

UNA PROPOSTA PER A EVITAR ELS LITIGIS ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES ABANS DE LA JURISDICCIO CONTENCIOSA¹

Francesc Esteve Balagué
Conseller
Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Resum

L'article té per objecte establir un instrument i definir un procediment que permeti la resolució de litigis i controvèrsies entre diferents administracions públiques abans de la interposició d'un recurs contenciós administratiu (Administració estatal, Administració autonòmica i especialment Administració local), mecanisme que també pot servir per a resoldre o evitar els incidents d'execució de sentències que s'hagin dictat en litigis entre administracions.

Prenent com a punt de partida la previsió de l'article 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, pel que fa als conflictes entre les comunitats autònomes i l'Estat per temes competencials, i el mecanisme institucionalitzat existent i que ha funcionat en les dues darreres dècades, i analitzant el fracàs del requeriment previ considerat en l'article 44 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, es formula una proposta concreta de procediment de resolució de conflictes, de caràcter obligatori, regida pel principi anti-formalista i que aposta per la virtualitat i la tramitació electrònica, per respecte als principis de celeritat i eficàcia i de simplificació administrativa.

La proposta concreta culmina amb la definició d'un procediment específic i la introducció d'un seguit de modificacions normatives que haurien de permetre la implantació d'aquest sistema de resolució de conflictes, bàsicament de la Llei Reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i la Llei reguladora de les bases del règim local.

Paraules clau: litigació administrativa, jurisdicció contenciosa, conflictes, diàleg, negociació, arbitratge.

1. Citació recomanada: Esteve-Balagué, Francesc. «Una proposta per a evitar els litigis entre administracions públiques abans de la jurisdicció contenciosa». *Revista Catalana d'Administració Pública*, núm. 1 (2024), p. 131-173.

UNA PROPUESTA PARA EVITAR LOS LITIGIOS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANTES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA

Resumen

El artículo tiene por objeto establecer un instrumento y definir un procedimiento que permita la resolución de litigios y controversias entre diferentes administraciones públicas antes de la interposición de un recurso contencioso administrativo (Administración estatal, Administración autonómica y especialmente Administración local), mecanismo que también puede servir para resolver o evitar los incidentes de ejecución de sentencias que se hayan dictado en litigios entre administraciones.

Tomando como punto de partida la previsión del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en lo que se refiere a los conflictos entre las comunidades autónomas y el Estado por temas competenciales, y el mecanismo institucionalizado existente y que ha funcionado en las dos últimas décadas, y analizando el fracaso del requerimiento previo considerado en el artículo 44 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, se formula una propuesta concreta de procedimiento de resolución de conflictos, de carácter obligatorio, regida por el principio antiformalista, y que apuesta por la virtualidad y la tramitación electrónica, por respeto a los principios de celeridad y eficacia y de simplificación administrativa.

La propuesta concreta culmina con la definición de un procedimiento específico y la introducción de una serie de modificaciones normativas que deberían permitir la implantación de este sistema de resolución de conflictos, básicamente de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y la Ley reguladora de las bases del régimen local.

Palabras clave: litigación administrativa, jurisdicción contenciosa, conflictos, diálogo, negociación, arbitraje.

A PROPOSAL TO AVOID LITIGATION BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATIONS BEFORE JUDICIAL REVIEW AT THE ADMINISTRATIVE COURT)

Abstract

The article aims to establish an instrument and define a procedure that allows for the resolution of disputes and controversies between different public administrations prior to the filing of a contentious-administrative appeal (state administration, autonomous administration and, especially, local administration), a mechanism that can also serve to resolve or avoid incidents of enforcement of sentences that have been handed down in disputes between administrations.

Taking as a starting point the provision of Article 33. 2 of the Organic Law of the Constitutional Court, in relation to conflicts between the ACs and the State over matters of competence and the existing institutionalised mechanism that has functioned in the last two

decades, and analysing the failure of the prior requirement contemplated in article 44 of the Law Regulating Contentious-Administrative Jurisdiction, a specific proposal is formulated for a compulsory conflict resolution procedure, governed by the anti-formalist principle, and committed to virtuality and electronic processing, in accordance with the principles of speed and efficiency and administrative simplification.

The specific proposal culminates with the definition of a specific procedure and the introduction of a series of regulatory modifications that should allow the implementation of this system of conflict resolution, basically of the Law Regulating the Contentious Administrative Jurisdiction, the Law on the Legal Regime of Public Administrations and the Law Regulating the Bases of the Local Regime.

Keywords: administrative litigation, contentious jurisdiction, disputes, dialogue, negotiation, arbitration.

Sumari: 1. Introducció; 2. L'article 33 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional com a mecanisme de resolució de conflictes entre l'Estat i les comunitats autònomes; 2.1. La Llei orgànica 1/2000, de modificació de la Llei orgànica 2/1979, del Tribunal Constitucional; 2.2. Les subcomissions, els òrgans de suport i els grups de treball; 2.3. Àmbit d'actuació de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes; 2.4. Classes d'acords que pot adoptar la Subcomissió; 2.5. Punts forts i punts febles del procediment de negociació bilateral; 3. El fracàs del requeriment previ de l'article 44 de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa com a mecanisme d'acord entre administracions; 3.1. La Sentència del Tribunal Suprem del 3 juny de 2020, que fixa la doctrina del Tribunal en relació amb l'article 44 de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa; 3.2. Les dades que demostren el fracàs del requeriment previ a la Generalitat de Catalunya; 3.3. L'intent de modificar la regulació del requeriment previ en la Proposta d'avantprojecte de llei d'eficiència de la jurisdicció contenciosa administrativa de l'any 2013; 3.4. Les dificultats afegides per a l'aplicació de l'article 44 de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa quan intervenen administracions locals; 3.5. La doctrina administrativista i la valoració del requeriment previ com a sistema per a evitar conflictes jurisdiccionals; 4. Proposta de procediment de resolució de conflictes entre administracions públiques. Principis, característiques i definició del model; 4.1. La naturalesa del procediment proposat; 4.2. Els objectius de la proposta de procediment; 4.3. Els principis inspiradors de la proposta de procediment; 4.4. Matèries que poden ser susceptibles de negociació en el procediment de resolució de conflictes; 4.5. Àmbit subjectiu del procediment; 4.6. Àmbit objectiu del procediment; 4.7. Procediment; 5. Les modificacions legislatives necessàries per a l'efectivitat del procediment de resolució de conflictes entre administracions; 5.1. Propostes de modificació de diferents articles de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa; 5.2. Proposta de modificació de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC); 5.3. Proposta de modificació de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), i del Decret legis-

latiu 2/2003, del 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC); 5.4. Sobre la proposta de modificació de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya; 5.5. Proposta de modificació de la Llei 7/1996, del 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya; 6. Conclusions; 7. Bibliografia.

1. INTRODUCCIÓ

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

La reforma de l'article 33.2 de la Llei orgànica 2/1979, del 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (en endavant, LOTC) mitjançant la Llei orgànica 1/2000, del 7 de gener, va introduir la possibilitat d'ampliar el termini d'impugnació d'una norma estatal o autonòmica per part dels governs respectius des dels tres mesos fins als nou, sempre que les dues administracions implicades adoptin un acord per a procedir a la negociació de les discrepàncies formulades, amb l'objectiu d'evitar la interposició, davant del Tribunal, de recursos que, molts d'ells, podien ser resolts mitjançant la negociació entre les parts. És sens dubte un primer pas en la introducció del diàleg i la negociació en la resolució de conflictes constitucionals, ja que, de manera formal, la Llei orgànica reconeix a les parts cert marge d'actuació per a arribar a acords que siguin satisfactoris per a ambdues parts abans d'arribar al conflicte davant del Tribunal Constitucional.

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

A Catalunya, des de l'any 2018, un cop aixecada l'aplicació de l'acord del Ple del Senat pel qual s'aprovaven les mesures requerides pel Govern de l'Estat a l'empara de l'article 155 de la Constitució espanyola (CE), finalitzada, doncs, la intervenció de la Generalitat de Catalunya per part de l'Estat i reactivada la Comissió Bilateral Estat/Generalitat el dia 1 d'agost de 2018, hi ha molts exemples de negociacions a l'empara de l'article 33.2 LOTC que han acabat amb èxit. (Només per esmentar-ne alguns: la Llei 3/2019, del 17 de juny, dels espais agraris, el Decret llei 16/2019, del 26 de novembre, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls de les energies renovables, la Llei 2/2020, del 5 de març, de la vitivinicultura, la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives

i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, etc.).²

No és aquesta, però, la conflictivitat entre administracions més comuna i habitual. Hi ha una altra conflictivitat entre les administracions que passa desapercebuda. En els anys 2017, 2018 i 2019 la litigiositat entre la Generalitat (i el seu sector públic) i les altres administracions públiques (ajuntaments, consells comarcals, diputacions i Administració general de l'Estat), en la jurisdicció contenciosa administrativa, es va traduir en l'existència de prop de 1.100 procediments oberts,³ dels quals 358 corresponien a contenciosos entre l'Administració general de l'Estat i la Generalitat de Catalunya, 486 eren entre l'Administració de la Generalitat i les administracions locals (diputacions, consells comarcals i ajuntaments) i la resta eren entre administracions i entitats del sector públic de la Generalitat o organismes sense personalitat jurídica pròpia (sobretot Jurat d'Expropiació de Catalunya i, en menor mesura, Autoritat Catalana de la Competència, Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública i Tribunal Català de Contractes, entre d'altres).

La Llei 29/1998, del 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (en endavant, LJCA), no preveu un procediment anàleg o similar al que existeix en l'àmbit constitucional en els conflictes entre administracions.

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

El cert és que, després de vint-i-cinc anys de vigència de la LJCA, podem parlar obertament de fracàs d'aquesta via. El requeriment previ s'ha convertit en un recurs administratiu més, un tràmit formal sense eficàcia pràctica. Si el legislador del 1998 el va introduir per a afavorir els principis generals de cooperació i col·laboració que han de regir les relacions entre les diferents administracions i com un mitjà alternatiu i potestatiu per tal que els conflictes entre administracions es poguessin resoldre sense litigar, l'experiència ha demostrat que no es tracta d'una tècnica efectiva per a arribar a un acord, ni d'un sistema per a intentar la reconsideració de les decisions administratives.

El plantejament del present article és trobar un procediment de diàleg i negociació entre administracions per a evitar la conflictivitat jurisdiccional en l'ordre contenciós administratiu. El punt de partida, doncs, com ha quedat dit, és l'article 33.2 LOTC. Això no vol dir que la solució que es proposa hagi de ser idèntica, ans al contrari. És tan sols un punt de partida, atès que la seva aplicació durant tots aquests anys ha permès trobar, en aquest procediment constitucional, encerts i mancances.

2. <https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/subcomissions-i-grups-de-treball/subcomissio-de-seguiment-normatiu-prevencio-i-solucio-de-conflictes/>.

3. Dades del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya.

Per a definir el model proposat caldrà analitzar, també, l'actual LJCA bàsicament des de dos punts de vista. El primer, per a intentar escatir els motius pels quals el requeriment previ previst en l'article 44 LJCA no ha servit mai com un procediment per a resoldre conflictes entre administracions públiques, malgrat que la seva creació obeïa a la voluntat d'introduir mecanismes de mediació i diàleg entre administracions.

El segon punt de vista des del qual s'analitzarà l'actual LJCA ha de servir per a centrar i remarcar que en l'actualitat ja existeix una previsió expressa, en els articles 74 i següents, de diferents formes d'acabament del procediment, formes que, en molts casos, impliquen una tasca negociadora i de diàleg prèvia per tal de resoldre la controvèrsia abans que s'emeti la sentència. Els supòsits que preveu la Llei jurisdiccional, òbviament, fan referència a tots els procediments, independentment de la naturalesa de les parts; és a dir, tant si els recurrents són ciutadans com si són entitats, persones jurídiques o administracions públiques.

Per a acabar, el plantejament ha de concloure amb la formulació d'una proposta concreta de procediment de resolució de conflictes i una anàlisi de la legislació que caldria adaptar i modificar per a fer-lo possible.

2. L'ARTICLE 33 DE LA LLEI ORGÀNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COM A MECANISME DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES ENTRE L'ESTAT I LES COMUNITATS AUTÒNOMES

2.1. LA LLEI ORGÀNICA 1/2000, DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI ORGÀNICA 2/1979, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Llei orgànica 1/2000, del 7 de gener, va dur a terme la reforma de l'article 33 LOTC introduint-hi l'apartat segon, que preveu la possibilitat d'ampliar el termini d'impugnació d'una norma legal estatal o autonòmica per part dels governs corresponents, fins als nou mesos, quan les dues administracions afectades adoptin un acord per a procedir a la negociació i el diàleg de les discrepàncies existents. Amb aquesta reforma es formalitza i s'institucionalitza un procediment que pretén evitar la presentació de recursos davant del Tribunal Constitucional si les discrepàncies es poden i es volen resoldre, prèviament, mitjançant un procediment de negociació entre les parts.

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

Aquesta institucionalització de l'instrument de la negociació que es formalitza en el segon paràgraf de l'article 33 LOTC té els trets característics que s'exposen a continuació. El procediment es desenvolupa sobre normes aprovades; és a dir, quan una de les administracions implicades ja ha adoptat una resolució definitiva i ha conformat la seva voluntat en una norma amb rang de llei, aprovada amb totes les formalitats.

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

La negociació per a eliminar les discrepàncies i evitar la interposició del recurs es duu a terme en un àmbit format eminentment per tècnics. S'elimina el debat polític i s'escolten únicament les opinions dels experts de l'una i l'altra administracions, que formen la subcomissió de seguiment normatiu amb el paraigua de la comissió bilateral.

I, per acabar, hi ha una absència de formalitat en els termes sobre com s'ha d'afrontar la negociació. No obstant això, sí que hi ha certs requisits de caràcter formal que s'han de complir en l'inici i la finalització del procediment de negociació. Es requereix, amb caràcter previ, un acord del consell executiu i de la comissió bilateral, i, després de l'acord, la comunicació formal al Tribunal Constitucional i la publicació de l'acord en el *Boletín Oficial del Estado*.⁴

2.2. LES SUBCOMISSIONS, ELS ÒRGANS DE SUPORT I ELS GRUPS DE TREBALL

La Resolució de, 29 de juliol de 2011, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial, per la qual es publica el nou Reglament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat,⁵ ja va preveure, en el seu article 10, que la Comissió Bilateral podria crear subcomissions i òrgans de suport, denominats grups de treball, per al tractament especialitzat de les qüestions de la seva competència. I amb caràcter permanent es va crear, entre d'altres, la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes, que, a la vegada, podia crear el grup de treball dependent d'aquesta que considerés necessari per al desenvolupament de les seves activitats.

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

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

a) Quan un dels governs consideri que existeixen motius fonamentats per a interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra lleis, disposicions o actes amb força de llei, pot instar la convocatòria de la reunió de la Subcomissió per a l'adopció del corresponent acord d'iniciació de les negociacions, abans que es compleixin els tres mesos des de la publicació de la norma, a l'efecte que la Comissió consideri l'aplicació del que es preveu en l'article 33 LOTC, en la redacció donada per la Llei orgànica 1/2000, del 7 de gener.

4. Vegeu José María PÉREZ MEDINA, «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, desde la perspectiva de la Administración general del Estado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009).

5. Resolució del 29 de juliol de 2011, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial, per la qual es publica el nou Reglament de la Comissió Bilateral Generalitat - Estat. <www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-14333>.

b) De resultes d'això anterior, la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes pot adoptar l'acord d'iniciar les negociacions per a resoldre les discrepàncies.

En tot cas, la persona titular del Ministeri d'Administracions Públiques ha de traslladar aquest acord a la Presidència del Tribunal Constitucional, dins del termini dels tres mesos següents a la publicació de la llei sotmesa a coneixement de la Subcomissió, a l'efecte d'ampliar el termini d'interposició del recurs d'inconstitucionalitat, en els termes previstos en la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. Així mateix, l'acord s'ha de publicar en els diaris oficials respectius.

c) La Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes pot acordar crear un grup de treball per a l'anàlisi i l'estudi de les discrepàncies existents, amb la finalitat d'evitar el recurs d'inconstitucionalitat previst en el referit article 33 LOTC.

d) Quan el grup de treball conclogui una proposta de solució de les discrepàncies, s'ha de formalitzar l'acord corresponent. També es procedirà en el mateix sentit si el grup de treball constata la impossibilitat de convenir una proposta conjunta.

2.3. ÀMBIT D'ACTUACIÓ DE LA SUBCOMISSIÓ DE SEGUIMENT NORMATIU, PREVENCIÓ I SOLUCIÓ DE CONFLICTES

L'àmbit d'actuació de la Subcomissió es defineix en un acord de la Comissió del 17 de juliol de 2007 i es refereix a:

a) La prevenció de controvèrsies competencials eventuais amb l'intercanvi d'informació sobre les previsions d'avantprojectes de llei i amb la presentació de cartes de cooperació que fan avinents a l'altra part, així com les consideracions d'índole competencial. A continuació, es fa el seguiment de les discrepàncies i propostes de solució.

b) La solució extraprocessal de controvèrsies no formalitzades davant el Tribunal Constitucional, funció que el Reglament de la Comissió li atribueix en l'article 11 i que està prevista en l'article 33.2 LOTC.

c) La depuració de controvèrsies competencials formalitzades davant el Tribunal Constitucional.

d) L'examen de controvèrsies competencials resoltes pel Tribunal Constitucional, amb la finalitat de prevenir noves discrepàncies competencials i d'aplicar la doctrina i les resolucions del Tribunal.

2.4. CLASSES D'ACORDS QUE POT ADOPTAR LA SUBCOMISSIÓ

Els tipus d'acords que pot adoptar la Subcomissió després de la negociació bàsicament tenen per objecte:

— La resolució de la controvèrsia mitjançant el compromís de modificar la norma autonòmica.

— El compromís d'adopció d'un futur text reglamentari que desenvolupi la norma objecte de l'acord.

— L'adopció d'acords sobre la interpretació de la norma motiu de la controvèrsia, i el compromís que la norma s'aplicarà tenint en compte la interpretació pactada.⁶

2.5. PUNTS FORTS I PUNTS FEBLES DEL PROCEDIMENT DE NEGOCIACIÓ BILATERAL

Segons Roig Molés,⁷ el procediment previst en l'article esmentat de la Llei orgànica es va crear per a reduir la conflictivitat davant del Tribunal Constitucional. Aquesta funció original és la que n'ha marcat la configuració, al voltant d'una dinàmica fonamentalment jurisdiccional i d'una norma ja aprovada, bilateral i amb un caràcter sobretot discret.

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

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

Es pot aventurar que aquesta funció del procediment en justificaria el manteniment fins i tot al marge de l'existència o la possibilitat d'impugnació, ja que els costos són baixos (un procés de discussió tècnic molt discret i que no implica renúncies a facultats pròpies) i els beneficis, considerables (un acord polític, el desenvolupament de dinàmiques de cooperació i participació, la pacificació d'àmbits d'actuació de les dues administracions...).

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

6. Vegeu M. GONZÁLEZ BEILFUSS, «La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las CCAA: el mecanismo del art. 33.2 de la LOTC», *Informe Comunidades Autónomas*, anys 2007 i 2008.

7. Eduard ROIG MOLÉS, «Contenido y eficacia de los acuerdos de las Comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC», *Informe Comunidades Autónomas*, any 2015.

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

Per això, encara segons Roig Molés,⁸ cal assumir que el procediment de l'art. 33.2 LOTC ha desenvolupat una virtualitat diferent de l'original i que, sense qüestionar-ne l'eficàcia i l'adequació al dret, seria positiu introduir-hi elements propis d'una dinàmica més política, essencialment al voltant de les nocions de publicitat i vinculació amb els òrgans multilaterals de cooperació i control parlamentari.

En relació amb aquest procediment, Arbós Marín⁹ ha assenyalat també el contingut eminentment polític dels acords que es poden subscriure per a evitar la conflictivitat constitucional, que es tracta, en el fons, de decisions polítiques i que tenen en compte el resultat probable que adopti el Tribunal Constitucional, en el sentit que, com més previsible sigui la decisió de l'alt tribunal, més probabilitats hi haurà que els conflictes es resolguin amb acords negociats, atès que l'incentiu serà més gran per a aquella part que, segons la jurisprudència constitucional sobre la matèria vinculada amb l'objecte de la controvèrsia, pugui albirar un resultat desfavorable.

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

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

8. Eduard ROIG MOLÉS, «Contenido y eficacia de los acuerdos de las Comisiones bilaterales».

9. Xavier ARBÓS MARÍN, «Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley», *Teoría y Realidad Constitucional* (UNED), núm. 34 (2014), p. 152-153.

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

Nombrosos autors s'han referit a l'article 161.2 CE. Riu Fortuny,¹⁰ per exemple, opina que el Projecte de llei de la LOTC pretenia un desenvolupament manifestament decantat cap al reconeixement d'una posició privilegiada de l'Estat envers les comunitats autònomes i que el text inicial contenia àmplies referències a la suspensió de lleis i a la impugnació i suspensió de disposicions de les comunitats autònomes. Finalment, el text definitiu de la LOTC no només va plasmar la possibilitat d'invocar la suspensió en les normes amb rang de llei, sinó que també va preveure un nou procediment substantiu per a impugnar les disposicions reglamentàries i els actes de les comunitats autònomes i, al mateix temps, va habilitar la invocació de la suspensió preventiva tant en els recursos d'inconstitucionalitat com en els conflictes competencials i en el nou procediment impugnador regulat en el títol v LOTC.

Per la seva banda, Jiménez Asensio¹¹ creu que, des del punt de vista del dret a la tutela judicial efectiva i del dret a un procés amb totes les garanties, el privilegi de la suspensió cautelar que té l'Estat col·loca el legislador i les institucions autonòmiques en una clara posició d'inferioritat estructural en relació amb el legislador estatal, i que aquesta asimetria tan radical és dubtosament acceptable en termes del que hauria de ser un procés constitucional just i equitatiu, atès que, segons el seu parer, erosiona frontalment el principi de contradicció i trenca el principi d'igualtat d'armes del Tribunal Constitucional. Així mateix, critica que únicament amb criteris polítics i sense necessitat de cap motivació es pugui aplicar el mecanisme automàtic de la suspensió cautelar i, en darrer terme, alerta de l'ús arbitrari que pot representar l'ús de l'institut de la suspensió automàtica (prova d'això és que en molts períodes s'ha convertit en una mena de clàusula d'estil en tots els escrits d'interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra lleis de les comunitats autònomes plantejat pel president del Govern), i conclou que una mostra del caràcter polític del recurs d'inconstitucionalitat és que aquest ús arbitrari es mostra particularment intens quan la llei autonòmica impugnada ho és d'una comunitat autònoma el color polític de la qual és diferent del que té el Govern central, ja que en aquest cas la invocació de l'article 161.2 CE és la regla general, mentre que altres vegades (quan hi ha coincidència de color polític) hi ha casos en els quals trobem excepcions a la seva utilització quasautomàtica.

3. EL FRACÀS DEL REQUERIMENT PREVI DE L'ARTICLE 44 DE LA LLEI REGULADORA DE LA JURISDICCIO CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA COM A MECANISME D'ACORD ENTRE ADMINISTRACIONS

En l'actualitat, és un tema pacífic i sense discussió doctrinal el fet que el mecanisme del requeriment previ entre administracions públiques previst en l'article 44 de la LJCA res-

10. Ramon RIU FORTUNY, «Naturaleza y extensión de la medida prevista en el artículo 161.2 CE y su desarrollo en la LOTC: estado de la cuestión», a *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales: Seminario, Barcelona, 22 de octubre de 2004*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2005, p. 102-123.

11. Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales: Seminario, Barcelona, 22 de octubre de 2004*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2005, p. 66-86.

pon a un mecanisme d'acord i enteniment entre administracions¹² a través del qual es busca donar a l'administració requerida la possibilitat de reconsiderar les seves decisions i procurar, així, una solució que posi fi al conflicte, i en cap cas es tracta d'un procediment impugnador com el dels recursos administratius. Així ho ha reconegut la jurisprudència de la Sala Tercera del Tribunal Suprem.

També s'ha reconegut unànimement el caràcter potestatiu d'aquesta figura i la seva finalitat, que és evitar litigis, amb el benentès que aquests requeriments no tenen caràcter vinculant respecte al que se sol·liciti en un recurs posterior en la via jurisdiccional. No és necessari que coincideixin el *petitum* que s'inclou en el requeriment previ i el *petitum* de la posterior demanda en la via jurisdiccional. Sembla clar que si el que cerca el requeriment previ és l'intent d'acord, és probable que això suposi una renúncia posterior, ni que sigui en part, a la pretensió, amb la voluntat d'aconseguir-lo. Per contra, si aquest acord no s'aconsegueix perquè es desestima el requeriment previ, l'administració recurrent no queda vinculada pels termes del requeriment, perquè si hi quedés vinculada podríem estar davant d'una vulneració del dret a la tutela judicial efectiva. És més, l'objecte del recurs contenciós administratiu no seria la manca de resposta o la desestimació del requeriment, sinó que seria l'acte, la disposició o la inactivitat d'una administració pública que una altra administració considera que no és ajustada al dret.¹³

3.1. LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL SUPREM DEL 3 JUNY DE 2020, QUE FIXA LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL EN RELACIÓ AMB L'ARTICLE 44 DE LA LLEI DE LA JURISDICCIÓ CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

La Sentència del Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa Tercera, Secció Tercera), 640/2020, del 3 de juny de 2020, dictada en el procediment del recurs 3963/2019,¹⁴ fixa la doctrina del Tribunal en relació amb l'article 44 LJCA, que es concreta, en essència, en els aspectes següents:

a) L'article 44 LJCA, que regula els pressupòsits preprocessals dels litigis entre administracions públiques, ha de ser interpretat de conformitat amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, consagrat en l'article 24 CE. Per a no causar indefensió, l'aplicació del referit article 44 LJCA no es pot fer de manera rigorista, de manera que dificulti, impedeixi o obstaculitzi injustificadament el dret d'accés a la jurisdicció d'una Administració pública, en aquells supòsits en què pretén interposar accions contra una altra Administració, i l'Admi-

12. Vegeu Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, «Una apuesta por la mediación administrativa», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3 (juny 2014).

13. Vegeu E. MALARET, «El requerimiento previo al contencioso-administrativo en las relaciones interadministrativas. Comentario Art. 44, Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo* (Civitas), núm. 100 (1998).

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

nistració impugnant ha seguit diligentment els tràmits procedimentals indicats per la mateixa administració autora de la resolució administrativa.¹⁵

b) L'article 44 LJCA no és aplicable quan una de les administracions assumeix en la relació jurídicoadministrativa iniciada entre ambdues administracions una posició semblant o assimilable a la d'un particular, sense tenir cap de les prerrogatives de poder públic, per la qual cosa en aquests supòsits no resulta procedent la interposició de recursos en via administrativa.

c) No es pot invocar el principi *pro actione*, ja que, com declara la Sentència 102/2012 de la Secció 5a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya:

Cuando de recursos entre Administraciones Públicas se trata la sentencia del mismo Alto Tribunal de 15 de diciembre de 2008 en su fundamento de derecho sexto resuelve sobre la aplicación de la doctrina constitucional sobre la fijación y el cómputo de los plazos para impugnar actos desestimatorios presuntos y precisa que «esta institución está pensada respecto del ciudadano que no obtiene respuesta en plazo de la Administración, por lo que no resulta utilizable respecto de una Administración Pública con actuación defectuosa al no cumplir su deber de resolver o, en su caso, contestar en plazo». La posición en la que queda un ciudadano o una Administración ante el silencio de otra Administración no es equiparable y el nivel de exigencia en su respuesta no puede ser el mismo.

d) Els requeriments considerats en l'article 44 de la LJCA no són recursos administratius ni tenen la seva naturalesa. Aquests requeriments responen a un mecanisme d'acord i entesa entre administracions públiques per a evitar litigis, en el marc dels principis constitucionals de coordinació i col·laboració que han de presidir les relacions entre aquestes administracions. A través dels requeriments s'intenta donar a l'administració requerida la possibilitat de reconsiderar les seves decisions i així procurar una solució que defugui el conflicte; però pel seu caràcter de tècniques d'acord, consens i conciliació no són, ni per la seva naturalesa ni per la seva tramitació, vies impugnatives com els recursos administratius.¹⁶

15. La sentència, en aquest punt, fa una remissió a la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH):

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

16. En concret, la sentència referida es pronuncia en el sentit següent:

Al respecto, cabe recordar que la regulación del instituto procedimental del requerimiento previo al recurso contencioso-administrativo contemplado en el referido artículo 44 de la Ley regula-

3.2. LES DADES QUE DEMOSTREN EL FRACÀS DEL REQUERIMENT PREVI A LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Dels quaranta-quatre recursos contenciosos administratius interposats entre els anys 2018 i 2020 contra la desestimació, expressa o presumpta, del requeriment previ respecte a actes administratius de la Generalitat de Catalunya, la gran majoria corresponen a recursos interposats per administracions locals, en concret, quaranta-un. En dues ocasions són recursos interposats per consorcis públics i, en una ocasió, per l'Administració general de l'Estat. Respecte a la tipologia, ens trobem, a parts iguals, amb contenciosos relatius a expropiacions forçoses (valoracions), urbanisme (planejament) i activitat subvencional.¹⁷

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

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

3.3. L'INTENT DE MODIFICAR LA REGULACIÓ DEL REQUERIMENT PREVI EN LA PROPOSTA D'AVANTPROJECTE DE LLEI D'EFICIÈNCIA DE LA JURISDICCIÓ CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE L'ANY 2013

Per una ordre ministerial de l'11 de juliol de 2012 es va crear una secció especial, en el si de la Comissió General de Codificació, per a la reforma de la Llei 29/1998, del 13 de juliol,

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

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

17. Font: Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya.

reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Segons aquesta ordre ministerial, l'objectiu de la reforma que s'iniciava era aconseguir l'eficiència en el funcionament de la jurisdicció contenciosa. L'objecte dels treballs de la Secció Especial era analitzar i proposar una reforma parcial de la jurisdicció contenciosa administrativa en termes d'eficiència.

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

Segons l'informe explicatiu dels treballs duts a terme, publicat pel Ministeri de Justícia,¹⁸ la Secció Especial va debatre diverses propostes sobre la possibilitat de fomentar la mediació (tant l'administrativa com la judicial) o de potenciar la transacció contenciosa, però es va considerar que aquestes possibles innovacions normatives comportaven nombroses implicacions transversals, el foment d'una major cultura i sensibilitat envers aquests instruments, un consens molt ampli i la seva translació en reformes organitzatives i procedimentals.

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

Aquesta absència és especialment destacable per dos motius: el primer és que, com s'ha explicat, un dels objectius de la comissió especial redactora és la recerca de l'eficiència en el funcionament de la jurisdicció contenciosa; i el segon és que la Comissió sí que formula una proposta de modificació de l'article 44 LJCA com a millora del procés contenciós.

Així, el que opina la comissió especial en relació amb l'article 44 LJCA és que el termini del requeriment ha de facilitar la comunicació i els possibles acords entre les administracions concernides, i posteriorment pugui donar un sentit concret al requeriment d'anul·lació. En aquest sentit, la Secció va considerar que el termini actual de dos mesos és insuficient per a l'objectiu assenyalat i, consegüentment, va proposar una ampliació a quatre mesos.

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

18. MINISTERIO DE JUSTICIA, «Sección Especial para la Reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa», a *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción contencioso-administrativo*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2013.

3.4. LES DIFICULTATS AFEGIDES PER A L'APLICACIÓ DE L'ARTICLE 44 DE LA LLEI DE LA JURISDICCIÓ CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA QUAN INTERVENEN ADMINISTRACIONS LOCALS

Ja hem dit en apartats precedents que a Catalunya la principal litigiositat entre administracions prové dels recursos interposats entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals. Per tant, és necessari posar de manifest que la regulació actual provoca una situació de desigualtat en aquells litigis entre administracions en els quals l'administració requerida és l'Administració local.

En els supòsits de controvèrsia entre òrgans de l'Administració general de l'Estat i altres comunitats autònomes, és clara i pacífica l'aplicació de l'article 44 de la LJCA. També ho és quan és l'Administració local qui qüestiona un acte o una disposició de caràcter general de l'Administració de l'Estat o de les comunitats autònomes.

Tampoc no es plantegen problemes quan la litigiositat o la controvèrsia és entre administracions locals. Aquesta conflictivitat entre dues administracions locals és certament infreqüent i es dona, sobretot, en els casos de delimitació o alteració de termes municipals, aprovació de figures de planejament en terrenys termeners entre dos municipis, prestació conjunta de certs serveis públics, etc.

El problema sorgeix quan és l'Administració general de l'Estat o l'Administració d'una comunitat autònoma la que qüestiona una actuació de l'Administració local. En aquest supòsit no s'aplicaria l'article 44 de la LJCA, sinó que entrarien en joc els articles 65 i 66 de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (en endavant LBRL).¹⁹

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

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

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

19. Vegeu Ignacio. «El control jurisdiccional de los actos de las entidades que integran la Administración local a instancias de las comunidades autónomas en su aspecto adjetivo (Especial referencia a la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2012)», *Revista Aranzadi Doctrinal* (Cizur Menor, Aranzadi, SAU), núm. 9/2013 (2013).

I, en darrer terme, es preveu també que l'Administració de l'Estat, o, si escau, la de la comunitat autònoma, també pot impugnar directament l'acte o l'acord davant la jurisdicció contenciosa administrativa, sense necessitat de formular cap requeriment, en el termini que assenyala la LJCA.

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

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

En relació amb aquest procediment especial aplicable als actes de les corporacions locals, és significativament interessant l'opinió d'Alejandro Nieto²⁰ quant a la possible afectació d'aquest procediment al principi d'autonomia local.

20. Alejandro NIETO, «Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las entidades locales», *Revista de Administración Pública*, núm. 115 (gener-abril 1988), p. 8-10. L'autor analitza la incidència d'aquests articles en l'autonomia local i mostra la seva preocupació:

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

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

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

I encara Rebollo Puig²¹ destaca que les facultats de fiscalització i control de l'Estat envers els ens locals són inferiors a les que pot exercir l'Estat respecte als actes de les comunitats autònomes.

3.5. LA DOCTRINA ADMINISTRATIVISTA I LA VALORACIÓ DEL REQUERIMENT PREVI COM A SISTEMA PER A EVITAR CONFLICTES JURISDICCIONALS

En darrer terme i com a valoració del funcionament i la funcionalitat del requeriment previ, destaca també l'opinió de Chaves García.²² Són especialment interessants les conclusions a què arriba el magistrat i que, en la part que ens interessa, vinculen el procediment amb un intent fallit de transacció:

— La primera conclusió és que la mínima regulació del requeriment interadministratiu de l'article 44 de la LJCA, potestatiu i previ a la via contenciosa administrativa, imposa tenir en compte el seu caràcter transaccional i de porta d'accés al procés judicial. Per això, els tribunals contenciosos administratius han considerat l'aplicació d'un criteri interpretatiu flexible i congruent amb la doctrina del Tribunal Constitucional que rebutja els obstacles que dificulten l'accés a la jurisdicció, així com

[...] aquellas interpretaciones de las normas que sean manifiestamente erróneas, irrazonables o basadas en criterios que por su rigorismo, formalismo excesivo o cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas normas preservan y los

21. Manuel REBOLLO PUIG, «Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable», *Documentación Administrativa*, núm. 6 (gener-desembre 2019), p. 43-80. En l'article es fa una comparació entre aquest control a les entitats locals i el procediment de negociació bilateral previst en la LOTC:

Pero, dejando aparte la comparación con otros ordenamientos que arroja un balance elocuente, lo más curioso es la comparación con otras piezas de nuestro propio Derecho. Y con esta perspectiva es difícil superar una gran paradoja. Por determinación de la misma Constitución (art. 161.2), el Gobierno puede conseguir por sí mismo la suspensión de cualquier disposición o resolución de las Comunidades Autónomas, aunque el TC deba ratificarla o levantarla en cinco meses. Por tanto, puede conseguir la suspensión incluso de las leyes autonómicas con sólo invocar cualquier inconstitucionalidad sin necesidad de argüir además la lesión de un grave interés ni nada por el estilo (arts. 30, 62, 64.2 y 77 LOTC) 31. Sin embargo, ni el mismo Gobierno ni ningún otro órgano tiene esa facultad (salvo en el caso excepcional del art. 67 LRBRL) respecto a los acuerdos de los entes locales, pese a que su autonomía puede considerarse inferior a la de las Comunidades Autónomas. Es difícil comprender esa formidable diferencia en favor de las Administraciones locales. Y para mí que quien se equivocó no fue el artículo 161.2 CE, que tantos y tan buenos servicios ha prestado, sino la LRBRL a la que, con cierta frivolidad, por decirlo llanamente, se le fue la mano. Era más armoniosa la solución que se plasmó, como vimos, en el artículo 8.1 de la Ley 40/1981.

22. José Ramon CHAVES GARCÍA, «El requerimiento preliminar entre administraciones públicas del art. 44 de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 5 (2016).

intereses que se sacrifican, de forma que la negación de la concurrencia del presupuesto o requisito en cuestión sea arbitraria o irrazonable (STC 26/2008).

— La segona conclusió és que cal altesa de mires institucionals per part de les autoritats públiques. D'una banda, per a sol·licitar informes i dictàmens a fi i efecte que les qüestions o discrepàncies tècniques se solucionin sense fer servir requeriments comminatoris precipitats. I, de l'altra, per a evitar el silenci com a resposta al requeriment que procedeix d'una administració i que mereix una resposta que aclareixi la seva posició. Les relacions entre administracions haurien d'estar presidides per la cortesia i la bona fe, i una prova d'això seria contestar els requeriments.

— La tercera conclusió a la qual arriba l'autor és que s'hauria de superar la visió unilateral i bel·ligerant entre administracions, que en l'actualitat està fonamentada en un requeriment i el desafiament que aquest sigui contestat, un requeriment semblant a un recurs de reposició sense ser recurs.

Són temps, diu, en què la mediació i la conciliació en l'àmbit civil són mirades amb certa enveja pel món administratiu davant l'existència de nombrosos àmbits que podrien estar oberts a la mediació entre particular i Administració (preu just, responsabilitat administrativa, execució de sentències, etc.).

Per a acabar, conclou que caldria establir sistemes arbitrals o equivalents entre administracions per a quan falla el diàleg, la negociació o els òrgans col·legiats de trobada. En aquests casos, seria bo que el legislador establís, en comptes d'un requeriment fred, un òrgan independent de trobada de responsables polítics i tècnics, que tingués per missió la recerca d'una sortida al conflicte.

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

Santamaría Pastor²³ s'ha referit a la manca d'efectes positius del requeriment previ com a mecanisme de concertació i als motius que van portar el legislador a introduir aquesta previsió, que ha titllat d'innecessària perquè les administracions ja utilitzaven el mateix sistema de recursos que els particulars sense cap obstacle ni dificultat i podien continuar emprant-lo. Així mateix, critica amb duresa i considera injustificable que el termini de formulació d'un requeriment previ tingui el doble de durada que el d'interposició d'un recurs administratiu o el d'una reclamació economicoadministrativa, fet que vulneraria el principi d'igualtat davant la llei, a banda que no troba cap raó d'interès general que legitimi aquesta discriminació.

23. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Los requerimientos entre administraciones públicas y el lío del 44», *Revista de Administración Pública*, núm. 215 (2021), p. 21-38.

4. PROPOSTA DE PROCEDIMENT DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES. PRINCIPIS, CARACTERÍSTIQUES I DEFINICIÓ DEL MODEL

Aquest apartat té per objecte definir el model de procediment de negociació de conflictes entre administracions públiques que haurà de permetre disposar d'un instrument formal i institucionalitzat de diàleg i de resolució de controvèrsies.

Cal destacar que, comparativament, no existeixen mecanismes similars al que es planteja, fet que demostra que, en general, la resolució alternativa de conflictes en l'àmbit administratiu és un camp per descobrir i està cridada a ser una de les grans transformacions de l'organització i el funcionament de les administracions públiques a Europa.^{24,25}

Sí que existeixen diferents exemples i models que prenen com a base el diàleg, la transacció, l'arbitratge, la conciliació i la mediació per a acordar solucions a conflictes administratius:²⁶

a) En l'àmbit autonòmic, la Llei 3/2019, del 22 de gener, de garantia de l'autonomia municipal d'Extremadura, aborda un mecanisme nou de conciliació prejudicial que pretén evitar la judicialització de determinades controvèrsies i conflictes entre la Junta d'Extremadura i les administracions locals, o entre aquestes entre si, que suposa el tancament d'un original sistema de garantia de l'autonomia local que es pot qualificar com el més avançat dels existents a l'Estat autonòmic.

b) En l'àmbit estatal, la Llei 11/2011, del 20 de maig, de reforma de la Llei 60/2003, del 23 de desembre, d'arbitratge i de regulació de l'arbitratge institucional en l'Administració general de l'Estat, introdueix, en una disposició addicional única, una norma que inclou un mecanisme per a resoldre les controvèrsies jurídiques entre l'Administració general de l'Estat i els seus organismes públics, i la mateixa llei defineix aquest mecanisme com un arbitratge institucional a l'Administració general de l'Estat.

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

24. Vegeu Alfonso MASUCCI, «El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el derecho administrativo: esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa», *Revista de Administración Pública*, núm. 178 (gener-abril 2009).

25. Vegeu M. HERNANDO RYDINGS, «La mediación como fórmula de resolución de conflictos de derecho público en el Reino Unido», a R. CABRERA MERCADO i M. QUESADA LÓPEZ (dir.), *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Madrid, Dykinson, 2017, p. 551-558.

26. Francesc ESTEVE BALAGUÉ, *La conflictivitat jurisdiccional en l'ordre contenciós administratiu entre administracions públiques: Una proposta de resolució de conflictes*, Barcelona, Atelier, 2024, p. 89-131.

d) I, en l'àmbit iberoamericà, l'estat de Colòmbia va assignar a l'Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (que seria l'equivalent a l'Advocacia de l'Estat o al Gabinet Jurídic de la Generalitat), entre d'altres, la funció de mediar en els conflictes que s'originen entre entitats i organismes de l'ordre nacional, i així es va preveure en l'apartat 3 de l'article 6 del Decret llei 4085 del 2011, «[p]or el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado».

4.1. LA NATURALSA DEL PROCEDIMENT PROPOSAT

La present proposta de procediment de negociació de conflictes no es planteja amb la vocació que esdevingui una alternativa al procediment judicial, sinó al contrari: s'insereix en aquest i es desplega com un conjunt d'actes preliminars del procediment jurisdiccional amb la intenció d'evitar-lo, amb respecte de les normes substantives, així com del complex sistema de garanties processals que defineixen el procés en tots els ordres jurisdiccionals. Per tant, no es posa en dubte, en absolut, el dret d'accés a la jurisdicció ni el dret a la tutela judicial efectiva.²⁷

Igualment, posa en relleu la necessitat de complementar el control jurisdiccional de les administracions públiques, atribuït en exclusiva al poder judicial d'acord amb els articles 106 i 107 CE, amb vies diferents de la jurisdiccional que signifiquin l'establiment de tècniques compositives intrajudicials o extraprocessals no incardinades específicament en la funció de «jutjar i fer executar allò jutjat»,²⁸ que contribueixin a la protecció jurídica dels interessos de totes les administracions, així com a la necessitat, també per als qui han de resoldre les controvèrsies, no sols de resoldre-les en un temps raonable amb una resposta motivada i de qualitat, sinó d'aplicar, amb un compromís lleial, les tècniques de mediació que propugna l'article 77 de la LJCA.²⁹

Es busca, així mateix, fomentar els mecanismes de col·laboració i cooperació entre administracions públiques, als quals s'han referit, per exemple, Padrós Reig,³⁰ Fernández Montalvo³¹ i Albertí Rovira.³²

27. Vegeu Juan Francisco MEJÍAS GÓMEZ, *La mediación como forma de tutela judicial efectiva*, Madrid, El Derecho, 2009, «Anexo legislativo: Ley reguladora del proceso de mediación D.L. M 36797-2009».

28. Vegeu E. ARANA GARCÍA i A. NAVARRO ORTEGA, «La solución extrajudicial de conflictos en el derecho administrativo. Especial referencia al arbitraje», a A. M. LOZANO MATÍN i OROZCO PARDO (dir.), *Tratado de mediación en la resolución de conflictos*, Madrid, Tecnos 2015, p. 473-494.

29. Vegeu Enrique LLOPIS REYNA, «La mediación en el orden contencioso administrativo, ventajas y realidades de esta figura desconocida», *Revista de Estudios Locales: Cunal*, núm. 207 (2020).

30. Carlos PADRÓS REIG, «La articulación del concepto de «colaboración» desde el punto de vista del ordenamiento administrativo», *Revista Española de Derecho Administrativo* (Pamplona, Civitas, SA), núm. 142 (2009).

31. R. FERNÁNDEZ MONTALVO, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

32. Enoch ALBERTÍ ROVIRA, «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14 (1985).

4.2. ELS OBJECTIUS DE LA PROPOSTA DE PROCEDIMENT

Els objectius de la proposta es poden resumir en els següents:

a) Intenta ser el complement o la substitució de la possible resolució judicial que hi hauria en el supòsit que la discrepància no es resolgués mitjançant aquest procediment i s'iniciés la via de la jurisdicció contenciosa administrativa.³³

b) Es configura per a evitar els efectes nocius d'una justícia tardana o merament cautelar, no satisfactòria del dret constitucional a la tutela judicial efectiva, ja que redueix la proliferació de recursos innecessaris, ofereix una fórmula menys costosa i més ràpida de resolució de nombrosos conflictes entre administracions, i presenta noves estratègies participatives entre administracions per a fer front a processos judicials.³⁴

c) Està pensada per a introduir una alternativa a les dificultats que són pròpies de la jurisdicció contenciosa (complexitat d'accés, dilacions en la tramitació, increment de la litigiositat, costos i formalitats que el procés judicial comporta).³⁵

d) Es configura amb una voluntat transformadora de les relacions entre les diferents administracions mitjançant la recerca de fórmules d'interrelació flexibles.

e) Té un cert component d'exemplaritat. Entre els principis generals que han de respectar totes les administracions públiques en la seva actuació i en les seves relacions recíproques, a més de trobar-hi els típics i retòrics de respecte de la Constitució espanyola, eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració, coordinació i submissió plena a la llei i al dret, s'han anat introduint en els darrers anys, tot i que no amb la força suficient, els de transparència i de planificació i direcció per objectius, com a exponents dels nous criteris que han de

33. Vegeu Bernardo M. CREMADES, «Los nuevos aires de reforma de arbitraje», a *Estudios acerca de la reforma de la justicia en España*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación i Ministerio de Justicia, 2004.

34. Alberto LEONARDO ZORRILLA, «¿Vulnera los derechos de los ciudadanos esperar tres años para un juicio?», *Actualidad Jurídica Aranzadi* (Cizur Menor, Aranzadi, SAU), núm. 986 (2022). L'autor reflexiona sobre els efectes de la lentitud de la justícia i la seva possible afectació dels drets fonamentals:

En este punto cabe analizar qué concreto derecho fundamental, o concretos derechos en caso de ser más de uno, serían los que presuntamente se estarían infringiendo ante el supuesto planteado. Y en este sentido, aunque es frecuente que salga a relucir el derecho a la tutela judicial efectiva cual comodín que se cita ante cualquier agravio procesal recibido, no podemos olvidar que jurídicamente es el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas reconocido en el artículo 24.2 CE el concreto derecho que se podría estar vulnerando por tener que esperar un plazo de tiempo excesivo para obtener la resolución judicial solicitada, lo que viene a tener especial relevancia.

35. Vegeu Carla ESPLUGUES BARONA, «Justicia administrativa y medidas alternativas de resolución de conflictos: ¿utopía o realidad?», *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, núm. 24 (2018).

guiar l'actuació de totes les unitats administratives i les administracions públiques.^{36,37}

f) Fomenta una actuació de les administracions públiques basada en el diàleg, en l'estudi detallat de la controvèrsia o la discrepància des d'un punt de vista tècnic i allunyat dels interessos polítics, i, sobretot, en la igualtat entre totes les parts.

g) En darrer terme, intenta que conflueixin les actituds per a una defensa comuna de l'interès general al quan han de servir totes les administracions en les seves actuacions. No es defensa l'interès general particular d'un col·lectiu, sinó l'interès general de tota la col·lectivitat.³⁸

Pablo Acosta s'ha referit, entre d'altres, als conceptes d'*interès públic* i *interès general* que persegueixen les administracions públiques.³⁹

4.3. ELS PRINCIPIS INSPIRADORS DE LA PROPOSTA DE PROCEDIMENT

Els trets més característics dels principis del procediment que es proposa serien:

a) *Obligatorietat*. Conscients de la proposta disruptiva, innovadora, avantguardista i, si es permet, agosarada que representa aquesta idea, tenint en compte el que implica de transformació del model de funcionament de les administracions públiques i, també, els diferents intents anteriors d'implantar figures de resolució alternativa de conflictes, hom arriba a la conclusió que l'èxit del plantejament podria determinar-lo el fet que aquest procediment, aquest intent d'arribar a un acord i de consensuar la diferència, sigui de caràcter obligatori.

36. Vegeu Beatriz BELANDO GARÍN, «La mediación administrativa. Entre el derecho a una buena administración y la renovación de la justicia», a Jorge AGUDO GONZÁLEZ (dir.), *Control administrativo y justicia administrativa*, Madrid, INAP, 2016.

37. Vegeu B. BELANDO GARÍN, «La mediación intrajudicial contencioso-administrativa frente al colapso de la justicia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 207 (2020), p. 173-190.

38. Vegeu Félix José BAUZÁ MARTORELL, *Mediación y arbitraje en la Administración pública: Por una conciliación entre la legalidad y la eficacia*, Barcelona, Bosch, 2022.

39. Pablo ACOSTA, «El interés general como principio inspirador de las políticas públicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41 (febrer 2016). L'autor conclou:

El interés general está definido en sus líneas generales en nuestro texto constitucional. No sólo en sus preceptos sino, tal vez de modo principal, en los valores que consagra y en los principios generales del Derecho tal como han sido interpretados por nuestros Tribunales.

La satisfacción del interés general sirve por tanto como criterio orientador de las políticas públicas pero también como límite de las decisiones que adoptan los gestores de lo público. Aquellas que resulten contrarias o lesivas a los intereses generales serán también contrarias al ordenamiento jurídico.

La apreciación de qué medida responde mejor a la satisfacción del interés general no puede ser manejada como una simple operación mecánica o matemática. Como otras apreciaciones del campo de lo político, tal decisión entraña un cierto grado de incertidumbre y de riesgo. Y también de responsabilidad, responsabilidad que puede deducirse por medios políticos pero también, según las circunstancias, por la vía de los tribunales.

És més, un dels motius del fracàs del requeriment previ entre administracions al qual s'ha fet referència en apartats precedents ha estat, sens dubte, el seu caràcter voluntari.

Per tant, el procediment proposat es configura com a obligatori per a les parts. És obligatori intentar arribar a un acord, però, òbviament, no és obligatori aconseguir-ho.

Aquesta obligatorietat es tradueix en el fet que l'inici del procediment de mediació s'ha de convertir en un requisit per a poder accedir a la jurisdicció contenciosa. O, dit d'una altra manera, l'elusió del procediment ha de ser una causa d'inadmissibilitat del recurs contenciós administratiu, fet que no suposa cap vulneració del dret a la tutela judicial efectiva.

b) *Flexibilitat i antiformalisme*. El procediment s'ha d'adaptar a les circumstàncies concretes del cas i dels subjectes, per la qual cosa cal convenir les pautes que s'han de seguir a l'inici del procés, els termes i l'abast del diàleg, i la durada i les sessions que s'han de dur a terme, entre altres aspectes.

Quant al procediment, ha d'estar inspirat enormement en el previst en l'article 33.2 LOTC.

c) *Publicitat*. Sense cap mena de discussió, el contingut de les sessions i de la documentació emprada, la composició de les comissions de cada administració i els acords o desacords als quals s'hagi arribat, han de ser públics. El procediment proposat no pot restar exclòs de les exigències i els requeriments de les lleis vigents que regulen la transparència i el bon govern en les administracions públiques.

d) *Bilateralitat i bona fe*. Totes dues parts, integrants de cadascuna de les comissions, han de tenir les mateixes oportunitats per a expressar-se, sense més limitacions que les que es fixin de comú acord per al bon desenvolupament de les sessions. En termes de dret penal, anomenaríem aquest principi *d'igualtat d'armes*.

f) *Professionalitat*. El mecanisme que es proposa és un procés de diàleg assistit i gestionat per professionals de cada administració integrants de la comissió, que proporciona la preparació tècnica adequada per a reconduir les posicions processals de les parts cap als interessos de cadascuna. Es descarta la possibilitat que les administracions disposin de mediadors especialitzats, atès que seria una proposta inviable econòmicament i materialment, i només les grans administracions podrien accedir a aquests agents. També es considera inviable la participació de persones mediadores externes a les administracions en conflicte, perquè això suposaria la constitució d'un cos especial de mediadors independents. En definitiva, en aquest cas també s'opta pel model que va definir l'article 33.2 LOTC i pel fet que les comissions de cada administració estiguin constituïdes per professionals de les mateixes administracions.

I en els supòsits, sobretot d'administracions locals, en què no es disposi de mitjans suficients ni professionals per a poder constituir les comissions, han d'assumir aquesta funció les diputacions provincials, en exercici de les seves competències d'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica amb els municipis.

g) *Garanties legals*. Es garanteix l'assistència lletrada si l'administració interessada considera que és necessària i, en cas d'arribar a un acord que posi fi a la discrepància, ha de ser aprovat per l'òrgan competent de l'administració, amb l'emissió prèvia dels informes tècnics, jurídics i comptables que es considerin convenients.

b) *Virtualitat*. El procediment ha de ser eminentment de caràcter virtual, és a dir, s'utilitzaran els mitjans electrònics per a la celebració de reunions, l'intercanvi de documents i la formalització dels acords necessaris. Es dona compliment, així, a l'article 3.2 de la Llei 40/2015, pel qual les administracions públiques s'han de relacionar entre si i amb els seus òrgans, organismes públics i entitats vinculades o dependents, a través de mitjans electrònics que assegurin la interoperabilitat i la seguretat dels sistemes i les solucions adoptades per cadascuna d'elles, han de garantir la protecció de les dades de caràcter personal i han de facilitar preferentment la prestació conjunta de serveis als interessats.

Peiteado Mariscal s'ha referit a l'obligatorietat del procediment i a la seva cohabitació i respecte del dret a la tutela judicial efectiva.⁴⁰ L'autora considera que la possibilitat que l'ordenament jurídic inclogui mitjans de resolució de conflictes diferents del recurs als tribunals és perfectament legítima i no amenaça ni conculca el dret a la tutela judicial efectiva ni la posició de la jurisdicció en l'estructura de l'estat social i democràtic de dret.

Així mateix, la jurisprudència europea s'ha manifestat també en el sentit que el dret de la Unió no s'oposa a una normativa nacional que estableixi l'obligatorietat de la mediació amb caràcter previ a l'exercici de l'acció judicial en els litigis en què siguin part els consumidors.⁴¹

En relació amb el cas concret que fixa la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), Livio Menini i Maria Antònia Rampanelli, ambdós ciutadans italians, van incoar un procediment davant el Tribunal Ordinar di Verona (Tribunal Ordinar de Verona, Itàlia) contra el Banco Popolare perquè aquesta entitat els reclamava el pagament d'una quantitat important en concepte de devolució d'un crèdit que els havia concedit.

40. Pilar PEITEADO MARISCAL, «Consideraciones sobre la relación entre el derecho a la tutela judicial efectiva y la mediación obligatoria». *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, vol. 66, núm. 2 (2018), p. 283-322. L'autora conclou:

[...] una mediación obligatoria que no implique retrasos ni costes considerables y que permita que las partes pongan fin al procedimiento cuando lo estimen oportuno, sin tener que alegar causa justificada alguna, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a los tribunales. No comparto, pues el que podría ser, por escala jurídica de valores, el principal argumento contra la mediación obligatoria.

Sin embargo, creo que el hecho de no ser inconstitucional no convierte en bondadosa cualquier regulación jurídica. En un Estado social y democrático de Derecho el límite de la autonomía privada y de la libertad personal del individuo (en el sentido ya aludido de poder de configuración de la propia esfera jurídica) está en el respeto de los derechos de los demás, en la protección de los débiles y de las minorías y en la preservación del bien común. El legislador debe, pues, establecer como obligatorias para los ciudadanos las conductas que puedan incardinarse en alguno de estos ámbitos, y permitir que se autodeterminen en lo demás.

41. Sentència del TJUE (Sala Primera) del 14 de juny de 2017 (petició de decisió prejudicial plantejada pel Tribunal Ordinar de Verona), Livio Menini i Maria Antonia Rampanelli contra el Banco Popolare - Societá Cooperativa. <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A85A610873C6D8E-96FD37D31357C6A83?text=&docid=191706&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9386721>>.

El Tribunal de Verona va disposar que, en virtut del dret italià, el recurs interposat pel Sr. Menini i la Sra. Rampanelli no es podia admetre si prèviament no s'havia incoat un procediment de mediació extrajudicial, perquè el dret italià estableix que, en el marc d'aquesta mediació obligatòria, els consumidors han d'estar assistits per un advocat i no es poden retirar de la mediació sense una causa justificada.

El Tribunal Ordinari de Verona va plantejar dubtes sobre la compatibilitat d'aquestes normes nacionals amb el dret de la Unió, per la qual cosa va demanar al TJUE la interpretació de la Directiva 2013/11/UE sobre els litigis en què són part els consumidors.

El TJUE va resoldre que la Directiva, que té per objecte que els consumidors puguin, si així ho desitgen, presentar reclamacions contra els comerciants mitjançant procediments de resolució alternativa de litigis, es pot aplicar a aquest assumpte si es pot considerar que el procediment de mediació és una de les possibles formes de resolució alternativa de litigis, fet que ha de comprovar el jutge nacional.

En particular, el TJUE recorda que la Directiva és aplicable quan el procediment de resolució alternativa de litigis (en aquest assumpte, el procediment de mediació) reuneix tots i cadascun d'aquests requisits:

- ha d'haver estat incoat per un consumidor contra un comerciant en relació amb les obligacions derivades d'un contracte de compravenda o de serveis;
- ha de ser independent, imparcial, transparent, efectiu, ràpid i just, i
- s'ha de confiar a una entitat que estigui establerta de manera duradora i que figuri en una llista especial notificada a la Comissió Europea.

En cas que el jutge italià conclouï que és aplicable la Directiva sobre litigis en què són part els consumidors, el TJUE assenyala que, en els procediments de resolució alternativa de litigis establerts per aquesta directiva, el caràcter voluntari resideix no en la llibertat de les parts de recórrer o no a aquest procés, sinó en el fet que les parts se'n responsabilitzen i poden organitzar-lo com desitgin i donar-lo per acabat en qualsevol moment.

Per tant, l'alt tribunal de la Unió Europea considera que es preserva el dret de les parts a accedir al sistema judicial perquè el que és rellevant no és el caràcter obligatori o facultatiu del sistema de mediació, sinó el fet que, com preveu expressament la Directiva, es preserva el dret de les parts a accedir al sistema judicial.

En aquest sentit, el TJUE declara que l'exigència d'un procediment de mediació amb caràcter previ a l'exercici de les accions judicials pot ser compatible amb el principi de la tutela judicial efectiva si concorren determinats requisits que competeix examinar al jutge nacional.⁴²

42. Julio SIGÜENZA LÓPEZ, «Voluntariedad de la mediación: su verdadero significado de conformidad con el derecho de la Unión Europea», a Albert RUDA GONZÁLEZ i Carmen JEREZ DELGADO (dir.), *Estudios sobre Jurisprudencia Europeamateriales del III Encuentro anual del Centro español del European Law Institute*, Madrid, Editorial Jurídica Sepín, 2023.

4.4. MATÈRIES QUE PODEN SER SUSCEPTIBLES DE NEGOCIACIÓ EN EL PROCEDIMENT DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES

En aquest apartat ens hem de referir al protocol de mediació contenciosa administrativa inclòs en la *Guía para la práctica de la mediación intrajudicial*⁴³ del Consell General del Poder Judicial, del 2016, que és un gran punt de partida i que delimita, amb caràcter orientatiu i no limitatiu, les matèries i els supòsits que poden ser susceptibles de mediació, per a la qual cosa distingeix entre l'àmbit merament formal, l'àmbit material i la tipologia d'assumptes que poden ser derivats a mediació, sense constituir un *numerus clausus*.⁴⁴

En relació amb les qüestions que poden ser objecte del procediment, la proposta intenta que les mínimes matèries possibles quedin fora de l'intent d'acord mitjançant el procediment de negociació, en sentit similar al que destaca Fernández de Benito,⁴⁵ que és del parer que qualsevol matèria emparada pel dret administratiu ha de ser susceptible de mediació o transacció, excepte les que afectin de manera directa els drets fonamentals de la persona, les que siguin contràries a l'ordre públic i les que perjudiquin els interessos de tercers.

4.5. ÀMBIT SUBJECTIU DEL PROCEDIMENT

El plantejament intenta que cap administració pública ni cap ens integrant del sector públic quedi exclòs del procediment, per la qual cosa es configura un àmbit objectiu d'espectre molt ampli, format per:

- a) l'Administració general de l'Estat,
- b) les administracions de les comunitats autònomes,
- c) les entitats que integren l'Administració local i
- d) el sector públic institucional.

El sector públic institucional està integrat per:

- a) qualsevol organisme públic o entitat de dret públic vinculada amb les administracions públiques o dependent d'aquestes,
- b) les entitats de dret privat vinculades amb les Administracions Públiques o dependents d'aquestes quan exerceixin potestats administratives i
- c) les universitats públiques.

43. *Guía para la práctica de la mediación intrajudicial*, Madrid, CGPJ, 2016.

44. Vegeu Carlota CUMELLA DE MONTSERRAT i María MANÉN YZAGUIRRE, «La mediación como un sistema eficaz de solución de conflictos en todos los ámbitos», *Icade*, núm. 98 (maig-agost 2016).

45. María Jesús E. FERNÁNDEZ DE BENITO, *Seminario sobre mediación contencioso-administrativa: soluciones prácticas a planteamientos masivos de recursos/unificación de criterios*, 2011.

4.6. ÀMBIT OBJECTIU DEL PROCEDIMENT

Poden ser objecte del procediment de resolució de conflictes tots els actes administratius i les disposicions de caràcter general dictats per les administracions i entitats i que siguin susceptibles de ser recorreguts davant la jurisdicció contenciosa administrativa, amb les especificitats i els límits ja esmentats i continguts en el protocol de mediació contenciosa administrativa inclòs en la *Guía para la práctica de la mediación intrajudicial* del Consell General del Poder Judicial, del 2016.

També pot ser objecte del procediment de resolució de conflictes l'execució de les sentències fermes dictades pels jutjats i tribunals en els procediments contenciosos administratius.

4.7. PROCEDIMENT

L'Administració pública que qüestioni l'acte administratiu té un termini de deu dies des de la notificació o publicació de l'acte per a sol·licitar a l'Administració pública autora de l'acte o de la disposició de caràcter general, l'inici d'un procediment de negociació per tal d'eliminar les discrepàncies i evitar la interposició d'un recurs contenciós administratiu.

En l'escrit en el qual se sol·liciti l'inici del procediment de negociació s'han de fer constar els aspectes que originen les discrepàncies.

L'Administració autora de l'acte o la disposició de caràcter general té un termini de deu dies des de la recepció de la sol·licitud per a comunicar a l'Administració sol·licitant l'obertura del procediment de negociació i la data i el lloc de la reunió, juntament amb la composició de la comissió negociadora.

En tots els casos s'ha de constituir una comissió de treball, formada per ambdues administracions de manera paritària, a fi i efecte d'intentar arribar a una resolució que posi fi a la controvèrsia en un termini de tres mesos (a comptar de la constitució de la comissió). El procediment de negociació suspèn el termini d'interposició del recurs contenciós administratiu. Si no s'arriba a un acord, s'ha de fer constar en una acta i aleshores quedarà oberta la via jurisdiccional i començarà a transcórrer el termini de dos mesos per a presentar el recurs contenciós administratiu.

En l'escrit d'interposició del recurs s'ha de fer constar que s'ha seguit el procediment de negociació i que ha tingut un resultat desfavorable, i s'hi ha d'adjuntar l'acta aixecada a aquest efecte, atès que, com s'ha explicat, el procediment de negociació, de caràcter obligatori, és un requisit d'admissibilitat del recurs contenciós administratiu.

Un aspecte important per a assegurar un procediment de negociació just i proporcionat és que l'inici del procediment ha de comportar, indiscutiblement, la suspensió de l'acte administratiu objecte de la discrepància, com a excepció del principi d'executivitat dels actes administratius i com a excepció, també, de l'exercici del principi d'autotutela executiva del qual gaudeixen les administracions públiques. Aquesta suspensió assegura un debat serè,

posa les dues administracions en un pla d'igualtat a l'hora d'establir negociacions i permet una actuació fonamentada en el principi de confiança legítima entre les dues parts.

En canvi, quan la controvèrsia faci referència a una disposició de caràcter general, l'inici del procediment de negociació no comportarà la suspensió d'aquella, ja que, atès que existeix una pluralitat de destinataris, la suspensió podria perjudicar altres administracions interessades i ser contrària a l'interès general.

Pel que fa a l'acord, pot versar sobre una part o la totalitat de les matèries que s'hi han sotmès i pot afectar, en conseqüència, totalment o parcialment l'objecte de la controvèrsia. En aquest darrer cas, la interposició del recurs ha de fer referència a la pretensió que hagi quedat exclosa de l'acord en el si del procediment de negociació.

En el supòsit que la controvèrsia afecti una pluralitat d'administracions públiques interessades, si es tracta d'administracions locals de Catalunya participaran en el procediment de negociació els consells de govern locals i les entitats municipalistes. Si es tracta d'administracions autonòmiques interessades a resoldre controvèrsies d'actes administratius o disposicions de caràcter general de l'Administració general de l'Estat (que afectin una pluralitat de comunitats), el procediment de negociació s'haurà de dur a terme a la seu de la conferència sectorial de l'àmbit corresponent a l'acte objecte de la discrepància.

Així mateix, l'acord al qual s'arribi ha de ser signat per les parts que componen les comissions i ha de ser aprovat per l'òrgan competent de cada administració, amb l'emissió dels informes previs que siguin preceptius o que es considerin necessaris.

De l'acord, un cop aprovat per cadascuna de les parts, se'n lliurarà un exemplar a la conferència sectorial corresponent, document que en serà el títol executiu.

5. LES MODIFICACIONS LEGISLATIVES NECESSÀRIES PER A L'EFECTIVITAT DEL PROCEDIMENT DE RESOLUCIÓ DE CONFLICTES ENTRE ADMINISTRACIONS

5.1. PROPOSTES DE MODIFICACIÓ DE DIFERENTS ARTICLES DE LA LLEI REGULADORA DE LA JURISDICCIO CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

La necessitat de regular el procediment mitjançant una llei estatal és motivada bàsicament per l'article 149.1.6 CE, que atribueix competència exclusiva a l'Estat en les matèries corresponents a les legislacions mercantil, penal, penitenciària i processal, sens perjudici de les especialitats necessàries que en aquest ordre es derivin de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes.

Aquesta competència estatal és determinada per l'obligatorietat del tràmit de negociació que s'està configurant. A aquest efecte, el Tribunal Constitucional ha declarat que no és contrari a l'article 149.1.6 CE l'incís de la Llei del Parlament de Catalunya 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, que remet a un procediment extrajudicial per a la resolució de les situacions de

sobreendeutament (Sentència del Tribunal Constitucional [STC] 8/2019, del 17 de desembre, fonament jurídic [FJ] 2). Aquest procediment judicial havia adquirit caràcter voluntari després de la STC 54/2018, del 24 de maig.

En canvi, el Tribunal sí que va considerar que vulnerava l'article 149.1.6 CE la previsió, continguda en la disposició addicional quarta del Decret llei del Govern d'Aragó 3/2015, del 15 de desembre, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa energètica i accés a l'habitatge, que imposava, com a requisit previ a l'exercici de l'acció judicial, el sotmetiment al sistema de mediació hipotecària d'àmbit autonòmic (STC 5/2019, del 17 de gener, FJ 2). També és contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències la regulació d'un procediment judicial per a resoldre situacions de sobreendeutament de l'article 2 de la Llei del Parlament de Catalunya 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica (STC 13/2019, del 31 de gener, FJ 2). L'article no introduïa les especialitats necessàries derivades del dret substantiu de les comunitats autònomes, per la qual cosa contrariava la reserva estatal de l'article 149.1.6 CE.

En darrer terme, el Tribunal Constitucional també va declarar contrària a l'article 149.1.6 CE la disposició addicional cinquena de la Llei 10/2016, de l'1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions econòmiques del sistema públic de serveis socials i amb l'accés a l'habitatge a la Comunitat Autònoma d'Aragó, que exigia que les mesures del codi de bones pràctiques es desenvolupessin dins del sistema de mediació hipotecària implantat per la Comunitat Autònoma d'Aragó (STC 21/2019, del 19 de març, FJ 7).⁴⁶

46. Per totes, la STC 54/2018, del 24 de maig, declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'article 8 de la Llei del Parlament de Catalunya 20/2014, del 29 de desembre, de modificació de la Llei del Parlament de Catalunya 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum, ja que afegeix un nou apartat tercer a l'article 132-4 de la Llei 22/2010, als incisos «o demanda judicial» i «o a la demanda judicial»:

[...] el precepto ahora impugnado incurre en inconstitucionalidad en la medida en que sí instituye la mediación en presupuesto procesal para el ejercicio de la jurisdicción, desbordando así el ámbito de lo constitucionalmente admisible. La imperativa redacción del precepto («Las partes en conflicto [...] deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse al arbitraje») impide acoger la interpretación que se nos propone por la representación procesal del Gobierno de Cataluña, y que relaciona este precepto con el art. 132.2º del Código de consumo de Cataluña, según el cual «[d]e acuerdo con el principio de voluntariedad, las partes son libres de acogerse a la mediación así como de desistir de ella en cualquier momento». Ante dos determinaciones antitéticas, es necesario purgar la que, habiendo sido impugnada, resulta incompatible con el orden constitucional de distribución de competencias, al invadir la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4. Por ello debe estimarse la impugnación, si bien acotada a los incisos «o demanda judicial» y «o a la demanda judicial» del apartado tercero del artículo 132-4 del Código de consumo de Cataluña, pues no aparece argumentada por el Abogado del Estado la vulneración de las competencias estatales del artículo 149.1.11 y 13 CE que, adicionalmente, se imputa al precepto.

5.1.1. *Modificació de l'article 44.1 LJCA*

Centrat l'aspecte competencial, la proposta que es formula ha de passar necessàriament per la modificació de l'article 44.1 LJCA, en el sentit que s'ha de suprimir la regulació relativa al requeriment previ actual i s'hi ha d'incloure l'obligatorietat del procediment de negociació o diàleg entre administracions. Aquesta nova regulació, com s'ha dit reiteradament, està inspirada en el vigent article 33.2 LOTC pel que fa a l'inici de les negociacions amb caràcter previ i a l'ajornament del termini per a interposar el recurs d'inconstitucionalitat.

5.1.2. *Modificació de l'article 104 LJCA*

Un dels punts febles de la vigent legislació processal contenciosa administrativa és, sens dubte, l'execució de les sentències. Per això, es considera necessari que el procediment de diàleg i d'intent de resolució de les controvèrsies abasti també aquesta fase del procediment, que ocasiona moltíssims litigis entre les parts, nombrosos incidents processals i que, en darrera instància, ha de resoldre el poder judicial.

Ezquerria Huerva s'ha pronunciat sobre aquestes dificultats i la necessitat que l'execució de les sentències pugui ser objecte d'acords transaccionals.⁴⁷

Segons l'autor, hi ha importants arguments de naturalesa jurídica que condueixen a defensar la legitimitat d'aquesta manera convencional de posar fi a la controvèrsia processal que afecta el compliment i l'execució de les sentències. Creu que la transacció ben entesa, i amb un seguit de condicions i límits, ofereix virtuts significatives precisament en relació amb la materialització dels pronunciaments judicials que deixen oberts els termes del seu propi

47. A. EZQUERRA HUERVA, «El cumplimiento transaccional de las sentencias contencioso-administrativas», *Revista de Administración Pública*, núm. 210 (2019), p. 217-258. L'autor reclama una regulació pròpia de la figura de la transacció per a l'execució de determinades sentències, amb límits:

[...] el presente estudio pretende contribuir al diseño de un régimen jurídico de la transacción como cauce o herramienta para el cumplimiento de las sentencias contencioso-administrativas estimatorias. La construcción que he intentado realizar en los apartados precedentes toma como punto de partida y se fundamenta en los principios y reglas generales de la transacción en el ámbito procesal en general, y en el contencioso-administrativo en particular. Los interrogantes que en la actualidad plantea el cumplimiento convencional de las sentencias son numerosos y de muy diversa índole, sin que la aplicación analógica o mutatis mutandis de la regulación contenida en el art. 77 LJCA, concerniente a la terminación convencional del procedimiento declarativo aporte luz sobre los mismos. Por ese motivo, una apuesta real por la apertura del cumplimiento de las sentencias contencioso-administrativas a la negociación entre los interesados requiere sin duda de la correspondiente regulación en la LJCA. Una regulación específica que dé respuesta a la idiosincrasia que la negociación plantea en un momento procesal posterior al dictado de la sentencia y que, por tanto, delimite con precisión los contornos, el alcance y los límites de dicha posibilidad negociadora en sede de ejecución. Sirvan en cualquier caso las reflexiones contenidas en este estudio como modesta aportación, tal vez útil, tanto para el eventual encaje de la figura en el momento presente, carente de la aludida regulación específica, como para una futura reforma normativa al respecto.

compliment i que, precisament per això, presenten major complexitat o dificultat a l'hora de complir-los. Es tracta de sentències en les quals la interpretació de la decisió permet una pluralitat d'alternatives de compliment, totes elles ajustades a la legalitat i d'acord amb el sentit del pronunciament judicial.

No són poques les ocasions en les quals, una vegada ferma una sentència, el recurrent que ha obtingut un pronunciament favorable es veu sotmès a un autèntic calvari per a veure materialment satisfetes les seves pretensions legítimes, per causes que poden ser diverses. L'autor continua dient que, en aquests casos, obrir la contesa judicial en relació amb els termes en els quals s'ha de donar compliment a la sentència en la negociació i acord entre les parts, ofereix avantatges importants. El principal és que la transacció es pot convertir en un camí eficaç per a posar fi a processos judicials enquistats o amb risc d'enquistar-se. Estretament vinculat amb aquesta raó, l'acord entre les parts presenta la virtut que permet fixar els termes de l'observança de la decisió judicial en supòsits en els quals aquests són incerts, o jurídicament indistints o indiferents, tant per a les parts com per a l'òrgan judicial. Hi ha moltes argumentacions jurídiques que permeten afirmar que en l'ordenament vigent no hi ha cap inconvenient que impedeixi el compliment pactat de les sentències; ara bé, únicament en relació amb determinades sentències i amb subjecció a certs límits.

Atès que el procediment de resolució de conflictes també és d'aplicació en el tràmit d'execució de les sentències fermes dictades pels jutjats i tribunals en els procediments contenciosos administratius, es fa necessari modificar l'article 104 LJCA per a preveure el procediment, que en aquest cas haurà de ser voluntari, per a intentar arribar a un acord entre les dues administracions implicades per a donar compliment a la sentència.

5.1.3. *Modificació de l'article 51.1 LJCA*

El fet que, de conformitat amb la nova redacció de l'article 44 LJCA, l'absència del tràmit relatiu al procediment de negociació previst en els litigis entre administracions públiques sigui un motiu d'inadmissibilitat del recurs contenciós administratiu provoca, inevitablement, la modificació de l'article 51.1 LJCA per a preveure el nou supòsit d'inadmissibilitat.

Casado Casado⁴⁸ s'ha referit a la compatibilitat entre la possible modificació del sistema de recursos i, com es proposa, la introducció de nous límits d'accés i requisits d'admissió, amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva, en el sentit que es tracta d'una qüestió de legalitat ordinària i que, en principi, manca de contingut o rellevància constitucional.

Segons l'autora, aquest criteri interpretatiu porta al fet que el legislador pugui introduir límits d'accés als recursos i requisits d'admissió. A més, com que la decisió sobre l'admissió o inadmissió i la comprovació del compliment dels requisits establerts són una qüestió de legalitat ordinària, en principi mancada de contingut o rellevància constitucional, la seva

48. LUCÍA CASADO CASADO, *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*, València, Tirant lo Blanch, 2019, p. 27-43.

adopció és competència exclusiva dels jutges i tribunals. Per tant, les facultats que el Tribunal Constitucional pot exercir en aquest àmbit, a través del recurs d'empara, són molt limitades.

No li correspon revisar l'aplicació judicial de les normes sobre admissió de recursos, excepte en els supòsits d'inadmissió en què aquesta manqui manifestament de motivació, es declari prenent com a base una causa legalment inexistent o es faci mitjançant un judici arbitrari, mancat de raonament o fonamentat en un error fàctic patent.

Palomar i Fuertes⁴⁹ s'han pronunciat sobre el tràmit processal de la inadmissió del recurs contenciós administratiu, que implica, en el supòsit de concórrer alguna causa, la no tramitació del recurs, en el sentit que la declaració d'inadmissió requereix el compliment d'un seguit de requisits, atès que ha de tenir lloc alguna de les circumstàncies o dels supòsits previstos de manera inequívoca i manifesta, requereix haver escoltat a les parts i és susceptible d'impugnació.

Conseqüentment, la proposta és respectuosa amb el dret fonamental a la tutela judicial efectiva i amb la preservació del dret d'accés a la via jurisdiccional.⁵⁰

5.2. PROPOSTA DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 39/2015, DE L'1 D'OCTUBRE, DEL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES (LPAC)

En l'apartat precedent s'ha assenyalat la necessitat que l'acte administratiu objecte de la controvèrsia i que ha originat l'obertura del procediment de negociació entre les administracions implicades estigui en suspens, no gaudeixi d'executivitat, mentre romanen obertes les converses per a intentar la resolució del litigi abans de la interposició del recurs contenciós administratiu.

Òbviament, aquesta previsió no encaixa en el principi general d'executivitat dels actes administratius que preveu la Llei 39/2015 i suposa una excepció, també, a la prerrogativa de les administracions, segons la qual poden procedir a l'execució forçosa dels seus propis actes en cas de resistència dels destinataris a complir-los.

49. Alberto PALOMAR i Javier FUENTES, «La inadmisión del recurso contencioso administrativo», *Práctico Contencioso Administrativo* (en línia) (vLex), 2023:

La declaración de inadmisión tiene que ser, en todo momento, respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva y fruto de un análisis sólido y riguroso que se adapte al espíritu y finalidad de las previsiones efectuadas en el art. 51, LJCA . La declaración de inadmisión o de no pronunciamiento sobre el fondo del asunto supone vedar el acceso a la jurisdicción y, por ello, esas decisiones han de verificarse de forma especialmente intensa, dada la vigencia aquí del principio *pro actione*, principio de obligada observancia por los Jueces y Tribunales que impide que determinadas interpretaciones y aplicaciones de los requisitos establecidos legalmente para acceder al proceso eliminen u obstaculicen injustificadamente el derecho a que un órgano judicial conozca y resuelva en Derecho sobre la pretensión a él sometida (STC 36/1997, de 25 de febrero), STC 44/2005, de 28 de febrero] y STC 133/2005, de 23 de mayo.

50. Vegeu María PÉREZ-UGENA COROMINA, «Garantía del derecho a la tutela judicial efectiva en los sistemas principales de resolución de conflictos alternativos: arbitraje y mediación», *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, vol. 62, núm. 1 (2014).

5.2.1. *Modificació de l'article 98 LPAC*

Per tant, aquesta excepció obliga a introduir una modificació en l'article 98 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Com en el cas anterior, ens trobem davant la legislació del procediment administratiu comú, de competència estatal en virtut de l'article 149.1.18 CE, segons el qual l'Estat té competència exclusiva sobre:

18a. Les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, les quals garantiran, en qualsevol cas, als administrats un tractament comú davant aquelles; el procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes; legislació sobre expropiació forçosa; legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives i el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques.

El Consell de Garanties Estatutàries s'ha pronunciat sobre el repartiment competencial per a la fixació del règim jurídic i el procediment de les administracions públiques en el seu dictamen 17/2010,⁵¹ del 15 de juliol, sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, respecte al Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals sobre el Projecte de llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Pel que fa a la proposta concreta de modificació de l'article 98 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, al redactat actual de l'apartat primer de l'article 98 s'hi hauria d'afegir una lletra *e* on es preveïés l'excepcionalitat de la no executivitat dels actes administratius respecte als quals s'hagi iniciat un procediment de negociació entre dues administracions públiques.

Els motius que justifiquen aquesta suspensió automàtica de l'acte administratiu controvertit mentre es duen a terme les negociacions, tal com s'ha explicat, no es poden aplicar a

51. <www.cge.cat/admin/uploads/docs/20130325205243-1.pdf>. Dictamen 17/2010, del 15 de juliol, sobre el Projecte de llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, fonament jurídic segon, «El bloc de la constitucionalitat en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques». El Projecte parteix del títol competencial de la Generalitat previst en l'article 159.1 EAC, que estableix: «Correspon a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, la competència exclusiva en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució». Així, tot i que l'EAC qualifica la competència com a exclusiva, hem de configurar-la integrant l'incís final de l'article 159.1 EAC, que es remet al títol competencial de l'Estat sobre les «bases del règim jurídic de les administracions públiques», les quals «garantiran als administrats un tractament comú davant aquelles» i sobre el «procediment administratiu comú, sens perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes». D'aquesta manera, la configuració del bloc de la constitucionalitat ha de partir de les previsions dels articles 149.1.18 CE i 159 EAC, als quals s'hauria d'afegir l'article 150 EAC, pel que fa a la potestat d'autoorganització de la Generalitat sobre la seva administració. Així mateix, en l'examen de la validesa dels preceptes qüestionats també haurem de tenir en compte la legislació estatal que conté les bases, és a dir, la Llei 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, LRJAPC).

les disposicions de caràcter general. Tradicionalment, la jurisprudència ha interpretat molt restrictivament la suspensió d'ordenances i reglaments. Chamorro González⁵² s'ha referit a l'inconvenient d'aplicar aquesta mesura cautelar als instruments de planejament i diu que la jurisprudència en matèria de mesures cautelars en els procediments judicials que tenen per objecte el control de la legalitat de disposicions de caràcter general és molt restrictiva a l'hora d'acordar la mesura cautelar de suspensió de l'eficàcia del reglament impugnat. La valoració preceptiva dels interessos en conflicte (*arg. ex art. 130.1 LCJA*) i la necessitat de no pertorbar greument l'interès general, apartat segon d'aquest mateix precepte, canalitzen una doctrina jurisprudencial que entén que no s'ha de suspendre l'eficàcia del contingut d'una disposició general, com un dels màxims exponents d'una decisió administrativa que tendeix a tutelar l'interès públic corresponent. La disposició ha de desplegar els seus efectes de manera immediata, ja que la seva vocació és fer efectiva una determinada decisió administrativa.

5.3. PROPOSTA DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 7/1985, DEL 2 D'ABRIL, REGULADORA DE LES BASES DEL RÈGIM LOCAL (LBRL), I DEL DECRET LEGISLATIU 2/2003, DEL 28 D'ABRIL, PEL QUAL S'APROVA EL TEXT REFÓS DE LA LLEI MUNICIPAL I DE RÈGIM LOCAL DE CATALUNYA (TRLMRLC)

En els apartats precedents s'han exposat les dificultats afegides per a l'aplicació de l'article 44 LJCA, relatiu a la interposició del requeriment previ, quan intervenen administracions locals.

Certament, ens trobem davant d'una flagrant desigualtat en els litigis entre administracions en els quals l'administració requerida és l'Administració local. Com s'ha dit, en el supòsit de controvèrsia entre òrgans de l'Administració general de l'Estat i d'altres comunitats autònomes, és clara i pacífica l'aplicació de l'article 44 LJCA. També ho és quan és

52. José María CHAMORRO GONZÁLEZ, «El control judicial de las disposiciones de carácter general. Algunas consideraciones», *Quaderns de Dret Local* (Fundación Democracia y Gobierno Local), 2008, p. 64-74. L'autor posa èmfasi especialment en els inconvenients que comportaria la suspensió generalitzada del planejament urbanístic, com a disposicions de caràcter general:

Sin duda en esta doctrina se encierra un influyente y claro factor, a saber, no se entiende conveniente que la eficacia de una disposición general esté suspendida durante los largos meses o años en que se retrasa la sentencia que decide el fondo. Piénsese en el clarificador ejemplo de un instrumento de planeamiento, por ejemplo un plan general de ordenación urbana, que, habiendo sido impugnado, no se suspenda por el hecho de que esa medida cautelar impidiera la urbanización, la ordenación territorial de una determinada zona, la puesta en marcha de infraestructuras urbanas, viviendas, etc., durante varios meses. Si la duración estimada de la tramitación, y por tanto el tiempo previsto para obtener una decisión de fondo fuera otro, ese factor podría influir para obtener una tutela cautelar si por ejemplo el tiempo estimado de duración del proceso fueran cinco o seis meses. Sin embargo, se está abriendo camino una concepción distinta que partiendo del principio general de la pérdida de la finalidad legítima del recurso interpuesto, como elemento o criterio de adopción de medidas cautelares, invita a acordar la suspensión de la eficacia.

l'Administració local qui qüestiona un acte o una disposició de caràcter general de l'Administració de l'Estat o de les comunitats autònomes. I tampoc no es plantegen problemes quan la litigiositat o la controvèrsia és entre administracions locals. El problema sorgeix quan és l'Administració general de l'Estat o la de les comunitats autònomes la que qüestiona una actuació de l'Administració local. En aquest supòsit no s'aplica l'article 44 LJCA, sinó que entren en joc els articles 65 i 66 LBLR, segons els quals l'Administració de l'Estat o de les comunitats autònomes, en l'àmbit de les competències respectives, si considera que un acte o un acord d'alguna entitat local infringeix l'ordenament jurídic, pot requerir-la perquè anul·li l'acte esmentat en el termini màxim d'un mes.

5.3.1. *Proposta de modificació dels articles 65 i 66 LBLR i 181 i 182 TRLMRLC*

Ha quedat dit, quan s'ha definit el model de procediment de resolució de conflictes, que uns dels seus principis inspiradors han de ser la confiança legítima i la bona fe, juntament amb la igualtat entre les parts. Això fa necessari modificar la legislació de règim local per tal d'equiparar el procediment considerat en la nova redacció proposada de la LRJCA amb l'inclòs en les bases de règim local, per tal que les administracions locals tinguin igualtat d'oportunitats per a intentar establir un consens entre posicions discrepants entre administracions públiques, puguin tenir la posició d'administració qüestionant o qüestionada.

Escau, doncs, eliminar també en aquest cas el requeriment previ i establir uns terminis idèntics als previstos en la proposta de modificació de l'article 44 LRJCA.

D'aquesta manera, el tràmit de la negociació serà obligatori tant quan l'Estat o la comunitat autònoma consideri que un acte o un acord d'alguna entitat local infringeix l'ordenament jurídic, com en els supòsits d'actes o acords de les entitats locals que menyscabin competències de l'Estat o de les comunitats autònomes, interfereixin en el seu exercici o sobrepassin la competència de l'Estat o de la comunitat autònoma.

La modificació de la LBLR ens porta inevitablement a afrontar la modificació del Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, per coherència normativa; en concret, els seus articles 181 o 182, homònims dels articles 65 i 66 de la Llei de bases.

5.4. SOBRE LA PROPOSTA DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 26/2010, DEL 3 D'AGOST, DE RÈGIM JURÍDIC I DE PROCEDIMENT DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES DE CATALUNYA

L'article 159.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) atorga a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment administratiu, la competència per a regular les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat.

També l'article 160.1 EAC conté la previsió que correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local, que, respectant el principi d'autonomia local, in-

clou el règim de les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorciades.

En virtut de l'article 2 EAC, que configura el sistema institucional de la Generalitat, del qual formen part també les administracions locals de Catalunya, la Llei 26/2010 és aplicable a totes les administracions públiques catalanes, tot i que preveu especificitats concretes per a l'Administració de la Generalitat i respecta el principi de diferenciació, establert per l'article 84.3 EAC, en la distribució de les responsabilitats de les administracions locals en matèria d'adaptació dels procediments a l'ús dels mitjans electrònics en llurs relacions amb els ciutadans.

L'aplicabilitat de la Llei a totes les administracions públiques de Catalunya, en virtut de les disposicions de l'EAC, suposa un règim comú per a totes, sens perjudici que determinades disposicions únicament siguin aplicables a l'Administració de la Generalitat i als organismes i les entitats públiques que en depenen o s'hi vinculen.

En aquest sentit, en relació amb aquesta norma el Govern de la Generalitat va aprovar amb data 16 de febrer de 2022 la *Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya*.⁵³

En l'àmbit de Catalunya, les disposicions legals vigents que regulen el règim jurídic i el procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya encara són anteriors a les lleis 39/2015 i 40/2015.

Segons la memòria preliminar aprovada, entre els objectius que es volen assolir destaca, pel tema que ens ocupa, «[a]bordar la regulació d'instruments per assolir la terminació convencional del procediment administratiu i, com a mecanismes substitutius o alternatius dels recursos administratius ordinaris, en particular, la mediació administrativa».⁵⁴

Durant el tràmit de la consulta pública prèvia de la *Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei* s'han fet diferents aportacions en relació amb la figura de la mediació administrativa com a mètode de relació de conflictes en els quals intervé l'Administració.

Per exemple, l'Associació de Professionals de la Mediació de Conflictes de Catalunya (en endavant, ACDMA) va presentar una aportació en la qual s'afirma que la mediació de conflictes és la millor eina en les desavinences entre Administració i ciutadania o entre administracions, com ja ve fent palès el pla pilot en la jurisdicció contenciosa administrativa, i proposa que es pugui preveure la possibilitat d'utilitzar la mediació com a substitutiva del recurs d'alçada, és a dir, en la fase final del procediment administratiu, i identificar les àrees o els supòsits en què existeixi una possibilitat de pacte entre les parts que faci factible utilitzar el procediment de la mediació.

53. <<https://govern.cat/govern/docs/2022/02/15/13/28/1af7a666-05a0-4103-b6c2-f3395bc05c52.pdf>>.

54. Vegeu T. REQUENA LÓPEZ, «Crítica a la marginación de los recursos administrativos como alternativa no jurisdiccional para la resolución de pretensiones de derecho administrativo», a *Alternativas no jurisdiccionales en la resolución de pretensiones de Derecho Público*, VI Jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública - Junta de Andalucía, 2003.

També el Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación (en endavant, GEMME), l'objectiu principal del qual és l'impuls dels mètodes alternatius de resolució de conflictes en general i, especialment, la mediació, va presentar suggeriments i aportacions per a donar suport als objectius de la reforma de la Llei, atès que intenta desenvolupar la previsió de la Llei de procediment administratiu comú, és a dir, la finalització consensuada del procediment, així com la substitució dels recursos administratius. En relació amb aquest, manifesten que la mediació resulta un mètode adequat, útil i efectiu per a promoure una solució pacífica de la controvèrsia, tal com es comprova en els diferents projectes i experiències portades a terme en diferents comunitats autònomes, incloent-hi Catalunya.^{55,56} El GEMME acaba afirmant que la mediació, a més, no sols té avantatges per als conflictes entre l'Administració i la ciutadania, sinó també per als que es produeixin entre diferents administracions.

I, per a acabar, el Col·lectiu de Professionals de Mediació del Col·legi d'Educaadores i Educadors Socials de Catalunya també es va manifestar durant el tràmit i va exposar que, quant a la mediació de conflictes, la relació entre Administració i ciutadania o entre administracions ha de considerar el diàleg i el compromís per a entendre's, per a una Administració justa. Per tant, demana que la futura llei inclogui la mediació per a resoldre els conflictes que puguin sorgir entre aquests actors.

Per tot això, és imprescindible que —a la vista de les aportacions fetes per diferents entitats durant el tràmit d'informació pública i tenint en compte també que un dels objectius de la nova llei és abordar la regulació d'instruments per a assolir la terminació convencional del procediment administratiu com a mecanismes substitutius o alternatius dels recursos administratius ordinaris— el nou redactat contingui una previsió expressa sobre el procediment de resolució de conflictes entre administracions públiques, també com a mostra de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat i com a configuració del sistema institucional de la Generalitat de Catalunya, del qual formen part també les administracions locals.

5.5. PROPOSTA DE MODIFICACIÓ DE LA LLEI 7/1996, DEL 5 DE JULIOL, D'ORGANITZACIÓ DELS SERVEIS JURÍDICS DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

La Llei 52/1997, del 27 de novembre, d'assistència jurídica a l'Estat i les institucions públiques, exigeix a l'advocat de l'Estat, per a desistir vàlidament d'accions o de recursos, o per a aplanar-se a les pretensions de la part contrària, l'autorització expressa de l'Advocacia General de l'Estat, que en tot cas haurà de demanar un informe al departament, l'organisme o l'entitat pública corresponent.

55. Vegeu Héctor IGLESIAS SEVILLANO, «Propuestas para una mediación administrativa: los recursos administrativos como campo óptimo de implantación», a *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98 (2017).

56. Vegeu Héctor IGLESIAS SEVILLANO, «La mediación en los recursos administrativos», a R. CABRERA MERCADO i M. QUESADA LÓPEZ (dir.), *La mediación como método para la resolución de conflictos*, Madrid, Dykinson, 2017, p. 347-362.

Així mateix, en els processos en els quals es dilucidin pretensions sobre drets de la hisenda pública d'una quantia superior a un milió d'euros, el departament, organisme o entitat pública haurà d'adjuntar a l'informe sobre la proposta de conformar-se, una memòria amb l'estimació de les seves conseqüències econòmiques per a la hisenda pública.

En canvi, a Catalunya la Llei 7/1996, del 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, preveu en l'article 8 que no es pot interposar cap acció per via judicial sense l'autorització prèvia del president de la Generalitat o del conseller afectat. A més, l'acció s'ha d'interposar per mitjà del director del Gabinet Jurídic. S'han de seguir els mateixos tràmits per a aplanar-se a les demandes i per a desistir dels procediments en curs. Excepcionalment, en casos d'urgència, llevat que l'acord del Govern sigui preceptiu, el director del Gabinet Jurídic pot decidir la interposició d'accions judicials, de les quals ha de donar compte immediatament al president de la Generalitat o al conseller afectat. Amb tot això, l'obligació continguda en la Llei 7/1996, d'aconseguir l'autorització del president de la Generalitat o de la persona titular del departament en qüestió per a aplanar-se o desistir dels procediments judicials, hauria d'implicar també la mateixa autorització per a l'assumpció d'acords extrajudicials per a resoldre les controvèrsies entre administracions dins del procediment de negociació proposat en el present treball.

Aquest formalisme i aquesta rigidesa poden arribar a comprometre la viabilitat del procediment, per la qual cosa és necessari articular mecanismes que treguin complexitat a la presa de decisions per a arribar a acords entre administracions i facin el procediment més àgil, eficient i eficaç.

Sens dubte, sempre és necessària l'aprovació formal dels òrgans competents de les administracions que arriben a un acord. En el cas de les administracions locals, aquesta competència s'atribueix a l'alcaldia o al ple, en funció de si la matèria objecte de l'acord està atribuïda a l'un o a l'altre òrgan.

En el cas de l'Administració de la Generalitat, seguint l'exemple de la Llei 52/1997, del 27 de novembre, d'assistència jurídica a l'Estat i les institucions públiques, es proposa que la decisió d'aprovació de l'acord requereixi l'autorització expressa del director del Gabinet Jurídic de la Generalitat, que en tot cas haurà de demanar un informe al departament, l'organisme o l'entitat pública corresponent.

Francesc Esteve Balagué⁵⁷ formula una proposta detallada sobre la concreció i els termes de la modificació de les normes jurídiques esmentades.

6. CONCLUSIONS

És possible disposar d'un procediment administratiu específic, amb l'objectiu de resoldre les discrepàncies i controvèrsies que tinguin lloc entre administracions públiques, i previ a la interposició dels recursos en la jurisdicció contenciosa administrativa.

57. Francesc ESTEVE BALAGUÉ, *La conflictivitat jurisdiccional en l'ordre contenciós administratiu*, p. 149-187.

I no només és possible. Hauria de ser un repte i és una necessitat.

Hem de pensar que en els propers anys les administracions públiques iniciaran el que podríem anomenar la segona revolució del segle XXI, pel que fa a la seva organització, funcionament i maneres de relacionar-se entre elles i amb els ciutadans i les ciutadanes. Si la primera revolució va venir donada per l'entrada en vigor de les lleis de transparència, que va provocar una nova manera de treballar i de servir els interessos generals, és previsible que estiguem assistint a un nou canvi de paradigma. Les administracions, en el seu funcionament, ja no actuaran amb la força que els dona estar investides de potestats, prerrogatives i privilegis exorbitants, sinó que basaran la seva relació amb la ciutadania en el diàleg, en el fet d'escoltar i parlar. I, més que *parlar*, escauria més el mot *enraonar*, que etimològicament prové del llatí *ratio* i significa recercar la raó'.

I aquest nou canvi de paradigma s'esdevindrà amb l'objectiu d'intentar trobar fórmules per a solucionar els conflictes que es plantegin entre els ciutadans i les ciutadanes amb les administracions, i entre les administracions entre si, amb mètodes de resolució de conflictes alternatius als vigents: substituïnt els recursos administratius i els recursos contenciosos administratius pel diàleg, la mediació, l'arbitratge, la conciliació, el consens i la transacció.

Si, tal com preveu la Constitució espanyola, les administracions públiques serveixen amb objectivitat els interessos generals i actuen d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, ha de ser possible, amb els canvis legals apuntats, definir un espai on conflueixin aquests interessos generals que defensen totes les administracions.

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

Si el malaurat requeriment previ, que tants i tants cops es transforma en un recurs administratiu més i que gairebé sempre acaba en un silenci, se substituís per un espai institucionalitzat entre administracions, un espai de diàleg, de transacció i de pacte, no només s'evitarien conflictes jurisdiccionals, no només disminuiria la conflictivitat, sinó que també, potser, les administracions s'adonarien que aquest interès general al qual serveixen és el mateix i que un procediment similar o anàleg al que preveu la LOTC en la LJCA ens faria guanyar temps, eficàcia i eficiència, ens faria reduir tràmits i despeses, i contribuiria a la dessaturació de l'Administració de justícia.

El plantejament proposat no té una complexitat juridicolegal extraordinària, ans al contrari. La senzillesa de la proposta i el seu enfocament possibilista a l'hora de definir aquest procediment que permeti la resolució de litigis i controvèrsies entre diferents administracions públiques abans de la interposició d'un recurs contenciós administratiu, el poden convertir, amb la necessària pedagogia i la ferma voluntat del legislador, en un camí que marqui l'actitud exemplificadora que han de seguir les administracions a l'hora d'intentar trobar solucions

a les dissensions, i pot servir de base per a una regulació més àmplia, que englobi també els conflictes entre els ciutadans i les administracions.

7. BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, Pablo. «El interés general como principio inspirador de las políticas públicas». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41 (febrer 2016).
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14 (1985).
- ARANA GARCÍA, E.; NAVARRO ORTEGA, A. «La solución extrajudicial de conflictos en el derecho administrativo. Especial referencia al arbitraje». A: LOZANO MARTÍN, A. M.; OROZCO PARDO, G. (dir.). *Tratado de Mediación en la resolución de conflictos*. Madrid: Tecnos, 2015, p. 473-494.
- ARBÓS MARÍN, Xavier. «Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley». *Teoría y Realidad Constitucional* [UNED], núm. 34 (2014).
- ARBÓS MARÍN, Xavier (coord.). *Las relaciones intergubernamentales en el estado autonómico: La posición de los actores*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2009 (Institut d'Estudis Autonòmics; 64).
- BAUZÁ MARTORELL, Felio José. *Mediación y arbitraje en la Administración Pública: Por una conciliación entre la legalidad y la eficacia*. Barcelona: Bosch, 2022.
- BELANDO GARÍN, Beatriz. «La Mediación Administrativa. Entre el derecho a una buena administración y la renovación de la Justicia». A: AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (dir.). *Control administrativo y justicia administrativa*. Madrid: INAP, 2016.
- BELANDO GARÍN, Beatriz. «La mediación intrajudicial contencioso-administrativa frente al colapso de la justicia». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 207 (2020), p. 173-190.
- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis. «Una apuesta por la mediación administrativa». *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3/2014 (juny 2014).
- CARRASCO LÓPEZ, Ignacio. «El control jurisdiccional de los actos de las entidades que integran la Administración local a instancias de las comunidades autónomas en su aspecto adjetivo (Especial referencia a la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2012)». *Revista Aranzadi Doctrinal* [Cizur Menor: Aranzadi, SAU], núm. 9/2013 (gener 2013).
- CASADO CASADO, L. *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. València: Tirant lo Blanch, 2019.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, José María. «El control judicial de las disposiciones de carácter general. Algunas consideraciones». *Quaderns de Dret Local* [Fundación Democracia y Gobierno Local], 2008, p. 64-74.
- CHAVES GARCÍA, José Ramon. «El requerimiento preliminar entre administraciones públicas del art. 44 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa». *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 5 (març 2016).
- CREMADES, Bernardo M. «Los nuevos aires de reforma de arbitraje». A: *Estudios acerca de la reforma de la justicia en España*. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación i Ministerio de Justicia, 2004.
- CUMELLA DE MONTSERRAT, Carlota; MANÉN YZAGUIRRE, María. «La mediación como un sistema eficaz de solución de conflictos en todos los ámbitos». *Icade*, núm. 98 (maig-agost 2016).
- ESPLUGUES BARONA, Carla. «Justicia administrativa y medidas alternativas de resolución de conflictos: ¿utopía o realidad?». *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, núm. 24 (2018).

- ESTEVE BALAGUÉ, Francesc. *La conflictivitat jurisdiccional en l'ordre contenciós administratiu entre administracions públiques: Una proposta de resolució de conflictes*. Barcelona: Atelier, 2024.
- EZQUERRA HUERVA, A. «Ejecución de sentencias contencioso-administrativas y adopción de medidas cautelares. En particular, la suspensión de la ejecución de sentencias por el tribunal de instancia en caso de interposición de recurso de amparo». *Revista de Administración Pública*, núm. 197 (2015), p. 271-304.
- EZQUERRA HUERVA, A. «El cumplimiento transaccional de las sentencias contencioso-administrativas». *Revista de Administración Pública*, núm. 210 (2019), p. 217-258 [DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.210.08>].
- FERNÁNDEZ DE BENITO, María Jesús E. *Seminario sobre mediación contencioso-administrativa: soluciones prácticas a planteamientos masivos de recursos/unificación de criterios*. 2011. Accessible en línia a: <<https://mediacion.icav.es/wp-content/uploads/2018/01/SEMINARIO-MEDIACI%C3%93N-CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA-1.pdf>> [consulta: 7 gener 2024].
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R. *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, M. «La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las CCAA: el mecanismo del art. 33.2 LOTC». *Informe Comunidades Autónomas*, anys 2007 i 2008.
- HERNANDO RYDINGS, M. «La mediación como fórmula de resolución de conflictos de derecho público en el Reino Unido». A: CABRERA MERCADO, R.; QUESADA LÓPEZ, M. (dir.). *La mediación como método para la resolución de conflictos*. Madrid: Dykinson, 2017, p. 551-558.
- IGLESIAS SEVILLANO, Héctor. «Propuestas para una mediación administrativa: los recursos administrativos como campo óptimo de implantación». *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98 (2017).
- IGLESIAS SEVILLANO, H. «La mediación en los recursos administrativos». A: CABRERA MERCADO, R.; QUESADA LÓPEZ, M. (dir.). *La mediación como método para la resolución de conflictos*. Madrid: Dykinson, 2017, p. 347-362.
- JIMÉNEZ, R.; FERRERES, V.; SALVADOR, A. *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales: Seminario, Barcelona, 22 de octubre de 2004*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2005, p. 66-86 [ISBN: 84-393-6957-3 I].
- LEONARDO ZORRILLA, Alberto. «¿Vulnera los derechos de los ciudadanos esperar tres años para un juicio?». *Actualidad Jurídica Aranzadi* [Cizur Menor: Aranzadi, SAU], núm. 986 (2022).
- LLOPIS REYNA, Enrique. «La mediación en el orden contencioso administrativo, ventajas y realidades de esta figura desconocida». *Revista de Estudios Locales: Cunal* [ISSN: 1578-9241], núm. 207 (2020).
- MALARET, E. «El requerimiento previo al contencioso-administrativo en las relaciones interadministrativas. Comentario Art.44, Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa». *Revista Española de Derecho Administrativo* [Civitas], núm. 100 (1998). ISSN: 0210-8461.
- MASUCCI, Alfonso. «El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el derecho administrativo: esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa». *Revista de Administración Pública*, núm. 178 (gener-abril 2009) [ISSN: 0034-7639].
- MEJÍAS GÓMEZ, Juan Francisco. *La mediación como forma de tutela judicial efectiva*. Madrid: El Derecho, 2009. «Anexo legislativo: Ley reguladora del proceso de mediación D.L. M 36797-2009» [ISBN: 978-84-936201-4-1].
- MINISTERIO DE JUSTICIA (COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN). «Preliminar. La Sección Especial para la Reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa». A: *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción contencioso-administrativo*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2013.

- NIETO, Alejandro. «Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las entidades locales». *Revista de Administración Pública*, núm. 115 (gener-abril 1988), p. 8-10.
- PADRÓS REIG, Carlos. «La articulación del concepto de “colaboración” desde el punto de vista del ordenamiento administrativo». *Revista Española de Derecho Administrativo* [Pamplona: Civitas, SA], núm. 142 (2009).
- PALOMAR, Alberto; FUENTES, Javier. «La inadmisión del recurso contencioso administrativo». A: *Práctico Contencioso Administrativo* [en línea]. *vLex*, 2023.
- PEITEADO MARISCAL, Pilar. «Consideraciones sobre la relación entre el derecho a la tutela judicial efectiva y la mediación obligatoria». *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, vol. 66, núm. 2 (2018), p. 283-322.
- PÉREZ MEDINA, José María. «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, desde la perspectiva de la Administración general del Estado». *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 19 (2009).
- PÉREZ-UGENA COROMINA, María. «Garantía del derecho a la tutela judicial efectiva en los sistemas principales de resolución de conflictos alternativos: arbitraje y mediación». *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, vol. 62, núm. 1 (2014) [ISSN: 0423-4847].
- REBOLLO PUIG, Manuel. «Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable». *Documentación Administrativa*, núm. 6 (gener-diciembre 2019), p. 43-80.
- REQUENA LÓPEZ, T. (2003). «Crítica a la marginación de los recursos administrativos como alternativa no jurisdiccional para la resolución de pretensiones de derecho administrativo». A: *Alternativas no jurisdiccionales en la resolución de pretensiones de derecho público: VI Jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública - Junta de Andalucía.
- RIU FORTUNY, Ramon. «Naturaleza y extensión de la medida prevista en el artículo 161.2 CE y su desarrollo en la LOTC: estado de la cuestión». A: *La suspensión de las leyes autonómicas en los procesos constitucionales: Seminario, Barcelona, 22 de octubre de 2004*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics, 2005, p. 102-123 [ISBN: 84-393-6957-3 I].
- ROIG MOLÉS, Eduard. «Contenido y eficacia de los acuerdos de las comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC». *Informe Comunidades Autónomas*, any 2015.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. «Los requerimientos entre administraciones públicas y el lío del 44». *Revista de Administración Pública*, núm. 215 (2021), p. 21-38.
- SIGÜENZA LÓPEZ, Julio. «Voluntariedad de la mediación: su verdadero significado de conformidad con el derecho de la Unión Europea». A: RUDA GONZÁLEZ, Albert; JEREZ DELGADO, Carmen (dir.). *Estudios sobre Jurisprudencia Europeamateriales del III Encuentro anual del Centro español del European Law Institute*. Madrid: Editorial Jurídica Sepín, 2023.