima de tres meses prorrogables por un mes (art. 11) y el acuerdo de mediación (art. 12).

En cuarto lugar, debe destacarse el momento procedimental en que se prevé la inserción de la mediación —con arreglo al artículo 8.1 de la Ordenanza, el procedimiento de mediación solo se puede iniciar una vez se hayan efectuado todas las actuaciones preceptivas de instrucción, y antes o de forma simultánea

⁷⁷ El artículo 7.1 de la Ordenanza exige el cumplimiento de todas y cada una de las siguientes condiciones: tener plena capacidad jurídica y de obrar, no tener causa de incompatibilidad ni conflicto de interés en relación con las personas o materias objeto de mediación, estar en posición de un título de educación superior universitario, tener formación específica o experiencia en derecho administrativo, tener la formación específica para ejercer mediación e inscripción en el Registro de personas mediadoras del Ayuntamiento de Tarragona. Téngase en cuenta, no obstante, lo establecido por la disposición adicional primera, que considera que tanto la Universitat Rovira i Virgili como las personas contratadas por la misma que participan en el proyecto de investigación “El nuevo rol de la ciudadanía ante la justicia administrativa: la regulación y la implementación de la mediación como sistema de prevención y resolución de conflictos” están habilitadas para hacer mediación, sin necesidad de acreditar ningún otro tipo de formación específica sobre mediación.

al trámite de audiencia— y el hecho de que el inicio del procedimiento de mediación suspenda el plazo máximo legal para resolver y notificar la resolución del procedimiento afectado.

En quinto lugar, especial interés tienen, en nuestra opinión, dos aspectos de la regulación que evidencian la importante apuesta que realiza el Ayuntamiento de Tarragona por la implantación de la mediación. Por una parte, la amplitud del ámbito de aplicación de la Ordenanza, que se extiende a todos los procedimientos administrativos en los que intervengan personas interesadas, en relación con materias que sean susceptibles de transacción, sin que ello suponga la exclusión de la mediación del ejercicio de potestades regladas y de la parte reglada de las discrecionales, ya que, como se pone de relieve en la Exposición de Motivos, “l’exclusió no està en la naturalesa de les potestats que s’exerceixen (reglades o discrecionals), sinó en l’àmbit material afectat de les mateixes”. De ahí que “serà en cada cas l’òrgan competent de l’Ajuntament el que haurà d’analitzar si la qüestió que es vol posar a mediació és susceptible de la mateixa”.

Por otra, el establecimiento del procedimiento de mediación como obligatorio para la administración en caso de que se haya solicitado su inicio a instancia de la persona interesada. De esta forma, el Ayuntamiento muestra su apuesta por este instrumento y su voluntad de que el recurso a la mediación pueda ser efectivo (Tornos, 2024). En efecto, el Ayuntamiento no podrá denegar la solicitud de mediación si el asunto es susceptible de mediación (art. 8.3). De hecho, solo podría desestimarla —siempre de forma motivada— de concurrir alguna de las causas siguientes: que no se ha identificado con la concreción necesaria el expediente y el asunto de la mediación, que la persona que lo ha solicitado no reúne la condición de parte interesada y que el asunto sobre el que se solicita la mediación no sea susceptible de transacción (art. 8.4). En cambio, cuando el procedimiento se inicia de oficio, la persona interesada debe aceptar o rechazar la propuesta de mediación y, si no hay aceptación expresa en el plazo establecido, se entenderá que no acepta la propuesta y se continuará con el procedimiento, si bien en cualquier momento previo a la finalización del plazo de audiencia, podrá aceptarla (art. 9.2). Esta regulación es acertada, toda vez que se impulsa el recurso a la mediación y se demuestra un interés por solucionar

de manera más humana y personal los conflictos más complejos a los que se enfrente el ente local (Expósito, 2025: 315), pero, al mismo tiempo, se respeta el principio de voluntariedad para las y los administrados (Tornos, 2024).

Tampoco puede obviarse que el Ayuntamiento de Tarragona asume el coste íntegro de la mediación —fijado, inicialmente, en 100 euros/hora— y, en este sentido, debe preverse la oportuna consignación en los presupuestos⁷⁸.

Por último, desde la perspectiva ambiental, en la medida en que esta Ordenanza se aplica a todos los procedimientos administrativos en los que intervengan personas interesadas —siempre que sean materias susceptibles de transacción—, también resulta aplicable a los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente que sean de competencia local. Desde esta perspectiva, la mediación puede introducirse, por ejemplo, en la tramitación de los procedimientos de licencia ambiental, regulados en la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades o en los procedimientos de acceso a la información ambiental.

En definitiva, la aprobación de esta norma merece una valoración muy positiva, ya que supone asumir un reto importante y apostar, en el ámbito local, por otra forma de resolver los conflictos jurídico-administrativos. Además, puede servir de ejemplo y modelo para otros municipios. Como advierte Tornos (2024), esta Ordenanza “constituye una aportación de singular valor para el desarrollo efectivo de la mediación con el fin de resolver conflictos entre los administrados y la Administración en fase administrativa. Debería seguirse su ejemplo”.

2. El ejemplo de la Oficina de Mediación del Ayuntamiento de Madrid: la incorporación de la mediación administrativa en los procedimientos de restablecimiento de la legalidad ambiental

⁷⁸ No obstante, de incrementarse los importes fijados en el análisis económico de la Exposición de Motivos y no existir posibilidad de otras fuentes de financiación y cuando así se considere conveniente, se podrán aprobar precios públicos por un importe máximo al 50% del coste de la mediación. *Vid.* la disposición adicional segunda de la Ordenanza.

En el ámbito local, debe traerse a colación la experiencia del Ayuntamiento de Madrid, que cuenta con una Oficina de Mediación⁷⁹ y con un sistema de mediación institucional inspirado en el modelo francés⁸⁰ (Expósito, 2025: 32), tanto en materia ambiental como urbanística⁸¹.

De especial interés resulta el Acuerdo de 25 de enero de 2024 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueban las directrices para la gestión de los procesos de mediación y la coordinación de métodos alternativos de solución de conflictos en el Ayuntamiento de Madrid. En él, además del objeto (apartado 1) y ámbito de aplicación de estas directrices (apartado 2), se fijan los criterios de actuación de la mediación administrativa (apartado 3), las partes en la mediación administrativa (apartado 4) y las funciones de las personas mediadoras (apartado 5) y se describe ampliamente el proceso de mediación administrativa (apartado 8), así como la comunicación y eficacia del resultado de la mediación administrativa (apartado 9). Asimismo, se incluyen algunas previsiones sobre la mediación entre particulares (apartado 10), la colaboración de la Oficina de Mediación (apartado 11) y el asesoramiento en materia de mediación administrativa (apartado 12).

En cuanto al modelo de mediación por el cual se opta, la Oficina dispone de medios propios, lo que implica que pondrá a disposición de las partes personal especializado en materia de mediación, siendo este servicio gratuito para la

⁷⁹ Mediante Resolución del Gerente de la Ciudad de 24 de julio de 2018, se creó la Unidad de Mediación Administrativa y se implementó su actividad mediante el protocolo de actuación con la Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental, aprobado por Resolución del Gerente de la Ciudad de 24 de julio de 2018. Posteriormente, tras incorporarse la posibilidad de utilizar la mediación administrativa en algunas ordenanzas municipales, mediante Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Coordinación General de la Alcaldía, se crea la Oficina de Mediación, con rango de subdirección general, con el fin de desarrollar la competencia que dicho acuerdo atribuye a la Dirección General de Relaciones Institucionales y Proyectos Estratégicos, de atender y potenciar la resolución de conflictos entre la administración y la ciudadanía a través de la prevención y la mediación administrativa (apartado 10º 1.14). Con posterioridad, mediante el Acuerdo de 25 de enero de 2024 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, se han aprobado las directrices para la gestión de los procesos de mediación y la coordinación de métodos alternativos de solución de conflictos en el Ayuntamiento de Madrid. Finalmente, el pasado 5 de junio de 2025, se ha aprobado la Carta de Servicios de la Oficina de Mediación. Sobre la Oficina de Mediación del Ayuntamiento de Madrid, véase García (2025: 349-355).

⁸⁰ Sobre la mediación institucional francesa, *vid.* Expósito (2025: 513-589).

⁸¹ Dado que este trabajo se centra en la mediación en materia ambiental, no entramos a analizar la mediación urbanística. Al respecto, *vid.* Del Amo (2025: 331-338) y Gómez (2025: 241-259).

ciudadanía (apartado 6⁸²). Las personas mediadoras son, por tanto, mediadores institucionales sujetos, aunque independientes, al propio Ayuntamiento de Madrid (Expósito, 2025: 321), si bien las directrices también prevén que la ciudadanía que sea parte en un proceso de mediación administrativa pueda proponer a la Oficina que el proceso sea conducido por una persona mediadora privada, distinta del personal municipal adscrito a la unidad, asumiendo sus honorarios (apartado 7⁸³). Por tanto, en este caso, a diferencia de lo que sucede en Tarragona, como pone de relieve Expósito (2025: 321), “se opta más por un modelo francés de mediación administrativa donde quien media son los propios agentes públicos revestidos con un carácter de independencia”.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa, es referencia imprescindible la Ordenanza 4/2021, de 30 de marzo, de calidad del aire y sostenibilidad, que recoge la posibilidad de utilizar la mediación administrativa⁸⁴. Esta Ordenanza tiene por objeto regular, en el ejercicio de las competencias municipales sobre medio ambiente urbano, “las medidas necesarias para preservar y mejorar la calidad del aire, luchar contra la contaminación atmosférica y reducir las molestias procedentes de actividades, instalaciones, situaciones o comportamientos, con el fin de proteger la salud de las personas, la calidad de vida y el medio ambiente, así como promover la eficiencia energética para procurar la sostenibilidad medioambiental” (art. 1). Como novedad, su artículo 6 prevé que las medidas exigidas en los Títulos I (“Emisores fijos”), II (“Actividades y asimilables”) y IV (“Otros emisores en el medio ambiente exterior”) dirigidas a actividades o instalaciones podrán ser sustituidas por soluciones alternativas eficaces para lograr los fines que se persiguen, si bien en ningún caso podrán causar mayor afección, ir en contra del interés general o perjudicar derechos de

⁸² En este apartado, en el punto 2, también se prevé que “Cuando las características del asunto lo aconsejen, la Oficina de Mediación, de oficio o a solicitud de las partes podrá proponer más de un mediador, actuando éstos de forma coordinada”.

⁸³ En el punto 2 del apartado 7 de las Directrices, se prevé que “La Oficina de Mediación podrá proponer la actuación de mediadores privados que se encuentren debidamente acreditados en los registros o sistemas similares establecidos por otras Administraciones públicas, colegios profesionales o entidades públicas o privadas de derecho público, nombrando en ese caso a un empleado público como responsable de seguimiento del proceso de mediación”.

⁸⁴ Con posterioridad, la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de licencias y declaraciones responsables urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, también ha incorporado la mediación administrativa para garantizar el restablecimiento de la legalidad urbanística vulnerada en los procedimientos de subsanación de deficiencias (véase el art. 70).

terceros, resultando válidas mientras se mantengan las condiciones existentes. La adecuación de estas soluciones “se justificará mediante un documento firmado por un técnico competente, bajo la responsabilidad del titular de la actividad o instalación y, previamente a su implantación, deberán ser informadas favorablemente por los servicios técnicos municipales con competencia en materia de medio ambiente” (art. 6.2).

Dentro del Capítulo III del Título VII (sobre “Inspección y disciplina ambiental”), dedicado al restablecimiento de la legalidad ambiental, el artículo 57, que fija normas comunes a los procedimientos, incorpora la mediación administrativa para la terminación convencional del procedimiento de restablecimiento de la legalidad. Con arreglo a este precepto, cuando los servicios de inspección acrediten el incumplimiento de la normativa ambiental, se adoptarán las medidas procedentes para la subsanación de deficiencias en las actividades o instalaciones. Las medidas de restablecimiento de la legalidad, sin carácter sancionador, podrán consistir en el requerimiento de medidas correctoras para la subsanación de deficiencias o la orden de suspensión del funcionamiento de la actividad o instalación y cuando la actividad o instalación tenga título jurídico habilitante para su funcionamiento, tales medidas se impondrán de acuerdo con lo dispuesto en la normativa sobre actividades molestas y con arreglo a lo previsto en los artículos 58 y 59 de esta Ordenanza. Como particularidad, este precepto, en su apartado 3, prevé que para la determinación de una solución alternativa en los términos previstos en el artículo 6 y para determinar el cumplimiento y la ejecución de las medidas exigibles “podrá acudirse a la mediación administrativa con el fin de llegar a acuerdos entre las partes interesadas, que podrán incorporarse a la resolución que ponga fin al procedimiento produciendo su terminación convencional, en los términos de la legislación de procedimiento administrativo”. En los casos en que efectivamente se opte por la mediación y se inicie un proceso de mediación administrativa, se prevé que, tras la declaración formal de su inicio por el órgano competente para resolver el procedimiento de restablecimiento de la legalidad, este se suspenderá hasta la conclusión de la mediación, con o sin acuerdo. Concluido el proceso sin alcanzar un acuerdo, se resolverá el procedimiento (apartado 4 del art. 57). Los acuerdos de mediación administrativa “tendrán por objeto

minimizar o evitar las molestias producidas por los emisores, no podrán afectar al interés general ni ser contrarios al ordenamiento jurídico. En particular, no podrá ser objeto de transacción la existencia misma de los hechos que infringen la normativa ambiental y no será posible el reconocimiento pactado de responsabilidad del infractor”; y “vincularán a las partes interesadas una vez que se incorporen a la resolución. El incumplimiento del acuerdo de mediación administrativa se considerará incumplimiento de la resolución administrativa que lo incorpore” (apartados 5 y 6 del artículo 57). De este modo, los acuerdos derivados de la mediación pueden llevar a la determinación de soluciones alternativas eficaces para la resolución de las deficiencias existentes o para determinar el modo o los plazos de cumplimiento y ejecución de las medidas exigidas por la normativa. Se produciría, así, la terminación convencional del procedimiento de acuerdo con lo establecido en la LPAC. Por último, se prevé que las resoluciones podrán disponer el archivo de las actuaciones si se comprueba que se han subsanado los defectos requeridos o si han desaparecido las molestias o el objeto del procedimiento (apartado 7 del art. 57).

En cuanto a la experiencia práctica en aplicación de este precepto, los datos disponibles⁸⁵ ponen de manifiesto que, si bien no son muchos los expedientes de restablecimiento de la legalidad ambiental tramitados en que se han abierto procesos de mediación, el número, que ha permanecido más o menos estable los tres primeros años (se ha pasado de 53 en 2022 a 56 en 2023 y a 54 en 2024), ha experimentado un aumento importante en los seis primeros meses de 2025 (hasta el 30 de junio, ya se han recibido 38). La mayor parte de ellos son expedientes que afectan a actividades comerciales que generan molestias por

⁸⁵ Quiero manifestar mi más sincero agradecimiento a la directora de la Oficina de Mediación del Ayuntamiento de Madrid, la Sra. Eva María García Camaño, por toda la información facilitada y por haber atendido todas las cuestiones que le he planteado. Sin su generosidad y colaboración, no hubiera sido posible aportar los datos que se incluyen en este apartado.

ruido⁸⁶ u olores⁸⁷ —y, en menor medida, por calor⁸⁸— durante su ejercicio y que provocan la presentación por parte de las y los vecinos colindantes de una reclamación ante el Ayuntamiento, fruto de la cual se origina una visita de inspección en la que se pone de manifiesto que los valores obtenidos incumplen la ordenanza (u ordenanzas) municipales⁸⁹. Por ello, las principales materias que son objeto de mediación son los expedientes de subsanación de medidas correctoras por molestias causadas por ruidos y olores y, en menor medida, calor.

En cuanto al tipo de acuerdos que se adoptan, pueden ser parciales, si reducen las molestias de las personas afectadas, pero sin llegar a alcanzar una satisfacción total y que pueden contribuir o no al archivo del expediente administrativo; o totales, en los que ambas partes quedan satisfechas y concluyen con el archivo del expediente administrativo.

La experiencia pone de manifiesto la efectividad de estos acuerdos, ya que no se constatan incumplimientos. Además, desde la Oficina, se realiza un seguimiento de los mismos y, hasta la fecha, no se ha dado ningún incumplimiento⁹⁰ y únicamente han existido algunos retrasos en el cumplimiento, por problemas de suministro o de cumplimiento de los plazos por parte de la

⁸⁶ En la mayor parte de casos, se trata de ruidos generados por instalaciones de aires acondicionados, compresores, extractores o condensadores, tanto dentro de los locales como en las cubiertas; exceso de los niveles máximos de ruido permitidos en la Ordenanza de Protección contra la contaminación acústica y térmica, de 25 de febrero de 2011, por falta de aislamiento acústico en locales comerciales (bares, discotecas, gimnasios...); o también molestias en comunidades de propietarios derivadas del funcionamiento de ascensores o de plataformas elevadoras para vehículos o de calderas comunitarias.

⁸⁷ Habitualmente, se trata de locales que necesitan la instalación de un sistema de evacuación de humos, gases u olores (restaurantes, talleres mecánicos, lavanderías u obradores de pan...). En muchos casos, estas instalaciones necesitan de la autorización de otros (vecinos y/o comunidades de propietarios) y no la han obtenido, generando conflictos que derivan en el inicio de procedimientos administrativos de restablecimiento de la legalidad ambiental.

⁸⁸ Los casos suscitados están relacionados con viviendas colindantes con locales comerciales (especialmente, pizzerías), donde la actividad genera molestias por transmisión de calor.

⁸⁹ De los 53 asuntos recibidos en materia de medio ambiente en 2022, 38 están relacionados con ruidos, 12 con olores, humos y/o gases y 3 comparten ambas problemáticas; de los 56 recibidos en 2023, 19 con ruido, 24 con olores, humos y/o gases y 13 comparten ambas problemáticas (y, en un caso, también la molestia térmica); de los 54 recibidos en 2024, 31 con ruido, 19 con olores, humos y/o gases y 4 comparten ambas problemáticas; y de los 38 recibidos en 2025 (hasta el 30 de junio), 24 con ruido, 10 con olores, humos y/o gases y 4 comparten ambas problemáticas.

⁹⁰ Es más, según las informaciones suministradas por la Oficina de Mediación, en la mayoría de los casos, el acuerdo se ha ejecutado a lo largo del proceso y, si no es así, forma parte del acuerdo final consensuar una fecha para su cumplimiento.

empresa encargada de realizar la solución técnica⁹¹. En cualquier caso, de darse algún incumplimiento, se podría volver a requerir a la parte incumplidora (por ejemplo, con la apertura de un nuevo expediente de medidas correctoras).

Por otra parte, en el todavía escaso tiempo de funcionamiento que lleva la Oficina de Mediación del Ayuntamiento de Madrid, el examen de los casos finalizados en este período pone de manifiesto, por una parte, que, según los datos proporcionados por la propia Oficina, en el 44% de los casos en los que se solicita la mediación, esta llega a constituirse formalmente y, en el 56% restante, aunque no se formaliza el procedimiento de mediación, se ofrece una atención especializada a las partes, orientada a facilitar la resolución del conflicto. Y, por otra, que en los expedientes en que se constituye formalmente la mediación, la tasa de resolución satisfactoria de los expedientes gestionados por la Oficina es del 84%, ya sea porque se alcanzan acuerdos totales o parciales entre las partes, se adoptan voluntariamente las medidas correctoras por parte de la actividad causante de las molestias, se suspende la actividad o el uso que genera el conflicto, o bien las partes comprenden mejor el procedimiento administrativo, lo que contribuye a la desactivación del conflicto.

Más allá de la Ordenanza 4/2021, la Oficina de Mediación participa en la Carta de Servicios de Control del Ruido⁹² y también en la Carta de Servicios de Calidad del Aire⁹³. En ambas, se incluye el compromiso de atender las solicitudes susceptibles de mediación en materia de control de ruido y en materia de calidad del aire presentadas a la Oficina de Mediación “mediante convocatoria de sesión informativa en el 90% de los casos en 15 días hábiles y en el 100% de los casos en un plazo de 30 días hábiles” (compromisos 10 y 11, respectivamente).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

⁹¹ En estos casos, dentro de los compromisos, se recoge la obligación de informar de cualquier incidencia a la Oficina para que pueda transmitir esta información a todas las partes.

⁹² Aprobada el 22 de abril de 2015, siendo 15 de diciembre de 2022 la fecha de certificación y 18 de marzo de 2025 la fecha de la última evaluación.

⁹³ Aprobada el 17 de diciembre de 2009, siendo 18 de noviembre de 2024 la fecha de certificación y 17 de marzo de 2025 la fecha de la última evaluación.

Mediante este trabajo se ha pretendido un acercamiento a las posibilidades de la mediación administrativa como instrumento de solución —y prevención— de conflictos jurídico-administrativos relacionados con el medio ambiente.

Constatado el amplio número de conflictos ambientales existente en el actual contexto de crisis climática y transición ecológica y la existencia de numerosos conflictos judicializados en este ámbito, la investigación parte de la insuficiencia de los medios tradicionales de solución de conflictos entre ciudadanía y administraciones públicas para dar una respuesta efectiva a los conflictos ambientales, que, por sus características particulares, exigen celeridad y eficacia en la adopción de medidas de protección para garantizar la efectiva tutela ambiental y soluciones más flexibles y participativas.

En este contexto, se aboga por la potenciación de la mediación administrativa como vía de solución y prevención de los conflictos jurídico-administrativos relacionados con el medio ambiente y, en particular, por su inserción en los procedimientos administrativos en este ámbito. Por ello, se han explorado las posibilidades de introducción de la mediación en los procedimientos administrativos relacionados con el medio ambiente y se han analizado, en particular, las posibilidades de introducción de este mecanismo en los procedimientos de autorización de vertido, de exigencia de responsabilidad medioambiental y de acceso a la información ambiental. La mediación se plantea como un mecanismo adecuado de solución —y prevención— de controversias que promueve el diálogo, la cooperación y la participación ciudadana, en coherencia con el principio de buena administración.

Se pretende, con ello, incorporar el diálogo entre administración y personas interesadas, lograr soluciones más efectivas, mejorar la justicia ambiental y complementar las tradicionales vías de solución de conflictos, al tiempo que se evitan nuevos litigios ante los tribunales.

Este planteamiento es especialmente oportuno en el nuevo escenario en que se desenvuelve el moderno derecho administrativo y en el contexto de una administración pública relacional, que propugna la horizontalidad de la relación poder público-ciudadanía y que atiende también al consenso. Además, es una

tendencia creciente, dado que la mediación administrativa está recibiendo un gran impulso en el seno del Consejo de Europa y de la Unión Europea, así como en el derecho comparado.

Sin duda, la mediación como vía de solución y prevención de conflictos jurídico-administrativos relacionados con el medio ambiente tiene amplias posibilidades y puede ser un elemento útil, aun cuando tampoco pueden ocultarse las limitaciones y dificultades a que se enfrenta su aplicación en el derecho público y que han provocado que todavía siga siendo una opción poco extendida. Además, son muchos los retos y desafíos con los que debe lidiar la mediación administrativa para su implementación (entre otros, la necesidad de adaptar estructuras y procedimientos y la capacitación de profesionales). Aun así, las escasas todavía experiencias de mediación administrativa existentes avalan los beneficios de este instrumento como vía de solución —y prevención— de conflictos jurídico-administrativos relacionados con el medio ambiente. Así, tanto la experiencia, en Cataluña, de la GAIP en la aplicación de la mediación en las reclamaciones relacionadas con solicitudes de acceso a la información ambiental como la de la Oficina de Mediación del Ayuntamiento de Madrid en materia de calidad del aire, evidencian, tal y como ha demostrado el análisis realizado de los datos estadísticos disponibles, los buenos resultados obtenidos y la efectividad de los acuerdos alcanzados. De ahí, la conveniencia de extender estas experiencias, que demuestran la viabilidad del modelo, a otros ámbitos sectoriales ambientales y a otras administraciones públicas, ampliándose progresivamente el radio de acción de la mediación administrativa.

De especial relevancia es también la pionera Ordenanza de mediación como forma de terminación convencional de los procedimientos administrativos tramitados por el Ayuntamiento de Tarragona, no solo por la decidida apuesta que realiza por la mediación como vía de prevención y solución de conflictos y como instrumento de aplicación de la equidad, sino también por el efecto impulsor que puede tener en cuanto puede servir de modelo y llevar a otros municipios a adoptar ordenanzas similares y a implementar la mediación en su territorio.

Sin embargo, a pesar de estos avances, el marco jurídico de la mediación administrativa sigue siendo insuficiente. Por ello, la apuesta por este instrumento pasa por dotarla de una regulación general adecuada que aborde de forma completa los aspectos fundamentales de la mediación (organizativos, procedimentales...), ya sea a través de una modificación de la LPACAP o a través de una ley específica sobre mediación administrativa. Sin duda, la futura ley a que apela la disposición final trigésima primera de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, sería una buena oportunidad para ello. Esperemos que realmente el Gobierno, tal y como prevé esta disposición, elabore y presente a las Cortes Generales, en el plazo de dos años a partir de su entrada en vigor, un proyecto de ley que atienda, en el ámbito administrativo a los medios de solución de controversias cuando una de las partes es la administración. Todo ello sin perjuicio de que también debiera ir incluyéndose la mediación administrativa en la legislación sectorial ambiental, en aras a impulsar el uso de este mecanismo.

En todo caso, la potenciación de la mediación como vía de solución —y prevención— de conflictos jurídicos administrativos relacionados con el medio ambiente y, en particular, su incorporación en el procedimiento administrativo, no solo requiere dotarla de un marco jurídico adecuado, que aporte mayor seguridad jurídica a las partes afectadas por el conflicto, sino también un cambio de actitud por parte de las administraciones públicas, poco proclives a mediar y a deshacerse de las prerrogativas y de los privilegios de que disponen, así como un profundo cambio de mentalidad en la forma de gestionar los conflictos jurídico-administrativos. En definitiva, el éxito de este mecanismo pasa por lograr una relación jurídico-administrativa diferente, presidida por la confianza y que propicie el diálogo entre las partes. Solo así puede lograrse una administración más relacional, dialogante y eficaz, capaz de generar confianza ciudadana y mejorar la protección del medio ambiente.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Belando Garín, Beatriz (2016): “Capítulo VII. La mediación administrativa: Entre el derecho a una buena administración y la renovación de la justicia”, en Agudo González, Jorge (dir.), *Control administrativo y justicia administrativa* (pp. 203-220), Madrid: INAP.
- Belando Garín, Beatriz (2018): “Ordenanzas de convivencia ciudadana: mediación y medidas sustitutivas ¿dónde están los límites?”, en Lloria García, Paz (dir.), *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano* (pp. 57-78), Madrid: lustel.
- Beltrán Aguirre, Juan Luis (2014): “Una apuesta por la mediación administrativa”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 1-11.
- Beltrán Castellanos, José Miguel (2018): *Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental*, Cizur Menor: Aranzadi.
- Bustillo Bolado, Roberto Orlando (2010): *Convenios y Contratos Administrativos: Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento*, Cizur Menor: Aranzadi (3ª edición).
- Carballo Martínez, Gerardo (2008): *La Mediación Administrativa y el Defensor del Pueblo*, Cizur Menor: Thomson- Aranzadi.
- Carballo Martínez, Gerardo (2013): “La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 29, pp. 1-22.
- Carballo Martínez, Gerardo (2015): “La mediación administrativa y judicial: planificación legal y estratégica para su puesta en funcionamiento”, en Fernández Canales, Carmen (coord.), *Practicum mediación 2016* (pp. 409-471), Cizur Menor: Aranzadi.
- Carballo Martínez, Gerardo (2025a): *Tratado de mediación administrativa MEDAD (Práctica profesional para mediadores)*, Barcelona: Atelier.
- Carballo Martínez, Gerardo (2025b): “Epílogo. La mediación administrativa como factor de unidad y defensa de los valores democráticos en la Europa del siglo

XXI”, en Gifreu Font, Judith y Rodríguez Beas, Marina (eds.), *Hacia una Administración dialogante: la mediación administrativa como instrumento de buen gobierno* (pp. 443-474), Barcelona: Atelier.

Carbonell, Xavier, Prokopljevic, Milena, Di Masso, Marina, Puebla, Conxa y Lemkow, Louis (2011): “Mediación en conflictos ambientales”, en Casanovas, Pompeu, Magre, Jaume y Lauroba, María Elena (dirs.), *Libro Blanco de la Mediación en Cataluña* (pp. 753-796), Barcelona: Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.

Casado Casado, Lucía (2004): *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, Granada: Comares.

Casado Casado, Lucía (2019): “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, 2019, pp. 88-155.

Casado Casado, Lucía (2023): Capítulo Tercero “Reflexiones sobre algunas debilidades de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, en Montoro Chiner, María Jesús, Casado Casado, Lucía y Fuentes i Gasó, Josep Ramon (eds.), *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma* (pp. 111-282), Valencia: Tirant lo Blanch.

Casado Casado, Lucía (2024): “Avance en las garantías del acceso a la información ambiental: la reclamación ante los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública ya es una realidad”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 146, pp. 1-46.

Casado Casado, Lucía i Fuentes Gasó, Josep Ramon (2021): “La incidencia de la pandemia de la Covid-19 sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España”, en *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 8, núm. 2, pp. 347-386.

Cerrillo, Antonio (2025) (coord.), *El mapa de la crisis ambiental en España. Conflictos en la transición ecológica y sus soluciones*, Barcelona: Icaria.

- Cerrillo i Martínez, Agustí (2022): “Doce propuestas para la mejora de la regulación de la transparencia en España”, en Bermúdez Sánchez, Javier (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España* (pp. 91-125), Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cerrillo i Martínez, Agustí y Velasco Rico, Clara Isabel (2020): “Managing Access to Public Information Conflicts. Is Mediation a Solution) Lessons from the Catalan Experience”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 24, pp. 293-312.
- Cubero Marcos, José Ignacio (2017): “El derecho de acceso a la información ambiental y su adaptación a la normativa general sobre transparencia administrativa: algunos casos controvertidos”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 37, pp. 131-161.
- Del Amo de la Fuente, Lourdes (2025): “Capítulo XVIII. Experiencias en mediación administrativa en asuntos de urbanismo en la Comunidad Autónoma de Madrid”, en Gifreu Font, Judith y Rodríguez Beas, Marina (eds.), *Hacia una Administración dialogante: la mediación administrativa como instrumento de buen gobierno* (pp. 331-338), Barcelona: Atelier.
- Delgado Piqueras, Francisco (1995): *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Cizur Menor: Aranzadi.
- Dobarro Gómez, Cristóbal (2024): *La mediación en los conflictos administrativos: perspectivas de derecho español y comparado*, Madrid: Colex.
- Dobarro Gómez, Cristóbal (2025): “La ausencia de la mediación administrativa en la reciente Ley Orgánica 1/2025, de Medidas para la Eficiencia de la Justicia”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 132, pp. 367-384.
- Embid Irujo, Antonio (1999): “El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?”, en Grau Rahola, Juan y Llebot, Josep Enric (coords.), *Política ambiental y desarrollo sostenible* (pp. 291-354), Madrid: Instituto de Ecología y Mercado.
- Escartín Escudé, Víctor (2016): “Capítulo VI. Los nuevos mecanismos de control y resolución extrajudicial de conflictos en Derecho administrativo. En especial, el

arbitraje administrativo”, en Agudo González, Jorge (dir.), *Control administrativo y justicia administrativa* (pp. 177-201), Madrid: INAP.

Esteve Balagué, Francesc (2024): *La conflictivitat jurisdiccional en l'ordre contenciós administratiu entre administracions públiques: una proposta de resolució de conflictes*, Barcelona: Atelier.

Esteve Balagué, Francesc (2025): “Capítulo VI. La mediación entre administraciones públicas”, en Gifreu Font, Judith y Rodríguez Beas, Marina (eds.), *Hacia una Administración dialogante: la mediación administrativa como instrumento de buen gobierno* (pp. 121-132), Barcelona: Atelier.

Esteve Pardo, José (2008): *Ley de responsabilidad medioambiental. Comentario sistemático*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons.

Expósito López, Óscar (2024): “La mediación interadministrativa: Una oportunidad para fomentar la lealtad institucional”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 66, pp. 1-40.

Expósito López, Óscar (2025): *El diálogo burocrático. Un modelo de mediación de conflictos administrativos*, Tesis Doctoral, Tarragona: URV.

Fernández Ferran, Francesc, Ferré Giró, Natàlia, Raga Marimon, Montserrat (2024): *Guia pràctica de mediació administrativa 1.0. Estratègies per arribar a acords*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Fernández Torres, Juan Ramón (2019): “Eficacia de las sentencias en lo contencioso-administrativo”, en López Ramón, Fernando y Valero Torrijos, Julián (coords.), *20 años de la Ley de lo Contencioso-Administrativo. Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Murcia, 8-9 de febrero de 2019* (pp. 405-442), Madrid: INAP.

Fernández Torres, Juan Ramón (2020): “La justicia administrativa durante el estado de alarma”, en Blanquer Criado, David (coord.), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* (pp. 325-398), Valencia: Tirant lo Blanch.

- Font Monclús, Joan Anton (2025): “Capítulo IX. Entes locales y mediación administrativa: la nueva ordenanza de mediación del Ayuntamiento de Tarragona”, en Gifreu Font, Judith y Rodríguez Beas, Marina (eds.), *Hacia una Administración dialogante: la mediación administrativa como instrumento de buen gobierno* (pp. 173-185), Barcelona: Atelier.
- Fortes Martín, Antonio (2005): *Vertidos y calidad ambiental de las aguas. Regulación jurídico-administrativa*, Barcelona: Atelier.
- Gamero Casado, Eduardo (2006): “Apunte sobre la mediación como técnica para la resolución de conflictos en el empleo público”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 170, pp. 339-381.
- Gamero Casado, Eduardo (2019): “Iniciativas de mediación intrajudicial en el contencioso-administrativo”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 198, pp. 191-214.
- García Amez, Javier (2015): *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, Cizur Menor: Aranzadi.
- García Camaño, Eva María (2025): “Capítulo XX. Oficina de Mediación del Ayuntamiento de Madrid”, en Gifreu Font, Judith y Rodríguez Beas, Marina (eds.), *Hacia una Administración dialogante: la mediación administrativa como instrumento de buen gobierno* (pp. 349-355), Barcelona: Atelier.
- G. Rocasalva, Carles (2018): *La responsabilidad medioambiental*, Barcelona: Atelier.
- Gómez Manresa, María Fuensanta (2025): “Capítulo XII. Reflexiones sobre las dificultades inherentes a una posible regulación de la mediación en el sector urbanístico”, en Gifreu Font, Judith y Rodríguez Beas, Marina (eds.), *Hacia una Administración dialogante: la mediación administrativa como instrumento de buen gobierno* (pp. 241-259), Barcelona: Atelier.
- González Bustos, María Ángeles (2019): “La mediación como instrumento de innovación de las relaciones entre ciudadanos y administración”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 196, pp. 111-142.

- González Bustos, María Ángeles (2025): “Capítulo IV. La mediación administrativa en el derecho español”, en Gifreu Font, Judith y Rodríguez Beas, Marina (eds.), *Hacia una Administración dialogante: la mediación administrativa como instrumento de buen gobierno* (pp. 89-105), Barcelona: Atelier.
- Huergo Lora, Alejandro (1998): *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Madrid: Civitas.
- Iglesias Canle, Inés Celia (2023): “Capítulo 3. Conflictos ambientales y mediación”, en Iglesias Canle, Inés Celia (dir.), *Mediación medioambiental* (pp. 79-111), Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Iglesias Sevillano, Héctor (2017): “Propuestas para una mediación administrativa: Los recursos administrativos como campo óptimo de implantación”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, 81-113.
- Jullien de Asis, Jessica Laura (2023): “Mediación en conflictos medioambientales”, en *La Ley. Mediación y arbitraje*, núm. 17, 2023, pp. 1-20.
- Lozano Cutanda, Blanca (coord.) (2008): *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental. Ley 26/2007, de 23 de octubre*, Cizur Menor: Thomson-Civitas.
- Marques Cebola, Cátia (2012): “La mediación ambiental: un nuevo método de resolución de conflictos urbanísticos y ambientales”, Ponencia, *VIII Conferencia Internacional*, Foro Mundial de Mediación, Valencia: 18-21 de octubre.
- Martín Diz, Fernando (2018): *Mediación en el ámbito contencioso-administrativo*, Cizur Menor: Aranzadi.
- Martínez Gutiérrez, Rubén (2016): *El Régimen Jurídico del Nuevo Procedimiento Administrativo Común*, Cizur Menor: Aranzadi.
- Míguez Macho, Luis (2023): “Capítulo 4. La mediación em el procedimiento administrativo y su aplicación a los procedimientos medioambientales”, en Iglesias Canle, Inés Celia (dir.), *Mediación medioambiental* (pp. 113-133), Valencia: Tirant Lo Blanch.

- Mir Bagó, Josep (2020): “La mediació en les reclamacions d'accés a la informació pública”, en *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic* <<https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/>> [Última consulta, 12 de septiembre de 2025].
- Mondéjar Pedreño, Remedios (2014): *Mediación ambiental. Recursos y experiencias*, Madrid: Dykinson.
- Mondéjar Pedreño, Remedios (2015): *Los conflictos ambientales y su tratamiento a través de la mediación*, Madrid: Dykinson.
- Monge, Cristina (2024): “Presentación. Crisis ambiental y cambio global”, en Antonio Cerrillo (coord.), *El mapa de la crisis ambiental en España. Conflictos en la transición ecológica y sus soluciones* (pp. 7-13), Barcelona: Icaria.
- Moreno Liso, Lourdes y García Sanz-Calcedo, Justo (2015): “La mediación en los conflictos medioambientales”, en *CEF. Legal. Revista Práctica de Derecho*, núms. 175-176, pp. 105-128.
- Nieto Moreno, Juan Emilio (2010): “Mediació en dret administratiu”, en Casanovas, Pompeu, Magre, Jaume y Lauroba, María Elena (dirs.), *Libro Blanco de la Mediación en Cataluña* (pp. 753-796), Barcelona: Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.
- Parejo Alfonso, Luciano (1995): “La terminación convencional del procedimiento administrativo como forma alternativa de desarrollo de la actividad unilateral de la administración”, en Parejo Alfonso, Luciano, *Eficacia y administración. Tres estudios* (pp. 153-213), Madrid: INAP-BOE.
- Parejo Alfonso, Luciano (1998): “Capítulo XX. El medio ambiente”, en Jiménez Blanco, Antonio, Ortega Álvarez, Luis y Parejo Alfonso, Luciano, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. II, Barcelona: Ariel (5ª edición).
- Pernas García, Juan José (2004): *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Barcelona: Atelier.

- Pidemont Pujol, Mercè (2020): “La posibilidad de acogerse a la mediación en las reclamaciones en materia de acceso a la información pública”, en *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11, pp. 309-330.
- Plaza Martín, Carmen (2008): “Capítulo XII. Normas aplicables a los procedimientos de exigencia de responsabilidad medioambiental (arts. 41 a 46)”, en Lozano Cutanda, Blanca (coord.) (2008): *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental. Ley 26/2007, de 23 de octubre* (pp. 423-460), Cizur Menor: Thomson-Civitas.
- Quintana Carretero, Juan Pedro (2024): “Algunas cuestiones teórico-prácticas sobre la mediación intrajudicial contencioso-administrativa: posibilidades y dificultades”, en *Anuario de mediación y solución de conflictos*, núm. 11, pp. 45-59.
- Raga Marimon, Montserrat y Ferrer Giró, Natàlia (2023): “Mediació amb l’administració: una visió pràctica”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, pp. 170-186.
- Rams Ramos, Leonor (2019): “Mecanismos alternativos de resolución de conflictos (ADR) en el ámbito del Derecho administrativo”, en Chico de la Cámara, Pablo (dir.), *Las medidas alternativas de resolución de conflictos (ADR) en las distintas esferas del ordenamiento jurídico* (pp. 669-715), Valencia: Tirant lo Blanch (2ª edición).
- Razquin Lizarraga, José Antonio (2018): “El acceso a la información en materia de medio ambiente en España. Balance y retos de futuro”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, pp. 1-58.
- Sala Sánchez, Pascual (2020): “La mediación y su integración en el ámbito contencioso-administrativo”, en *Diario La Ley*, núm. 9632.
- Sánchez Morón, Miguel (1995): “La apertura del procedimiento administrativo a la negociación con los ciudadanos”, en Sánchez Morón, Miguel, Trayter Jiménez, Joan Manuel y Sánchez Blanco, Ángel, *La apertura del procedimiento administrativo a la negociación con los ciudadanos en la Ley 30/1992 de régimen*

jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (pp. 7-28), Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

Santos Silva, Renata Fabiana (2023): *Acceso a la justicia y mediación administrativa extrajudicial en el estado relacional*, A Coruña: Colex.

Santos Silva, Renata Fabiana (2025): *Nuevos caminos para la tutela ambiental em Brasil y España. Consensualidad, nuevas tecnologías y sostenibilidad*, A Coruña: Colex.

Tornos Mas, Joaquín (2019): "La mediación en el derecho administrativo", *Blog de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, Universitat Oberta de Catalunya [Jornada "Mediación administrativa en Cataluña", 22 de enero de 2019].

Tornos Mas (2024): "La mediación intraadministrativa. La Ordenanza de Mediación del Ayuntamiento de Tarragona", en *Acento Local. El blog de actualidad jurídica local* < <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/>> [Última consulta, 3 de octubre de 2025].

Valencia Martín, Germán (2010): "La responsabilidad medioambiental", en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, pp. 1-63.

Zambonino Pulito, María (2008): "El sistema de responsabilidad ambiental. Estudio de su régimen y límites", en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 18, pp. 1-31.