

Gerardo Carballo Martínez

# Tratado de mediación administrativa MEDAD

(Práctica profesional para mediadores)



**TRATADO DE MEDIACIÓN  
ADMINISTRATIVA MEDAD  
(PRÁCTICA PROFESIONAL PARA MEDIADORES)**

## CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

JAVIER LOPÉZ GARCÍA DE LA SERRANA

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

RICARDO ROBLES PLANAS

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ  
*Director de publicaciones*

**TRATADO DE MEDIACIÓN  
ADMINISTRATIVA MEDAD  
(PRÁCTICA PROFESIONAL PARA MEDIADORES)**

**Gerardo Carballo Martínez**

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

Este libro ha sido sometido a un riguroso proceso de revisión por pares.

© 2025 Gerardo Carballo Martínez

© 2025 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: [editorial@atelierlibros.es](mailto:editorial@atelierlibros.es)

[www.atelierlibrosjuridicos.com](http://www.atelierlibrosjuridicos.com)

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 979-13-87867-11-9

Depósito legal: B 13068-2025

Impresión: Podiprint

*“A mis padres.”*



# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	17
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	19
<b>PRÓLOGO</b> .....	23
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	29
<b>TEMA I</b>	
<b>CARACTERIZACIÓN DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU PUESTA EN ESCENA</b> .....	33
1.1 Las prerrogativas de la Administración: entre el poder y la responsabilidad .....	33
1.2 El enfoque sistémico en la mediación administrativa: una visión integral del conflicto .....	36
1.3 La propuesta de Johan Galtung sobre el conflicto .....	41
1.4 El análisis de la burocracia de Max Weber .....	44
1.5 El pensamiento de Krishnamurti sobre el conflicto .....	46
<b>TEMA II</b>	
<b>EL CONFLICTO ADMINISTRATIVO</b> .....	51
2.1 ¿Qué es el conflicto administrativo? .....	51

2.2 Tipos de conflictos en la Administración . . . . .	57
2.3 los conflictos administrativos en función de su naturaleza y grado de resolución . . . . .	65
2.4 Prevención del conflicto: claridad, motivación y confianza en la Administración . . . . .	73
2.5 Conflictos derivados de la burocracia defensiva en la relación con los ciudadanos . . . . .	74
2.6 Uso de la mediación administrativa para eliminar conductas defensivas . . . . .	76
2.7 Transformar el conflicto administrativo: de la burocracia defensiva a la buena gestión . . . . .	78
<b>TEMA III</b>	
<b>LA MEDIACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO (MEDAD) . . . . .</b>	<b>81</b>
3.1 La noción de mediación administrativa (Medad) . . . . .	81
3.2 Fundamentos desde la noción mediación administrativa . . . . .	83
3.3 Adaptación y experimentación . . . . .	86
3.4 Modalidades de mediación: Formal e informal . . . . .	92
3.5 La noción de la mediación según el momento y escenario en que despliega su efectividad . . . . .	95
3.6 Estructura desde la noción de mediación administrativa . . . . .	97
<b>TEMA IV</b>	
<b>LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA GOBERNANZA CONTEMPORÁNEA: EVOLUCIÓN, DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO DEL DERECHO COMPARADO Y LOS ODS . . . . .</b>	<b>99</b>
4.1 El punto de partida y evolución de la mediación a través del derecho comparado . . . . .	99
4.2 La entrada de la Mediación Administrativa MEDAD en nuestro sistema jurídico continental . . . . .	103
4.3 La Mediación administrativa en la Constitución de 1978 . . . . .	105
4.4 La Mediación en el derecho positivo . . . . .	107
4.5 Los MASC y ADRA en los Litigios de Derecho Privado en el Sector Público: Régimen según la Ley Orgánica 1/2025 . . . . .	109
4.6 Los límites materiales de la mediación administrativa . . . . .	112

4.7 Alineación de la mediación administrativa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) . . . . .	122
--	-----

**TEMA V**

**MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA: UN NUEVO PARADIGMA . . . . .** 127

5.1 Los sujetos de la mediación en la relación jurídico-administrativa . . . . .	127
5.2 El desequilibrio de poderes entre la Administración y el ciudadano: el papel de la mediación administrativa . . . . .	131
5.3 La mediación como equilibrio democrático . . . . .	134
5.4 Estrategias para construir una relación horizontal a través de la mediación administrativa . . . . .	135
5.5 Superar la percepción de arrogancia y superioridad de la Administración . . . . .	141
5.6 El derecho al error como factor de cambio de comportamiento . . . . .	146
5.7 El derecho al error en la mediación administrativa: cuando la justicia se construye con comprensión. . . . .	149
5.8 La mediación administrativa como cambio cultural . . . . .	152
5.9 La mediación para hacer frente al “derecho esquizofrénico” . . . . .	153
5.10 Los intereses y las necesidades en la mediación administrativa. . . . .	155
5.11 La mediación administrativa como espacio de entendimiento y reciprocidad . . . . .	159
5.12 La singularidad de la mediación administrativa . . . . .	160

**TEMA VI**

**CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL CONVENIO DE MEDIACIÓN: CONSENTIMIENTO, OBJETO Y CAUSA. . . . .** 163

6.1 La mediación como posible contrato: ¿Prerrogativa de derecho administrativo o de derecho privado? . . . . .	163
6.2 Mediación en el contexto de la actividad multilateral de la Administración Pública. . . . .	166
6.3 La mediación como institución derivada del contrato en el derecho administrativo . . . . .	168
6.4 La naturaleza contractual de la mediación administrativa . . . . .	170
6.5 Características y requisitos del convenio de mediación: Consentimiento, objeto y causa . . . . .	172
6.6 Elementos esenciales en las figuras contractuales de la mediación . . . . .	175

6.7 Recapitulación sobre la técnica de la mediación y su encuadre  
jurídico-administrativo . . . . . 178

**TEMA VII**

**MEDAD: UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA MEDIACIÓN  
ADMINISTRATIVA (PRIMERA PARTE) . . . . . 181**

Introducción. . . . . 181

7.1 Metodología. . . . . 183

7.2 Escucha Activa. . . . . 186

**TEMA VIII**

**MEDAD: UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA MEDIACIÓN  
ADMINISTRATIVA (SEGUNDA PARTE) . . . . . 217**

8.1 Diagnóstico . . . . . 217

8.2 Armonización de intereses. . . . . 227

8.3 Decisión compartida . . . . . 232

8.4 Recapitulación del modelo MEDAD . . . . . 234

**TEMA IX**

**METODOLOGÍAS PARA EL MANEJO DEL CONFLICTO  
ADMINISTRATIVO. . . . . 237**

9.1 Modelos académicos tradicionales . . . . . 237

**TEMA X**

**MAPAS DEL CONFLICTO: HERRAMIENTAS VISUALES PARA UNA  
MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EFICAZ . . . . . 259**

10.1 El Diagrama de Ishikawa en la Mediación Administrativa . . . . . 259

10.2 El Diagrama de Pareto y su Relación con la Mediación  
Administrativa . . . . . 262

10.3 El Diagrama de Flujo y su Impacto en la Mediación Administrativa . . 264

10.4 Diagrama de Árbol. . . . . 266

10.5 Diagrama de Gantt. . . . . 267

10.6 Diagrama de Venn . . . . . 268

10.7 Diagrama de Matriz de Decisión . . . . . 270

10.8 Diagrama SIPOC (Suppliers, Inputs, Process, Outputs, Customers). . . .	271
10.9 Diagrama de Relaciones. . . . .	273
10.10 La navaja de Ockham en la Mediación Administrativa y su Aplicación en los Mapas de Conflicto . . . . .	274
10.11 Los fractales como elemento de observación en el diseño de la mediación administrativa. . . . .	275
10.12 A modo de conclusión . . . . .	277

**TEMA XI**

**PRINCIPIOS Y REGLAS DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA . . . . . 281**

11.1 Principio de legalidad de la Administración. . . . .	281
11.2 Principio de Voluntariedad. . . . .	284
11.3 Principio de confidencialidad. . . . .	288
11.4 Principio de Igualdad de las partes . . . . .	289
11.5 Principio de imparcialidad . . . . .	291
11.6 Principio de neutralidad. . . . .	291
11.7 Principio de flexibilidad. . . . .	294
11.8 Principio de buena fe . . . . .	295
11.9 Principio de profesionalidad . . . . .	297
11.10 Principio de economía procesal . . . . .	299
11.11 Principio de equidad . . . . .	299

**TEMA XII**

**MODELOS DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA. . . . . 301**

12.1 La Mediación Institucional . . . . .	301
12.2 Mediación convencional. . . . .	307
12.3 Mediación jurisdiccional. . . . .	318

**TEMA XIII**

**EL MEDIADOR ADMINISTRATIVO . . . . . 331**

13.1 El papel del mediador en el procedimiento de mediación . . . . .	331
13.2 Códigos de conducta voluntarios y control de calidad. . . . .	332
13.3 Formación inicial y continua . . . . .	332

13.4 El papel del mediador administrativo frente al conocimiento del derecho . . . . .	333
13.5 Flexibilidad y Especialización: Opciones para garantizar la legalidad en la mediación administrativa. . . . .	335
13.6 La Configuración Profesional del Mediador: Modalidades de Relación Laboral y Contractual. . . . .	337
13.7 La responsabilidad del mediador y coste de la mediación. . . . .	339
13.8 Requisitos y Condiciones para el ejercicio de la Mediación Administrativa . . . . .	340
13.9 Transparencia y Gestión del Proceso de Mediación Administrativa . . .	341
13.10 Actuaciones del mediador en la conclusión del proceso de mediación administrativa . . . . .	343
13.11 La comediación: el arte de mediar en compañía . . . . .	345
13.12 El papel de los mediados: especial atención a los representantes de la Administración . . . . .	347

**TEMA XIV**

**LOS ESPACIOS DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE LA DISPONIBILIDAD . . . . .** 353

14.1 Introducción. . . . .	353
14.2 La Mediación Administrativa en el Ámbito de las Autorizaciones: Un Instrumento para Equilibrar Intereses . . . . .	354
14.3 La Mediación Administrativa y la Terminación Convencional en las Autorizaciones: Real Decreto 1778/1994 como ejemplo de flexibilidad normativa. . . . .	358
14.4 Autorizaciones administrativas sobre estricto cumplimiento normativo . . . . .	360
14.5 Autorizaciones administrativas con impacto en derechos humanos . . . . .	364
14.6 Mediación en Extranjería y régimen de Autorizaciones . . . . .	366

**TEMA XV**

**AMPLIANDO HORIZONTES EN LOS ESPACIOS DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA . . . . .** 383

15.1 La Mediación en la Contratación Pública como herramienta Estratégica . . . . .	383
---	-----

15.2 La Mediación en la Responsabilidad Patrimonial (MRP): Una Visión Humana y Social . . . . .	396
15.3 La Mediación interadministrativa . . . . .	403

**TEMA XVI**

<b>LA MEDIACIÓN Y SU DISPONIBILIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES . . . . .</b>	<b>411</b>
--	------------

16.1 La mediación administrativa en la sanidad pública . . . . .	412
16.2 Mediación Educativa y Resolución de Conflictos en el Ámbito Escolar . . . . .	427
16.3 La Mediación Universitaria: Una Nueva Perspectiva en la Gestión de Conflictos y la Potestad Sancionadora. . . . .	436
16.4 La mediación en el régimen penitenciario: una herramienta para la gestión de conflictos y la garantía de derechos. . . . .	446

**TEMA XVII**

<b>LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL: TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS Y COMPETENCIA . . . . .</b>	<b>459</b>
---	------------

17.1 Mediación empresarial . . . . .	459
17.2 Mediación en Actividades Reguladas: Transparencia, Protección de Datos y Competencia . . . . .	467
17.4 Mediación en disputas sobre privacidad y tratamiento de datos personales . . . . .	472
17.5 Reflexión final acerca del papel de la mediación en entornos regulados . . . . .	474

**TEMA XVIII**

<b>LA DISPONIBILIDAD DE LA MEDIACIÓN EN URBANISMO, MEDIOAMBIENTE Y EXPROPIACIONES: RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LA GESTIÓN DEL TERRITORIO . . . . .</b>	<b>477</b>
--	------------

18.1 La mediación urbanística y ordenación del territorio. . . . .	478
18.2 Mediación administrativa en conflictos derivados de expropiación forzosa . . . . .	494
18.3 La mediación en conflictos medioambientales: un nuevo paradigma de gestión sostenible . . . . .	502

**TEMA XIX**

**ÁMBITOS EMERGENTES DE MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA:**

**TRIBUTACIÓN, FUNCIÓN PÚBLICA Y DEPORTE. . . . . 517**

19.1 Mediación en el Ámbito Tributario: Resolución Alternativa de Controversias en Materia Fiscal . . . . . 517

19.2 Mediación en la función pública . . . . . 527

19.3 Mediación Administrativa en el Deporte: Un Enfoque Integral. . . . . 533

**TEMA XX**

**LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA INTELIGENCIA**

**ARTIFICIAL: UN NUEVO HORIZONTE DE GESTIÓN PÚBLICA . . . . . 547**

20.1 Marco Preliminar: Retos y Oportunidades de la Mediación en la IA. . . . . 547

20.2 Un Marco Normativo Uniforme para la inteligencia artificial. . . . . 549

20.3 La inteligencia artificial generativa (ChatGPT) . . . . . 550

20.4 Convergencia entre Mediación Administrativa e Inteligencia Artificial: Equilibrio y Desafíos . . . . . 552

20.5 Modelos de mediación asistida por Inteligencia Artificial: enfoques y estructuras de Decisión. . . . . 554

20.6 Prevenciones esenciales en la aplicación de la inteligencia artificial a la mediación. . . . . 556

20.7 Directrices para el desarrollo de un programa de mediación administrativa con inteligencia artificial generativa. . . . . 558

20.8 Implementación del modelo MEDAD en una plataforma de IA . . . . . 559

20.9 Interacción de la IA con las partes en la mediación. . . . . 559

20.10 Medidas de control y mitigación de riesgos. . . . . 560

20.11 Exigencias de la mediación administrativa con IA para garantizar el procedimiento debido . . . . . 561

20.12 Hacia una mediación administrativa equitativa en la era de la IA. . . . . 563

## PRESENTACIÓN

Pocas veces nos encontramos ante una obra que, desde su primera página, interpela tanto al especialista como al lector comprometido con la transformación ética de lo público. *El libro Tratado de mediación administrativa MEDAD (Práctica profesional para mediadores)*, de Gerardo Carballo, no es sólo un tratado técnico sobre una disciplina emergente; es, sobre todo, un manifiesto sereno y sólido a favor de una administración más justa, dialógica y humanizada.

En una sociedad cada vez más exigente con sus instituciones, los medios alternativos de solución de controversias se perfilan como herramientas ineludibles para restaurar el equilibrio entre ciudadanía y poder público. Sin embargo, como bien señala el autor, la mediación administrativa ha sido durante décadas la gran ausente en este campo. Con precisión académica y una profunda vocación humanista, Carballo se adentra en este territorio todavía fértil, ofreciendo un mapa riguroso para quienes deseen explorarlo.

Este libro parte de una tesis clara y valiente: el conflicto entre administración y ciudadanía no es una anomalía del sistema, sino una expresión natural de su complejidad. Lejos de estigmatizar el conflicto, el autor lo asume como un espacio potencial de transformación, donde la autoridad pública no se debilita por escuchar, sino que se legitima en su capacidad de dialogar y resolver desde el reconocimiento del otro.

El modelo MEDAD, que Carballo propone como eje metodológico, trasciende las fórmulas importadas del Derecho privado y se adapta con singular eficacia al ámbito público. No es una mera adaptación técnica, sino una propuesta profundamente ética: la mediación como herramienta de restauración de la confianza democrática. En tiempos donde la distancia entre las instituciones y las personas parece ensancharse, este texto nos recuerda que la palabra puede ser un puente tan eficaz como cualquier norma.

A lo largo de sus capítulos, el lector encontrará no sólo una sólida arquitectura teórica, sino también recursos didácticos, enfoques sistémicos y referencias clave —Galtung, Weber, Krishnamurti— que otorgan al texto una densidad filosófica sin perder su vocación práctica. La reflexión sobre la violencia estruc-

tural y cultural en la relación administración-ciudadanía, la incorporación de la observación no condicionada como clave en la gestión del conflicto y la noción de buena administración como principio orientador, configuran un enfoque integral, original y transformador.

Es imposible no reconocer en estas páginas la huella del defensor público, del mediador con experiencia en terreno, del académico que escribe desde el compromiso con una realidad concreta. Y es que Gerardo Carballo conoce como pocos las grietas y posibilidades del sistema administrativo. Su dilatada experiencia como letrado del Defensor del Pueblo le ha permitido acompañar, comprender y documentar múltiples situaciones en las que el ciudadano se enfrenta a estructuras que muchas veces resultan impersonales, ineficientes o ajenas a la sensibilidad social. Desde esa vivencia directa —y desde su compromiso constante con la mejora de lo público— nace este libro, que no se conforma con describir la mediación, sino que la defiende como una vía imprescindible de evolución institucional.

Además de su ejercicio profesional, el autor participa activamente en diversos proyectos de investigación, entre ellos el proyecto CIADIG – *Ciudadanía Administrativa Digital*, del que tengo el honor de ser investigadora principal. En ese marco he podido conocer de cerca su actitud colaborativa, su capacidad para traducir complejidades en propuestas claras y su mirada humana sobre el conflicto administrativo, que lo convierten en un pilar muy relevante tanto en este como en otros proyectos compartidos.

En definitiva, el autor escribe desde la práctica y hacia la acción. Y lo hace con un estilo claro, elegante y profundamente respetuoso con la inteligencia del lector.

Por ello este libro que tengo el honor de presentar, es un texto imprescindible para mediadores, gestores públicos, abogados, jueces y para todo aquel que crea que el servicio público no puede reducirse a la mera aplicación mecánica de la ley. Este libro es una invitación a repensar la legalidad desde la legitimidad, la autoridad desde la escucha y el conflicto desde la construcción común.

Gerardo Carballo nos entrega mucho más que un manual: nos ofrece una herramienta de cambio, una reflexión necesaria y, sobre todo, una esperanza lúcida en que otra administración es posible.

Eva Menéndez Sebastián  
Catedrática de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

# PRESENTACIÓN

La crisis del sistema de justicia administrativa y los problemas —entre otros, de efectividad— que plantea el actual sistema de recursos han puesto de manifiesto la conveniencia y oportunidad de articular, junto a los mecanismos tradicionales (recursos administrativos y judiciales), y, de forma alternativa y/o complementaria, nuevos métodos de resolución de controversias más rápidos y satisfactorios y menos costosos. Desde esta perspectiva, los medios alternativos de solución de conflictos —*Alternative Dispute Resolution* (ADR)—, más recientemente denominados medios adecuados de solución de controversias —MASC—, tan relevantes y consolidados en otras ramas jurídicas y que tanto auge han adquirido —en buena medida por el impulso del Derecho de la Unión Europea—, se vislumbran como piezas esenciales del modelo de justicia administrativa a que se aspira, con el fin de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

Tradicionalmente, el Derecho administrativo se había resistido a la incorporación de estos mecanismos de solución extrajudicial de litigios administrativos, y no es hasta tiempos recientes cuando se ha abogado por su implantación, superándose las reticencias invocadas inicialmente a su implementación (entre otras, la situación de desigualdad en que se encuentran las partes de una relación jurídico-administrativa, dada la especial posición de la administración, que goza de importantes prerrogativas y privilegios, frente a la ciudadanía; el carácter indisponible de las potestades administrativas; y la sujeción de la administración al principio de legalidad y su deber de servir con objetividad los intereses generales). Progresivamente, han ido superándose estos obstáculos y, actualmente, existe una clara pujanza de estos instrumentos en el ámbito jurídico-administrativo, propiciada por la propia evolución de los sistemas jurídicos contemporáneos, al haberse ido incorporando por el legislador a la normativa. Las transformaciones de las administraciones públicas, las mutaciones de las estructuras administrativas y los profundos cambios en las relaciones jurídico-administrativas han llevado al impulso de estas técnicas que pueden permitir una solución rápida, menos costosa y especializada de las controversias, facilitar la cooperación y comunicación entre ciudadanía y administraciones públicas

y dar cumplimiento a los principios de buena administración, eficiencia y eficacia administrativas.

Ciertamente, la mediación administrativa está teniendo en los últimos años un importante auge, tanto a nivel teórico —así lo evidencian los estudios doctrinales que han ido emergiendo— como práctico —buena prueba de ello es su progresiva introducción en normas sectoriales de diverso signo, tales como sanidad, transparencia, convivencia universitaria... y en experiencias prácticas exitosas que van incrementándose—, por su carácter de instrumento idóneo para canalizar conflictos en el seno de la actividad administrativa. Con la incorporación de estos mecanismos, no se trata únicamente de dar soluciones a la gestión judicial, sino también de implementar técnicas que permitan dar satisfacción adecuada al interés general y que hagan que las garantías de la ciudadanía sean plenamente efectivas, construyendo la respuesta a las controversias a través del diálogo y creando una alternativa a la lógica de la confrontación, en un nuevo modelo de gobernanza avanzada que supone también una nueva cultura jurídica. Sin embargo, aunque se trata de un fenómeno innegable que tiene traducción ya en la normativa, lo cierto es que, en el ámbito del Derecho administrativo, ha resultado más difícil su aplicación y estos mecanismos todavía no gozan de la extensión que tienen en otros ámbitos, como el civil.

En este contexto, debe ser bienvenida la presente monografía, Tratado de mediación administrativa MEDAD (Práctica profesional para mediadores), del Dr. Gerardo Carballo, reconocido experto en mediación administrativa. Esta obra, llamada a convertirse en un tratado de referencia en la materia, aborda en profundidad la mediación administrativa como una alternativa a la tradicional lógica de la confrontación y el litigio y ofrece, como afirma su propio autor, “una mirada estructural y metodológica sobre cómo gestionar los conflictos dentro del Sector Público”. Lo hace además no sólo desde una perspectiva teórica, sino también práctica, fruto de la experiencia profesional acumulada por el autor, que impregna todas las páginas del libro. De ahí que la presencia, junto al desarrollo de los marcos teóricos, de esquemas y diagramas que ilustran las dinámicas y estrategias de la mediación sea una constante en toda la obra.

Se trata, sin duda, de un estudio muy completo sobre la mediación administrativa, a modo de manual o tratado, con una clara orientación práctica y que aspira a convertirse en una herramienta útil para todas las personas potencialmente partícipes de un sistema de mediación administrativa (ciudadanía, empresas, administraciones públicas, asesores y asesoras jurídicos, personas mediadoras...).

En este Tratado, el autor, a lo largo de veinte temas, aborda la mediación administrativa en todas sus dimensiones. Para ello, parte —en los primeros seis temas— de un análisis en profundidad del conflicto administrativo y de la mediación administrativa (concepto y modalidades, naturaleza jurídica, marco jurídico y derecho comparado, sujetos, estrategias...).

En los temas siguientes —VII y VIII— ofrece una visión integral de la mediación administrativa y aporta el modelo MEDAD, de los cinco pasos (Metodología, Escucha Activa, Diagnóstico, Armonización de intereses y Decisión compartida), que sintetiza la esencia de la mediación administrativa: un proce-

so que prioriza el diálogo, la participación activa y la construcción conjunta de soluciones, consolidando un nuevo modelo de relación entre la administración y la ciudadanía. Este modelo se presenta como un marco de referencia esencial para orientar y estructura de forma efectiva cualquier proceso de mediación. De ahí que se desarrolle ampliamente su metodología y se aborden con un gran grado de detalle cuestiones del máximo interés como las relacionadas con la escucha activa, esencial para transformar la relación administración pública-ciudadanía, tradicionalmente vertical, en un espacio de diálogo; el diagnóstico del problema como herramienta para orientar la toma de decisiones informadas y estratégicas; la armonización de intereses como técnica preeminente y transversal que permite conciliar intereses; y la decisión compartida como un acto de corresponsabilidad que aúna perspectivas, intereses y expectativas para construir acuerdos que reflejen un equilibrio auténtico entre las necesidades individuales de las partes y los objetivos colectivos.

A continuación, los temas IX y X tratan, respectivamente, las metodologías para el manejo del conflicto administrativo, trayendo a colación los modelos académicos tradicionales; y los mapas del conflicto, herramientas que permiten visualizar el conflicto en toda su dimensión y que son esenciales para una mediación administrativa eficaz.

Los temas siguientes se centran en aspectos concretos de la mediación administrativa: los principios y reglas aplicables —tema XI—, los modelos de la mediación administrativa, con un análisis particularizado de la mediación institucional y de la mediación convencional —tema XII— y la figura de la persona mediadora en el procedimiento de mediación —tema XIII—.

El camino recorrido hasta aquí por el autor se completa en los últimos temas con un análisis pormenorizado de los distintos ámbitos sectoriales en que la mediación administrativa puede desplegarse y que abarcan los espacios de la mediación administrativa en el ámbito de las autorizaciones administrativas —tema XIV—, la contratación pública —tema XV—, los servicios públicos esenciales, con especial referencia a la mediación administrativa en la sanidad pública, el ámbito de la educación, escolar y universitaria, y en el régimen penitenciario —tema XVI—, la transparencia, la protección de datos y la competencia —tema XVII—, el urbanismo, el medio ambiente y las expropiaciones —tema XVIII— y otros ámbitos emergentes, como la tributación, la función pública y el deporte —tema XIX—.

La obra se cierra con el tema XX, destinado íntegramente al análisis del nuevo horizonte que supone para la mediación administrativa la inteligencia artificial, cuyo uso puede convertirse en un recurso muy apreciable para la resolución de los conflictos jurídico-administrativos de manera más ágil y eficaz.

En definitiva, estamos ante un manual que propone una nueva mirada a la forma de resolver los conflictos entre las administraciones públicas y la ciudadanía y que nace de la firme convicción de su autor en que un nuevo modelo de solución de controversias, desde el diálogo, es posible y de su confianza en una nueva cultura de la paz, que no solo debe proclamarse, sino que también debe practicarse. Además, lo hace, como afirma el propio autor, en un escena-

rio en que la participación pública y el derecho a la buena administración se reivindican como instrumentos esenciales para la consolidación de los valores democráticos en el espacio europeo del siglo XXI.

Su interés es, pues, máximo. Es más, este interés se ve acrecentado en el contexto actual por dos razones fundamentales. Por una parte, por los pasos en favor de la mediación que ha ido dando en los últimos tiempos tanto la normativa, con interesantes desarrollos a través de normas sectoriales, a nivel estatal —por ejemplo, la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria— como autonómico —por ejemplo, la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley valenciana 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana— y local —buena muestra de ello es la Ordenanza de mediación como forma de finalización convencional de los procedimientos administrativos tramitados—, como la propia práctica —buen ejemplo de ello son la creación de la Oficina de Mediación del Ayuntamiento de Madrid y las diferencias experiencias piloto de mediación intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo—.

Por otra, no puede olvidarse que la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia, aunque excluye de su ámbito de aplicación los asuntos de cualquier naturaleza, con independencia del orden jurisdiccional ante el que deban ventilarse, en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público, prevé en su disposición final trigésima primera que el Gobierno debe elaborar y presentar a las Cortes Generales, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la presente ley, un proyecto de ley que atienda, en el ámbito administrativo, a los medios de solución de controversias cuando una de las partes es la administración. Esta iniciativa reconocerá las experiencias en mediación que, en los conflictos en que una de las partes es la administración, se han desarrollado y se están desarrollando en las administraciones que cuentan con competencias en materia de Justicia. Esperemos que este mandato al Gobierno para regular la materia sea una realidad lo más pronto posible y que quienes tengan que elaborarlo no olviden leer la presente monografía.

Concurren, por tanto, buenas razones para aconsejar la lectura de este libro a todos aquellos profesionales, personal al servicio de las administraciones públicas, profesores e investigadores universitarios y todos aquellos interesados en la mediación administrativa, ya que constituye una valiosa aportación al estudio de un tema de gran interés y actualidad y aporta nuevas perspectivas a una materia todavía en vías de consolidación.

Lucía Casado Casado

Profesora titular (acreditada como catedrática) de derecho administrativo  
Investigadora principal del proyecto “El nuevo rol de la ciudadanía ante  
la justicia administrativa: la regulación y la implementación de la mediación  
como sistema de prevención y resolución de conflictos” (MEDAM)

—PID2020-112688GB-100—

Universitat Rovira i Virgili

# PRÓLOGO

La Mediación Administrativa. MEDAD. (Práctica profesional para mediadores)

Los Medios Alternativos de Solución de Controversias están alcanzando un estado de madurez por el desarrollo experimentado en los últimos tiempos. Posiblemente, los problemas que existen en el Poder Judicial, especialmente —aunque no sólo— de lentitud, se traducen en que los medios externos a los judiciales van encontrando respaldo.

Cuando se aborda esta cuestión, posiblemente fuera adecuado hacer un análisis de las causas. En este sentido, en el marco de un prólogo sobre la mediación administrativa (esto es, el que estaría vinculado al orden contencioso-administrativo), se puede recordar que la situación de los recursos humanos con los que cuenta la justicia en España no es buena.

Resulta que España cuenta con una proporción más baja de jueces por cada 100.000 habitantes que la media de la Europa (11,9 frente a 17,6). Existe, también, una proporción más baja de fiscales que en Europa (5,6 frente a 11,2) o, incluso, su personal de apoyo (4,9 frente a 14,7). Donde superamos la media europea es en el personal de apoyo a jueces (103,6 frente a 57,9), y abogados (308,8 frente a 155,5).

Es importante recordar que, paradójicamente, nuestro presupuesto para justicia por habitante es superior a la media europea (96,8€ por habitante y año frente a 77,4 en Europa), incluso con menos jueces y fiscales que en la media de la Unión Europea. Dicho de otro modo, tenemos más presupuesto dedicado a justicia, porque nuestros profesionales están mejor pagados.

Los Medios Adecuados de Solución de Controversias (MASC) se han desarrollado profusamente en el ámbito del derecho privado, por razones variadas. Posiblemente tengan su campo más propicio, en la medida en que el derecho obligatorio es menor que en el Derecho público y la aplicación de las reglas de la autonomía de la voluntad tienen un campo casi sin límites para expandirse.

En el Derecho administrativo, las cosas suelen ser muy diferentes. Cuando se abordan estas cuestiones, surgen problemas que derivan de una desconfianza ante la utilización de MASC en la actuación de las Administraciones Públicas.

Se podría recordar que la Ley de Contabilidad y Hacienda Pública de 1 de julio de 1911 exigía la aprobación de una ley para someter a árbitros las contiendas que se suscitaban sobre los derechos de la Hacienda (artículo 6).

Hoy, sin duda, el planteamiento no es similar, pero no por ello las cosas han cambiado radicalmente ya que en el propio texto constitucional hay una aparente reserva hacia los Tribunales de justicia para el control de la Administración, tal como se contempla en el artículo 106 de la Constitución: *“los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”*.

Podríamos, incluso, vincular la desconfianza hacia las fórmulas MASC a la vinculación positiva de la Administración a la ley, tan propia de un Derecho administrativo tradicional, poco intervencionista en las relaciones económicas y sociales, y que precisaba siempre la habilitación legal. Aunque hoy se parta del planteamiento contrario, esto es, la vinculación negativa de la Administración al derecho, lo cierto es que siguen existiendo dificultades para aceptar las fórmulas MASC. De hecho, los límites que se quieren imponer a la discrecionalidad administrativa tienen puntos de conexión con las dificultades para usar los MASC.

Incluso, podíamos encontrar cierto temor a su uso por parte de las entidades públicas, dado que el uso de los MASC nos lleva a un campo en el que la solución no aparece tan predeterminada y se puede pensar que hay una mano oculta que ha incidido en el contenido de la decisión administrativa. De nuevo, aparecen prejuicios sobre la utilización de los MASC.

Todo lo anterior, que creo que es indiscutible, contrasta con el sometimiento general del Estado a los denominados arbitrajes de inversiones, en los cuales el grado de certeza sobre la determinación del derecho aplicable es mucho menor que en los MASC más domésticos. En efecto, en estos últimos, los límites de la Administración en una mediación están determinados previamente y se conoce hasta dónde puede llegar la composición de la solución a la controversia.

En los arbitrajes de inversiones, por el contrario, nos encontramos con que el derecho nacional se transforma en un hecho y el derecho aplicable se transforma en la cláusula vaga del “trato justo y equilibrado”. Los riesgos que se pueden señalar hipotéticamente de los sujetos que contribuyen a encontrar una respuesta en un MASC doméstico se obvian cuando observamos toda la problemática de los árbitros en los arbitrajes de inversiones. Me he referido a ello en otras ocasiones, y a estos escritos me remito.

La situación de la mediación administrativa es por tanto especial. El artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común recogía los MASC como fórmulas sustitutivas del recurso administrativo de forma genérica, remitiendo a normas especiales: *“Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas*

*no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo*". Un precepto que fue recuperado hace diez años, cuando se promulgó la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Hoy, sin embargo, siguen existiendo limitaciones 43 años después de la promulgación de la primera de estas disposiciones.

Tantas que la reciente Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia impulsa los MASC con carácter general como vía para ganar eficiencia en el sistema de resolución de controversias, pero sigue remitiendo a una norma posterior para aquellos litigios en los que participe una entidad del sector público (artículo 3.2). Posiblemente, la amplitud de casos hace olvidar que las empresas públicas son también sector público y la propia coherencia interna de la disposición desaparece cuando pensamos en un procedimiento de reclamación comercial.

Pero, volviendo a la mediación administrativa en sentido estricto, la que afecta a las Administraciones públicas, la legislación no lo impulsa. Posiblemente, debiera recordarse que, cuando se utilizan los MASC de manera informal, insertando el resultado dentro del procedimiento administrativo convencional, se ve que sirven como vía para hacer una mejor administración o incluso para encontrar una satisfacción en la parte que se siente dañada.

Pensemos en una ejecución de una sanción administrativa por desconsideración a otra persona trabajadora en el sector público. La mediación puede servir para reconducir la actitud de la persona que produce el daño y que la damnificada se sienta reconfortada. ¿Qué es lo relevante para la administración? ¿El castigo o la mejora del ambiente en el centro de trabajo? Aquí hay camino, demostrado, para la mediación.

Recordemos que, ante supuestos como el descrito, el propio artículo 5 de la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria hace un llamamiento los medios alternativos para la solución de controversias. Concretamente, hace un llamamiento a "*medios alternativos de solución de los conflictos de la convivencia basados en la mediación, para ser aplicados antes y durante el procedimiento disciplinario. Los medios que se desarrollen se ajustarán, en todo caso, a los principios de voluntariedad, confidencialidad, equidad, imparcialidad, buena fe y respeto mutuo, prevención y prohibición de represalias, flexibilidad, claridad y transparencia*". ¿Qué es lo que falta para que se recoja con carácter general, no sólo para los conflictos colectivos, en el Estatuto Básico del Empleado Público?

Pensemos en otro tipo de supuestos, totalmente diferente: un daño con un círculo considerable de afectados provocado por la construcción de una gran infraestructura pública, un pantano para generación de electricidad, que provoca traslado de poblaciones. El marco estricto del premio de afección del artículo 47 de la Ley de Expropiación Forzosa resulta muy rígido ante un supuesto como éste. Incluso, pensando en los daños personales, si se produce

una paralización del proyecto y hay que activar el derecho de reversión, el régimen estricto del artículo 54 tampoco da una respuesta con rostro humano.

Y precisamente por ello, cuando hay que valorar este tipo de situaciones, se puede encontrar una solución más justa y que interiorice mejor la solución de las personas que se están desplazando. Incluso, desde la propia perspectiva del impacto político de las medidas, la solución sería mucho más beneficiosa y evitaría que se viera la mano negra de otros agentes de la explotación, básicamente, las compañías eléctricas en el ejemplo que se ha puesto.

Resulta paradójico que, ante situaciones de este tipo, cuando la mediación está teniendo impacto positivo en ámbitos civiles, no se impulse. Incluso, se puede recordar cómo desde una perspectiva jurisdiccional, el Consejo General del Poder Judicial desarrolló algunos instrumentos para testar los procedimientos de mediación, que resultaron muy satisfactorios. Especialmente, en casos con un número muy considerable de afectados.

Todo lo anterior refuerza la conveniencia de proporcionar un marco para el desarrollo de los MASC y, en particular, de la mediación administrativa. Y, por ello, es importante el libro de Gerardo Carballo que tengo el gusto de prologar. El Dr. Carballo ha tenido una visión muy cercana de los posibles avances que se podrían articular a través de la mediación.

Su experiencia en el conflicto, con la mala praxis administrativa y con el dolor de las víctimas, que ha vivido en el día a día de la Oficina del Defensor del Pueblo hacen que él sea la persona más idónea para escribir este libro.

La problemática sobre riesgos y prejuicios de la mediación administrativa, que he descrito sumariamente con anterioridad, está presente en el libro. Y obtiene una respuesta clara, formativa. Posiblemente, con un mayor conocimiento sobre el alcance de la mediación, y sobre cómo se articula un proceso de esta naturaleza, parte de los miedos serían muy inferiores y el campo de desarrollo sería mayor.

Pero el libro refuerza la necesidad de formación. Su subtítulo (Práctica profesional para mediadores) refleja que el desarrollo de una mediación vinculada a una Administración pública requiere una aproximación distinta que afecta a todos los partícipes en el sistema, mediadores, gestores públicos, ciudadanía, empresas y los propios asesores jurídicos de administración y particulares.

De hecho, el autor considera que, para el mediador, sería bueno saber algo de Derecho administrativo, dado que el contexto jurídico de la mediación es distinto a aquél en el que se desarrolla una mediación civil. Y esto es un problema, dado que el Derecho administrativo no suele ser ni una materia querida en los estudios de grado ni hay una percepción ciudadana de que aquí se puede mediar. De hecho, la perspectiva forense del Derecho administrativo, tan querida en las Facultades de Derecho, dificulta la aproximación conceptual y práctica de la mediación administrativa.

Incluso, los servicios administrativos que pueden ser parte en mediación requieren también una formación especializada para saber cómo se participa en una mediación. En todo caso, esta necesidad de formación no es ajena a otras técnicas que deberían aprender los empleados públicos, superando la

vertiente meramente memorística para acceder al empleo público y para integrar la formación continua en su desempeño.

Nótese que impulsar la mediación supone un cambio relevante en el funcionamiento del sector público, pero también en el de los litigantes de la Administración. Como señala el autor, *“en la mediación administrativa, los roles tradicionales de las partes en un proceso judicial o en un procedimiento administrativo, generalmente caracterizados por la oposición entre interesado y administración, o entre demandante y demandado, se desdibujan y transforman. Este esquema clásico de sujetos activos y pasivos queda suspendido en el marco de la mediación, permitiendo un cruce o intercambio de papeles entre las partes”*.

Por tanto, hay mucho camino que recorrer. Y este camino puede ser mucho más fácil y satisfactorio si se hace con el apoyo de un libro como éste. Por ello, sólo me queda agradecer que se me haya proporcionado esta ventana, que sólo debe servir de invitación encarecida para su lectura.

Fuengirola, Málaga, 14 de abril de 2025.

Julio V. González García  
Catedrático de Derecho administrativo  
Universidad Complutense de Madrid.



# INTRODUCCIÓN

*“Mediar no es ocultar el conflicto, es transformarlo en un espacio donde cada voz resuena con verdad, donde la disputa deja de ser un choque estéril para convertirse en un diálogo honesto. Es el arte de traer la confrontación a la luz serena de la palabra, donde las experiencias se encuentran, las percepciones se desnudan y la realidad se esculpe con la materia de la comprensión mutua.”*

G.Carballo. 2025

El conflicto es una constante en la Administración pública; no es una anomalía, es una expresión natural de la complejidad del sistema. Las tensiones entre las personas y la Administración, entre el derecho y la realidad social, entre la estructura normativa y la necesidad de adaptación, forman parte de un entramado en el que cada decisión, cada regulación, cada acto administrativo generan efectos que van más allá de su intención original.

La Administración, lejos de ser un ente estático, se mueve en un escenario donde convergen intereses, se proyectan expectativas y despliegan dinámicas que inevitablemente chocan, se transforman y resurgen bajo nuevas formas de relación, de poder y de gestión pública. Tradicionalmente, el conflicto ha sido abordado desde una lógica confrontativa: el ciudadano contra la Administración, las administraciones entre sí, los órganos de control frente a quienes deben someterse a su escrutinio.

El paradigma jurídico predominante ha reforzado esta visión, estructurando mecanismos de resolución basados en la heterotutela, donde el juez es el árbitro final de la disputa. Sin embargo, esta concepción olvida que la Administración además de ser un sujeto de derecho, es también un ente en permanente interacción con la sociedad. No es un adversario a derrotar ni un monolito impenetrable, sino un organismo con capacidad de escucha, adaptación y diálogo.

La mediación administrativa nace como una alternativa a esta lógica de la confrontación. Además de ser una herramienta de resolución de conflictos,

representa un cambio de enfoque en la relación entre el Sector Público y los sujetos privados. No se trata de sustituir la legalidad ni de debilitar las garantías del sistema; su horizonte es integrar un modelo que priorice la comunicación, la participación y la construcción de soluciones compartidas. La Administración no pierde la autoridad cuando escucha; al contrario, la refuerza. Su legitimidad proviene de la norma, pero también de la confianza que genera en aquellos a quienes sirve.

Este manual explora la mediación administrativa como una alternativa a la tradicional lógica del litigio, ofreciendo una mirada estructural y metodológica sobre cómo gestionar los conflictos dentro del Sector Público. Para ello, parte de un análisis profundo de la naturaleza del conflicto en este ámbito: sus causas, sus manifestaciones y las tipologías que definen las tensiones entre Administración y ciudadanía, entre órganos administrativos y entre el derecho o su realidad en constante evolución. Pero no se detiene ahí, la mediación además de ser un concepto, es una práctica que exige espacios definidos, estrategias concretas y técnicas de intervención adaptadas a la complejidad del entorno institucional.

Se abordan en estas páginas los distintos escenarios en los que la mediación puede desplegarse: desde la gestión de conflictos en el ámbito regulador hasta la resolución de disputas contractuales, pasando por las controversias en el ejercicio de potestades administrativas. Cada uno de estos espacios presenta desafíos particulares y demanda metodologías específicas que este libro intenta desglosar con rigor y claridad. La mediación administrativa no es un simple trasplante de modelos alternativos de resolución de conflictos: su naturaleza jurídica es única, pues opera en el delicado equilibrio entre la discrecionalidad administrativa y la necesidad de preservar el principio de legalidad.

Pero si la mediación administrativa es una técnica, también es una visión del futuro. En una época donde la inteligencia artificial irrumpe en todos los ámbitos del derecho y la gestión pública, este libro indaga en su papel dentro de la mediación: cómo las herramientas algorítmicas pueden asistir en el análisis de conflictos, en la generación de soluciones y en la creación de modelos predictivos que optimicen la toma de decisiones. La tecnología no sustituye el juicio humano, pero puede ampliarlo, enriquecerlo y hacerlo más eficiente.

A lo largo de esta obra, el lector encontrará marcos teóricos, diagramas y esquemas que ilustran las dinámicas y estrategias de mediación en el contexto administrativo. Se desglosan técnicas de trabajo específicas para los mediadores, adaptadas a cada uno de los espacios en los que actúan, con el fin de dotarles de herramientas eficaces para facilitar el diálogo, reducir la resistencia institucional y construir soluciones para resolver disputas que refuercen la confianza en la administración.

De ahí que el modelo MEDAD se proponga como un instrumento de orientación y gestión práctica, concebido para estructurar de forma coherente y operativa cada una de las dinámicas necesarias en un procedimiento de mediación administrativa. Su configuración no obedece a una lógica dogmática ni a una moda metodológica: ha tomado forma con el tiempo, casi de manera orgá-

nica, como resultado de una trayectoria profesional arraigada en la gestión directa de conflictos, acompañada de una práctica docente universitaria que me ha permitido contrastar, afinar y poner a prueba sus fundamentos en diálogo constante con otras experiencias, disciplinas y enfoques.

Este manual propone una mirada nacida de la convicción de que la cultura de paz no se proclama, se practica; que la legitimidad, precisamente por su conexión con el principio de legalidad, se expresa en la capacidad de la Administración para escuchar; en el cuidado con que gestiona los conflictos y en su disposición a construir, junto a la ciudadanía, soluciones que refuercen el sentido y la finalidad del actuar administrativo en un escenario donde la participación pública y el derecho a la buena administración se reivindican como instrumentos esenciales para la consolidación de los valores democráticos en el espacio europeo del siglo XXI.



## TEMA I

# CARACTERIZACIÓN DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU PUESTA EN ESCENA

SUMARIO: 1.1 Las prerrogativas de la Administración: entre el poder y la responsabilidad. 1.2 El enfoque sistémico en la mediación administrativa: una visión integral del conflicto. 1.3 La propuesta de Johan Galtung sobre el conflicto. 1.4 El análisis de la burocracia de Max Weber. 1.5 El pensamiento de Krishnamurti sobre el conflicto. 1.5.1 La observación como clave del conflicto. 1.5.2 La observación en la mediación administrativa. 1.5.3 La energía antagónica como raíz del conflicto y los condicionamientos. 1.5.4 Romper con la resistencia al conflicto.

### 1.1 LAS PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN: ENTRE EL PODER Y LA RESPONSABILIDAD

El conflicto es una constante en cualquier sociedad organizada que refleja la interacción de intereses, valores o tensiones estructurales, los cuales pueden revelar desequilibrios más profundos. En el ámbito administrativo, estas tensiones encuentran un terreno especialmente fértil debido a la propia naturaleza de la Administración pública y su relación con la ciudadanía.

García de Enterría, en su análisis clásico sobre el Derecho Administrativo, subraya que el conflicto con la Administración se origina principalmente por un desequilibrio entre los privilegios de los que goza la Administración y las garantías que protegen a las personas.<sup>1</sup>

---

1. García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. "Curso de Derecho Administrativo I" Civitas, Thomson Reuters; p. 55 y ss.

En efecto, la Administración pública es el conjunto de órganos que gestionan los recursos y actividades del Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad y garantizar el bienestar general. Su función principal es ejecutar las políticas públicas y aplicar las leyes en nombre del interés colectivo, bajo los principios de legalidad, eficacia y transparencia.

Toda esta actividad conforma la presencia ineludible de la Administración en la vida cotidiana de las personas, que a menudo se ven inmersas, como sujetos pasivos, en un entramado de actos y decisiones de los poderes públicos. Estas resoluciones además de crear, modificar o extinguir su situación jurídica, inciden directamente en sus proyectos de vida, en su bienestar y en la proyección de su futuro.

La acción administrativa se extiende sobre su derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda, a la movilidad, a la protección del medio ambiente en el que habitan, e incluso a la esfera más íntima de su dignidad y desarrollo personal. Así, regula desde la sanidad que reciben hasta el acceso a la justicia, desde la planificación urbanística que moldea sus ciudades hasta la fiscalidad que condiciona su economía. En definitiva, la Administración se entrelaza con los derechos fundamentales que son inherentes a la condición humana, actuando como garante del orden político y de la paz social, pero también como una fuerza que, si no se administra con justicia y equidad, puede convertirse en un obstáculo para la realización plena del individuo en comunidad.<sup>2</sup> (art. 10.1 CE)

En ejercicio de la potestad que le atribuye el ordenamiento jurídico, ya sea en su forma reglada o discrecional, la Administración dispone de prerrogativas<sup>3</sup> que le facultan para actuar unilateralmente, incidiendo de manera sustancial en la situación jurídica de los administrados.

En este ejercicio de poder, bajo el amparo del artículo 103.1 de la Constitución, su intervención se traduce en actos de concesión cuando habilita derechos, en autorizaciones cuando modula su ejercicio, en sanciones cuando corrige desviaciones, y en medidas de compulsión cuando exige su cumplimiento, todo ello en aras de garantizar el orden, la convivencia y la supremacía del interés general sobre las voluntades particulares.<sup>4</sup>

Estas prerrogativas, indispensables para el cumplimiento de sus funciones, generan con relación a la ciudadanía, una asimetría estructural en el poder que, si no se compensa con suficientes garantías, se convierte en fuente en conflictos. De ahí que el particular se enfrente a una diversidad de escenarios con-

---

2. Artículo 10 CE: "1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social."

3. Avilés Navarro, María. "La Mediación intrajudicial en el orden contencioso-administrativo." Instituto de Justicia y Litigación "Alonso Martínez" Universidad Carlos III de Madrid. Colección resolución de conflictos 2015. p.135

4. Silva García, Germán "La Teoría del Conflicto". Un marco teórico necesario Prolegómenos. Derechos y Valores", vol. XI, núm. 22, julio-diciembre, 2008, pp. 29-43 Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia. Pág. 7

flictivos que reflejan la complejidad y, como se ha indicado, la unilateralidad del sistema administrativo. Estas situaciones, aunque varían en su naturaleza, comparten un denominador común: la dificultad del particular para hacer valer sus derechos frente a una Administración que actúa respaldada por la prerrogativa del poder.

Este desequilibrio se manifiesta especialmente en el marco de relaciones de sujeción general y especial, donde las decisiones administrativas tienden a imponerse, dejando a la persona en una posición de vulnerabilidad frente a un aparato normativo y estructural que, en muchas ocasiones, carece de flexibilidad o sensibilidad hacia sus circunstancias específicas. En el derecho administrativo, las prerrogativas administrativas son herramientas de poder y también de responsabilidad. Aunque estas facultades confieren a la Administración una posición de superioridad, también plantean retos éticos y prácticos para equilibrar y modular la idea de servicio al interés general en un marco en el que la administración dispone de:

- Autotutela ejecutiva: Esta potestad, que permite a la Administración ejecutar sus decisiones sin intervención judicial previa, es a la vez una de sus mayores fortalezas y uno de sus mayores desafíos. En un caso de expropiación, por ejemplo, esta prerrogativa puede acelerar la ejecución de proyectos de interés público, pero también puede convertirse en un foco de conflictos si no se acompaña de un proceso transparente y respetuoso con los derechos de las personas.
- Presunción de legalidad: Esta presunción no es un escudo absoluto para la Administración. Aunque los actos administrativos se consideran válidos hasta que se pruebe lo contrario, la ciudadanía tiene derecho a cuestionarlos. Un acto que aparenta legalidad puede ser anulado si se demuestra que vulnera principios como el de proporcionalidad o de legalidad.
- Imperium: Este concepto, que posiciona a la Administración como superior en la relación jurídico-administrativa, puede ser humanizado a través de herramientas como la mediación. Aplicar modelos de mediación como el circular-narrativo o transformativo en conflictos derivados del “*imperium*” mitiga la percepción de arbitrariedad y fortalece la legitimidad institucional al demostrar que la autoridad no está reñida con la empatía y el diálogo.

Para concluir este epígrafe, cabe señalar que las prerrogativas administrativas no pueden ser entendidas únicamente como privilegios de poder ni como manifestaciones unilaterales de autoridad. Son, en esencia, la prueba más elocuente de que el ejercicio del poder público debe ser inseparable de la justicia, la proporcionalidad y la sensibilidad hacia aquellos a quienes sirve.

Sin embargo, una Administración que se blinda en su potestad como el Leviatán de Hobbes,<sup>5</sup> sin atender a la realidad de los ciudadanos, que actúa desde la distancia de los procedimientos sin considerar el impacto de sus decisiones, corre el riesgo de convertirse en un organismo inerte, desconectado de la vida que pretende ordenar y regular. La verdadera fortaleza del poder público no radica en su rigidez ni en su capacidad de imponerse, sino en su habilidad para comprender, mediar y equilibrar los intereses en juego sin renunciar a su deber de garantizar el interés general.

Por el contrario, cuando la Administración asume que su poder no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la construcción de un orden social más equitativo, la mediación se convierte en su mejor aliada como una herramienta que humaniza su actuación, que permite que las normas dialoguen con la realidad, y que las resoluciones sean expresión no solo de fuerza, sino también de equilibrio y de razón.

### Sabías que...

*El conflicto es una constante en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos debido al desequilibrio estructural que generan sus prerrogativas como la autotutela ejecutiva, la presunción de legalidad y el imperium. Estas facultades permiten actuar unilateralmente, pero también pueden convertirse en focos de conflicto si no se equilibran con garantías suficientes. La mediación administrativa es una herramienta eficaz para mitigar estas tensiones, promoviendo el diálogo, evitando litigios y fortaleciendo la legitimidad institucional.*

## 1.2 EL ENFOQUE SISTÉMICO EN LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA: UNA VISIÓN INTEGRAL DEL CONFLICTO

La relación de sujeción general y especial entre la Administración pública y el particular está definida desde su origen por una diferencia fundamental en el papel que cada uno desempeña.<sup>6</sup> Por un lado, la Administración se configu-

---

5. Hobbes Thomas . “leviatán” Deusto. *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil (Leviathan, or The Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil)*, la obra más influyente de Thomas Hobbes, fue publicada el 16 de abril de 1651 en Inglaterra. En ella, Hobbes expone su teoría del Estado como un poder absoluto necesario para evitar el caos y garantizar la estabilidad social, representado metafóricamente por el Leviatán, una criatura colosal que simboliza la autoridad soberana.

6. La relación de sujeción general es el vínculo jurídico que une a todos los ciudadanos con la Administración Pública, basado en el principio de legalidad, donde los individuos deben cumplir las normas generales sin que ello implique una restricción intensificada de sus derechos fundamentales. En contraste, la relación de sujeción especial se da cuando una persona mantiene un vínculo específico y continuado con la Administración, lo que justifica la imposición de deberes y limitaciones adicionales que no afectan al resto de los ciudadanos, como ocurre con los funcionarios públicos, internos en prisiones, militares o estudiantes en centros públicos. Mientras la sujeción general implica una relación ordinaria y regulada por normas comunes, la sujeción especial supo-

ra como una persona jurídica, una entidad institucional que representa al poder público y que actúa en nombre del interés general. Por otro lado, el particular es una persona física, un individuo que, desde su condición humana, busca satisfacer derechos e intereses legítimos dentro del marco de la legalidad.

Aunque estas dos personalidades parten de posiciones distintas —no necesariamente opuestas— se sitúan en planos equidistantes en términos de naturaleza y función. La Administración encarna un enfoque estructural e institucional, respaldado por prerrogativas y potestades que le otorgan la capacidad de actuación unilateral. En contraste, el particular, en su condición de individuo, refleja la dimensión humana y subjetiva, marcada por necesidades, derechos e intereses personales, que contrastan con la naturaleza institucional y objetiva de la Administración.

El conflicto entre la Administración y el particular tiene raíces profundas en el dualismo que los caracteriza. Por un lado, el ciudadano, como persona física, vive las decisiones administrativas de forma personal, directa y a menudo emocional, al percibir que afectan a su esfera de derechos o intereses legítimos.

Por otro lado, la Administración, como persona jurídica, actúa desde una posición de superioridad normativa y objetiva, pues defiende constitucionalmente el interés general y se ampara en la presunción de legalidad de sus actos. Este desajuste entre lo “humano” y lo “institucional” genera tensiones que, de no abordarse con criterio y equilibrio, refuerzan la percepción de arbitrariedad en el ciudadano y la imagen de una Administración burocrática e insensible.<sup>7</sup>

La Administración, aún hoy, conserva un estatus privilegiado ante los tribunales, ya que actúa bajo el principio de autotutela, lo que le permite crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de manera unilateral, sin necesidad de intervención judicial, salvo que la ley establezca lo contrario.<sup>8</sup> En contraste, los particulares están sujetos a la heterotutela, lo que significa que, para obtener el reconocimiento o la modificación de sus derechos frente a la Administración, deben recurrir a la jurisdicción, quedando en una posición de mayor vulnerabilidad en comparación con el poder público.<sup>9</sup>

---

ne un régimen jurídico diferenciado que otorga a la Administración un mayor poder de control y dirección sobre quienes están sujetos a ella.

7. Artículo 103.1 *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”*

8. La Administración necesita autorización judicial en casos donde su actuación afecta derechos fundamentales o requiere control adicional, como: Entrada en domicilios o locales cerrados sin consentimiento (art. 18.2 CE). Medidas que limiten derechos fundamentales, como intervenciones en la intimidad o libertad de circulación. Internamiento forzoso por razones sanitarias o psiquiátricas (art. 763 LEC).

Expropiaciones urgentes sin acuerdo previo.

Suspensión de acuerdos municipales impugnados por el Estado.

9. García Villalba, J. (2014). “Conflictos en la gestión pública y mecanismos alternativos de resolución”. *Revista de Administración Pública*, 195, 35-52. p. 308.

En efecto, los ciudadanos son los destinatarios finales de las acciones administrativas y dependen de las garantías legales del ordenamiento jurídico para protegerse frente a posibles abusos o malas prácticas. El conflicto, entonces, no es un hecho aislado; es la consecuencia directa de la asimetría de poder inherente al sistema, en el que la Administración formula y ejecuta actos de autoridad<sup>10</sup> o de gestión desde una posición de superioridad.

Estos actos, aunque formalmente sean ajustados a la legalidad, pueden carecer de sensibilidad o idoneidad cuando no consideran las realidades individuales o colectivas de los particulares. No hay un principio de solución única en el mundo del derecho administrativo, por lo que, es en este punto donde la percepción de justicia por parte del ciudadano puede entrar en conflicto con la legalidad formal, generando consecuencias que son sentidas como profundamente injustas.

El análisis del conflicto administrativo requiere ir más allá de la estructura institucional para integrar una perspectiva holística y humana, que permita comprender las interacciones desde su complejidad social y emocional, así como poner en valor las funciones positivas de la activación del conflicto<sup>11</sup>. Solo así es posible abordar y resolver los conflictos con un enfoque que reconozca tanto los derechos del particular como las responsabilidades de la Administración en la búsqueda de soluciones equitativas y sostenibles.

Nuestra forma de observar el conflicto suele ser analítica; un enfoque en el que tenemos más experiencia y formación. Sin embargo, cuando nos enfrentamos a realidades interconectadas y de alta complejidad, donde los vínculos entre las partes son sólidos, el enfoque sistémico resulta una herramienta más eficaz. En lugar de centrarse únicamente en descomponer el problema en partes aisladas, orienta la mirada hacia las interacciones y los efectos que producen las relaciones entre los distintos elementos, facilitando la acción y la obtención de resultados.<sup>12</sup>

El enfoque sistémico para abordar un conflicto parte de la idea de que ningún problema surge de manera aislada, sino dentro de un entramado de relaciones e influencias mutuas. No se trata tanto de buscar una única causa o de analizar el conflicto como si fuera un hecho estático, como de comprender-

---

10. Los actos de autoridad son decisiones unilaterales de la Administración que imponen obligaciones o limitan derechos, como sanciones o expropiaciones. Los actos de gestión son aquellos en los que la Administración actúa sin coerción, en igualdad con los particulares, como contratos, pagos o gestión de bienes.

11. Munduate, L y Medina, FJ (2003). Conflicto, negociación y mediación: Técnicas de gestión. Madrid, Tecnos.

12. Asier Gallastegi Fullaondo eta Maider Gorostidi García. “La regulación de conflictos en la Administración Pública como una oportunidad para la innovación: Una propuesta aplicada. Revista vasca de gestión de personas y organizaciones públicas. p. 92. Vid. Joël de Rosnay “**El macroscopio**” Publicado por Editorial AC, 1977.

[https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/17\\_revgp/es\\_def/Gallastegi-Gorostidi\\_86\\_101.pdf](https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/17_revgp/es_def/Gallastegi-Gorostidi_86_101.pdf)

lo dentro de un contexto dinámico donde cada acción genera una reacción y donde las partes involucradas se afectan entre sí de manera continua.

Para Lederach, el conflicto no es nunca un fenómeno estático. Es expresivo, dinámico y dialéctico por naturaleza; está basado en las relaciones. Nace en el mundo de las intenciones y las percepciones humanas. Cambia por la constante interacción humana actual y él mismo modifica continuamente a las personas que le dieron vida, ejerciendo un efecto en el entorno social en el que nace, se desarrolla y quizás muere.<sup>13</sup>

Dicho en otros términos, el conflicto nunca es un fenómeno inmutable. Por el contrario, se expresa, evoluciona y se transforma a medida que avanza, pues su esencia está arraigada en las relaciones humanas. Nace de intenciones y percepciones, moldeado por la interacción constante entre quienes lo protagonizan. A medida que se desarrolla, no solo afecta a quienes lo iniciaron, sino que también reconfigura su entorno social, alterando dinámicas y perspectivas hasta su eventual resolución o disolución.

Desde esta perspectiva, el conflicto se concibe como una manifestación de un sistema en el que interactúan personas, estructuras, normas y emociones. En lugar de enfocarse en determinar quién tiene razón o en descomponer el problema en elementos aislados, el enfoque sistémico pone el acento en las relaciones y en cómo estas pueden transformarse para modificar el conjunto. Lo relevante es comprender el origen del conflicto, pero también observar cómo se mantiene, qué patrones lo alimentan y qué ajustes pueden realizarse para generar un cambio real y duradero.

Este método resulta especialmente útil en la mediación administrativa, donde las controversias suelen involucrar distintos niveles de la Administración, disposiciones normativas interconectadas, intereses colectivos y dinámicas que se han consolidado con el tiempo. Bajo esta circunstancia, una solución debe basarse en la capacidad de modificar la estructura del conflicto y las relaciones que lo sostienen. Se trata, en definitiva, de intervenir con una visión global, atendiendo a la configuración del sistema en el que se desarrolla.

Activar el enfoque sistémico en la mediación administrativa implica ampliar la perspectiva más allá de los actores visibles del conflicto, abarcando el entramado de relaciones, normas y dinámicas que lo sostienen. Más que atender únicamente a las posiciones expresadas por las partes —como una administración que defiende la legalidad de su acto y un ciudadano que reclama su derecho vulnerado—, el objetivo es identificar las necesidades subyacentes.

Un ejemplo interesante se da en el ámbito de Instituciones Penitenciarias, donde una sanción disciplinaria impuesta a un interno puede generar una escalada de tensiones entre este, la Administración y otros internos. Desde un enfoque tradicional, el procedimiento se limitaría a determinar si la sanción fue correcta y si existen fundamentos jurídicos para mantenerla o revocarla.

---

13. Lederach, John Paul. "Construyendo la paz Reconciliación sostenible en sociedades divididas". *bakeaz gernika gogoratuz*.1998; p.91.

Sin embargo, un abordaje sistémico iría más allá: ¿La sanción responde solo a una infracción concreta o es el síntoma de un problema estructural, como una deficiente comunicación entre internos y funcionarios? ¿Existen canales adecuados para que los internos expresen sus preocupaciones sin recurrir a conductas sancionables? ¿El sistema disciplinario está diseñado para prevenir futuros incidentes o solo para castigarlos?

A través de la mediación, en lugar de centrarse exclusivamente en la validez de la sanción, se podría abrir un espacio de diálogo donde internos, funcionarios y la administración trabajen en mejorar los mecanismos de convivencia, revisar los criterios sancionadores y fomentar soluciones restaurativas que reduzcan la conflictividad dentro del centro. Así, la mediación contribuiría a transformar la dinámica interna, promoviendo un sistema más justo y eficiente.

**Tabla Comparativa: Naturaleza y Función de la Relación Especial entre la Administración Pública y el Particular**

Aspectos	Administración Pública	Particular (Ciudadano)
<b>Naturaleza Jurídica</b>	Persona jurídica de derecho público, con prerrogativas y potestades legales específicas.	Persona física o jurídica privada, con derechos e intereses legítimos amparados por la legalidad.
<b>Finalidad Principal</b>	Representar y garantizar el interés general, actuando en beneficio de la colectividad.	Buscar la satisfacción de derechos e intereses individuales dentro del marco normativo establecido.
<b>Capacidad de Actuación</b>	Capacidad unilateral mediante actos administrativos, con efectos vinculantes e inmediatos.	Actuación voluntaria y condicionada por el cumplimiento de requisitos legales y administrativos.
<b>Poderes y Potestades</b>	Cuenta con prerrogativas como la autotutela declarativa y ejecutiva, además de potestades coercitivas.	Carece de prerrogativas, debiendo recurrir al sistema legal para garantizar sus derechos e intereses.
<b>Enfoque Operativo</b>	Estructural e institucional, centrado en la eficiencia y la gestión de recursos públicos.	Humano y subjetivo, orientado a satisfacer necesidades concretas y legítimas.
<b>Obligaciones Fundamentales</b>	Garantizar la transparencia, la legalidad, la imparcialidad y el respeto al interés público.	Cumplir con las obligaciones legales y administrativas para acceder a derechos o servicios.
<b>Relación con el Marco Legal</b>	Actúa como garante del cumplimiento normativo y creadora de actos administrativos reguladores.	Está supeditado al marco normativo, que delimita su actuación y los derechos que puede ejercitar.
<b>Derechos en el Conflicto</b>	Mantiene la presunción de legalidad de sus actos, aunque estos pueden ser revisados judicialmente.	Derecho a impugnar decisiones administrativas que considere arbitrarias o contrarias a la normativa.
<b>Perspectiva en el Conflicto</b>	Objetiva e institucional: prioriza el interés colectivo sobre las demandas individuales.	Subjetiva y personal: busca la satisfacción de intereses individuales y la protección de sus derechos.
<b>Distancia en el Relato Jurídico</b>	Actúa desde una posición de superioridad formal, legitimada por su finalidad pública.	Se encuentra en una posición formalmente subordinada, limitada por las exigencias de la legalidad.

<b>Mediación en Conflictos</b>	Adopta una postura defensiva frente a impugnaciones, pero puede participar en espacios colaborativos.	Busca el reconocimiento de sus derechos, utilizando la mediación como herramienta para reducir la asimetría de poder.
--------------------------------	---	---

Esta tabla pone en evidencia las diferencias estructurales entre la Administración Pública y el particular, así como la forma en que ambas partes interactúan dentro del marco jurídico-administrativo.

**Sabías que...**

*El enfoque sistémico en la mediación administrativa permite analizar los conflictos como parte de un entramado de relaciones, normas y estructuras que influyen en su desarrollo. En lugar de limitarse a resolver un caso concreto, este enfoque busca identificar patrones y dinámicas que perpetúan los conflictos dentro de la Administración Pública, ofreciendo soluciones que transformen el sistema en su conjunto.*

**1.3 LA PROPUESTA DE JOHAN GALTUNG SOBRE EL CONFLICTO**

Por su parte, la propuesta de Johan Galtung, con su célebre idea de “*si vis pacem, para pacem*”<sup>14</sup> plantea un enfoque correcto que puede trasladarse a las relaciones entre la Administración y la ciudadanía. En este ámbito, donde — como se ha indicado— el conflicto surge de una evidente asimetría de poder, se hace necesario actualizar las dinámicas tradicionales y encontrar vías que permitan equilibrar intereses subjetivos y objetivos. Galtung, lejos de limitarse a un ideal abstracto, insiste en la posibilidad de hacer realidad la paz mediante un esfuerzo consciente, estructurado y transformador.

En este proceso, la violencia estructural y cultural, identificada por Galtung, se manifiesta claramente. La primera se encuentra en la desigualdad de poder que otorga a la Administración prerrogativas como la potestad ejecutiva y la presunción de validez de sus actos, dejando al ciudadano en una posición de clara desventaja. La segunda radica en la percepción de la Administración como una entidad impersonal, fría y distante, carente de empatía hacia las preocupaciones individuales.

Transformar esta dinámica requiere cambios estructurales, como la creación de unidades de mediación o defensores del pueblo, pero además se necesita una profunda transformación cultural que promueva una visión más humana y accesible de la Administración.

Preparar la paz, en este sentido, significa diseñar mecanismos que permitan a los ciudadanos participar activamente en la toma de decisiones administrativas, empoderarlos a través del conocimiento de sus derechos y garantizar que la Administración se perciba como una institución al servicio de la sociedad.

14. GALTUNG, JOHAN. “Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización, Bilbao, Gernmika Gogoratuz. (2003)

Este cambio no es inmediato, pero sí es posible si ambas partes se comprometen a pensar, discutir y actuar de manera colaborativa.

Galtung nos invita a transformar esta relación, reconociendo que el conflicto es una oportunidad para construir una nueva realidad. La Administración, aunque no siempre perciba el conflicto desde su atalaya, se enfrenta a problemas estructurales y culturales que afectan su legitimidad: la saturación de procedimientos, la rigidez normativa y la desconexión con las necesidades ciudadanas. A su vez, el administrado, limitado en sus recursos y herramientas, experimenta una sensación de vulnerabilidad frente a una entidad que parece inalcanzable y distante. Este es el punto donde el conflicto puede y debe convertirse en el motor del cambio.

Tal como afirma Galtung, la paz es posible, pero requiere voluntad, esfuerzo y, sobre todo, la capacidad de imaginar nuevas formas de relacionarnos. La Administración y el ciudadano no son enemigos, sino actores complementarios en la construcción de un proyecto colectivo donde el conflicto se puede transformar en una oportunidad para alcanzar una convivencia más equilibrada.

Galtung distingue entre tres formas de violencia: directa, estructural y cultural, y su aplicación a las relaciones entre la Administración y el ciudadano permite comprender cómo se generan y perpetúan ciertos conflictos. La violencia directa se manifiesta en la imposición de decisiones administrativas sin diálogo ni consideración del impacto en la ciudadanía, lo que genera una sensación de arbitrariedad y falta de empatía.

La violencia estructural está presente en la asimetría de poder, donde la Administración cuenta con prerrogativas legales y potestades que el ciudadano no puede igualar, situándole en una posición de inferioridad en los procedimientos administrativos y reduciendo su margen de actuación. La violencia cultural radica en la percepción extendida de la Administración como una entidad impersonal, burocrática e insensible, alejada de las realidades cotidianas de los ciudadanos y con una tendencia a priorizar la norma sobre la necesidad.

Aplicar la teoría de Galtung en este escenario implica un esfuerzo por transformar estas violencias en oportunidades de cambio y de mejora. Para reducir la violencia estructural es fundamental diseñar mecanismos participativos que permitan a la persona expresar sus inquietudes y recibir una respuesta dialogada. La mediación administrativa es una herramienta natural en este proceso, ya que ofrece un espacio de comunicación donde las partes pueden exponer sus posturas en condiciones más equitativas, facilitando acuerdos que vayan más allá de la mera aplicación rigurosa de la norma.

Por otro lado, para superar la violencia cultural es necesario un cambio de mentalidad en la Administración, que debe entender su papel como facilitadora del bienestar de la sociedad civil. Esto requiere modificar su estructura de interacción con las personas, incorporando una perspectiva más humana y accesible en su gestión, de manera que el ciudadano/ciudadana deje de percibirla como una entidad inalcanzable y pase a verla como un actor cercano,

dispuesto a escuchar y resolver problemas desde una lógica de servicio público y no únicamente de autoridad.

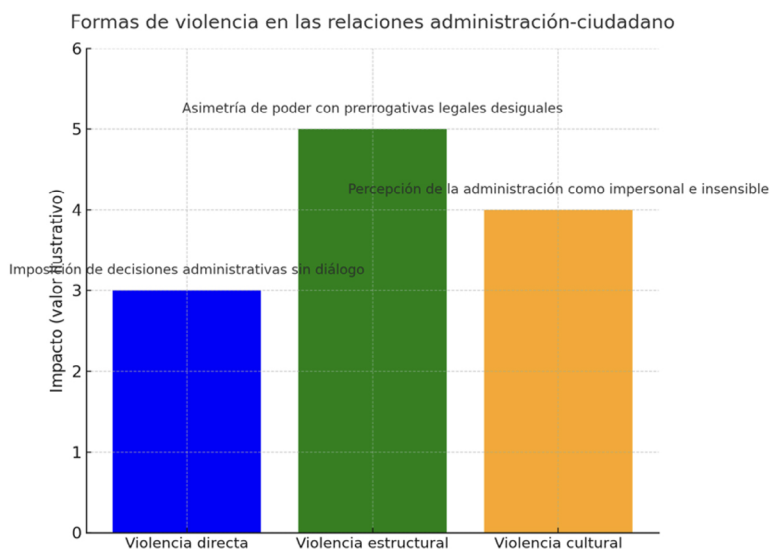
Desde esta perspectiva, la mediación administrativa, además de ser una herramienta de resolución de conflictos se convierte también en un mecanismo de transformación institucional que contribuye a generar una relación más justa entre la Administración y la ciudadanía. Desde el momento en que podemos desactivar las violencias identificadas por Galtung y sustituirlas por dinámicas de comunicación y participación, se avanza hacia una Administración que, sin olvidar los patrones que constituyen el derecho formal, incorpora la justicia material y la equidad en sus procesos, logrando así una gestión más legítima y socialmente aceptada.

Si bien Galtung ha trabajado fundamentalmente en el ámbito de los conflictos armados y sociales, su idea de transformar las relaciones de poder y desmontar estructuras que perpetúan la desigualdad encuentra un claro paralelismo con el enfoque sistémico. Ambos enfoques coinciden en la necesidad de desplazar el foco desde la resolución de conflictos individuales hacia la identificación de patrones sistémicos que los generan, permitiendo así una intervención que resuelva un problema puntual y modifique las dinámicas que perpetúan la conflictividad. En este sentido, el conflicto deja de ser un obstáculo y se convierte en una oportunidad para mejorar la relación entre las partes.

Este planteamiento es importante en la mediación administrativa, donde la diferencia de poder entre el sector público y el particular genera situaciones en las que la percepción de insensibilidad en la acción administrativa se convierte en un factor de desconfianza y distanciamiento. La mediación, aplicada con un enfoque sistémico, tiene la capacidad de desmontar estos patrones al facilitar un espacio de diálogo donde las partes pueden reconfigurar su relación de manera funcional y desde la idea de justicia.

Además, ambos modelos insisten en la importancia de fomentar la resiliencia y la prevención de conflictos a través de una cultura de diálogo y mediación, en lugar de recurrir sistemáticamente a la confrontación y la judicialización. En la práctica administrativa, esto supone un cambio de paradigma en el que la Administración deja de actuar como una entidad distante y se involucra en procesos de comunicación y resolución colaborativa de conflictos, permitiendo que el particular cuestione decisiones que el afectan y que también participe en su configuración.

De este modo, tanto la visión de Galtung como el enfoque sistémico en la mediación administrativa apuntan a la construcción de un modelo inclusivo, donde el conflicto deja de ser un factor de ruptura y se convierte en un motor de cambio hacia una relación más equilibrada entre los actores de la relación jurídica.



**Sabías que...**

*La teoría de la violencia de Johan Galtung puede aplicarse a las relaciones entre la Administración y la ciudadanía, donde la falta de espacios de diálogo en la toma de decisiones puede generar tensiones. La diferencia de prerrogativas y competencias crea asimetrías en el acceso a la justicia, y la percepción de la Administración como distante dificulta una relación más cercana y colaborativa. La mediación administrativa, desde un enfoque sistémico, resuelve conflictos concretos y facilita la construcción de dinámicas participativas, promoviendo una gestión pública más accesible y orientada a los sujetos privados.*

**1.4 EL ANÁLISIS DE LA BUROCRACIA DE MAX WEBER**

En otro contexto, Max Weber, en su análisis de la burocracia, destaca la importancia de que los servidores públicos actúen como entes racionales y objetivos, desligados de sus sentimientos personales, con el fin de garantizar la imparcialidad y la eficiencia administrativa. Sin embargo, esta visión, aunque esencial para la construcción de sistemas legales sólidos y predecibles, también puede generar una desconexión emocional que dificulta la gestión de problemas complejos con un fuerte componente humano.<sup>15</sup>

Por ello, detrás de la aparente rigidez y formalidad de la administración pública, late una realidad profundamente humana. Las instituciones administrativas, aunque concebidas para actuar de manera objetiva e imparcial, están

---

15. Weber, Max. “Economía y sociedad (Ensayo) (Spanish Edition) Editorial: Editorial Verbum, 2020

integradas por personas con sus propias imperfecciones, pero también con una capacidad inherente para comprender y empatizar.

En este punto, la Administración se enfrenta al desafío de ponderar la objetividad normativa con la sensibilidad emocional necesaria para responder a situaciones donde la legalidad puede y debe complementarse con criterios de equidad. Si bien es cierto que la Administración debe actuar dentro del marco de la legalidad, reconocer la dimensión humana de los conflictos permite atemperar la rigidez normativa cuando las circunstancias lo justifican.<sup>16</sup>

Esta visión no pretende contradecir el espíritu de imparcialidad defendido por Max Weber; al contrario, busca enriquecerlo al añadir una dimensión humana que permita un equilibrio entre la justicia formal y la justicia material. Así, el ejercicio de la autoridad administrativa deja de ser una mera imposición para convertirse en un proceso basado en un entendimiento más amplio de las necesidades y derechos de la ciudadanía.

Humanizar las relaciones entre la Administración y los sujetos privados, además de reforzar el principio de legalidad y el compromiso de garantizar la seguridad jurídica, implica también la correcta aplicación de las normas con una mirada más consciente de su impacto real en las vidas de las personas. Con ello, se reconoce que cada acto administrativo no es simplemente una ejecución técnica o estandarizada de la norma, sino una interacción que afecta a individuos con historias, derechos y expectativas. De esta manera, se reivindica una Administración eficiente y justa, que además integra la sensibilidad y la capacidad de actuar con rigor y humanidad al mismo tiempo.

En última instancia, el reconocimiento de la humanidad en ambos lados del conflicto es esencial para construir una paz positiva: una relación donde la Administración sea percibida como legítima, pero también como cercana y comprensiva, capaz de equilibrar la fuerza de la ley con la empatía y la equidad que exige la convivencia en sociedad.

---

16. Un ejemplo de cómo la Administración podría ponderar la objetividad normativa con la sensibilidad emocional se encuentra en los casos de expropiación forzosa para proyectos de interés público, como la construcción de una carretera o infraestructura.

Aunque la expropiación se ajuste plenamente a la legalidad y esté respaldada por el principio de utilidad pública, a menudo genera tensiones significativas para los ciudadanos afectados. Por ejemplo, una familia podría ser desalojada de un terreno que ha sido su hogar durante generaciones, lo que desencadena un fuerte impacto emocional y cultural.

En este caso, la Administración puede actuar con equidad ofreciendo medidas de compensación adaptadas a la realidad específica de los afectados. Esto podría incluir: Negociación de compensaciones económicas justas que no solo contemplen el valor comercial de la propiedad, sino también su valor emocional y cultural. Opciones de reubicación en condiciones similares o incluso mejores para los afectados, asegurándose de que las nuevas viviendas cumplan con las expectativas y necesidades de las familias.

Acompañamiento psicológico y social para mitigar el impacto emocional del traslado, especialmente en comunidades más vulnerables. Estas acciones no comprometen el principio de legalidad, pero demuestran una administración sensible que busca soluciones equilibradas y humanas, lo que refuerza su legitimidad ante la ciudadanía.

Superar esta dicotomía exige un enfoque transformador, en línea con la idea de Galtung de preparar la paz. Esto significa hacer un esfuerzo consciente por parte de ambos actores. La Administración debe adoptar una postura más dialogante, donde herramientas como la mediación administrativa, el arbitraje, la conciliación y otros ADR puedan humanizar las relaciones y gestionar el conflicto de forma constructiva. La mediación es un espacio donde la Administración puede escuchar y comprender las necesidades de la ciudadanía, mientras esta tiene la oportunidad de comprender las limitaciones y objetivos del marco normativo.

## 1.5 EL PENSAMIENTO DE KRISHNAMURTI SOBRE EL CONFLICTO

Se centra en la observación pura y el rechazo de la intervención de la voluntad o del deseo de cambiarlo. Este método es profundamente filosófico y se aleja de las soluciones tradicionales que buscan eliminar o transformar el conflicto en algo “mejor”. Según Krishnamurti, el conflicto no debe ser resuelto forzosamente: debe ser comprendido en su totalidad mediante la observación atenta y sin prejuicios. Este proceso, más que buscar una meta, se convierte en un ejercicio de autoconocimiento y percepción.

Tal como subraya Krishnamurti,<sup>17</sup> el conflicto interno —el “*yo del conflicto*”— obstaculiza la capacidad de actuar con claridad y eficacia, ya que la fricción y la falta de cohesión mental limitan la posibilidad de encontrar soluciones justas. Este principio puede aplicarse al ámbito administrativo: mientras las partes (ciudadano y Administración) permanezcan atrapadas en una dinámica de fricción, será difícil alcanzar acuerdos que reflejen verdaderamente la paz social.

El desafío, entonces, es abordar los conflictos administrativos con un enfoque holístico que permita superar la mera confrontación de intereses y posiciones. Esto significa: a) atender la disputa concreta, b) considerar el contexto estructural en el que se desarrolla, c) los principios que deben guiar la acción pública y d) los efectos a largo plazo de las decisiones adoptadas.

Desde esta perspectiva, además de reconocer los derechos del ciudadano, se visibilizan las obligaciones de la Administración para actuar con transparencia y empatía. Una gestión sin fricciones —como apunta Krishnamurti— significa disponer de una capacidad madura para abordarlo desde un estado de claridad y entendimiento mutuo, donde la mente y, en este caso, las instituciones operen sin distorsiones, favoreciendo soluciones más integradoras y sostenibles en el tiempo.

---

17. Krishnamurti J. “On conflict”. Edit. EDAF, S.A.1995. “*mientras hay conflicto de cualquier clase, nuestras mentes, nuestros corazones y cerebros no pueden funcionar a su más alta capacidad. Pueden hacerlo sólo cuando no hay fricción, cuando hay claridad. Eso es posible cuando la totalidad de la mente —el organismo físico, las células cerebrales, la cosa total llamada mente— se halla en un estado de no conflicto. Sólo en entonces es posible tener paz*”; p.75.

La integración de este enfoque psicológico en el análisis del conflicto administrativo abre la puerta a una mediación transformativa y narrativa, donde además de resolver disputas concretas, también se reconstruyen las relaciones entre las partes, creando un estado de confianza y de cooperación. Así, se avanza hacia soluciones que cumplen con las exigencias legales y también fomentan un clima de paz y equilibrio en las interacciones entre la Administración y los sujetos privados.

### **1.5.1 La observación como clave del conflicto**

El conflicto persiste porque nos enfrentamos a él desde una posición de resistencia o de rechazo, tratando de superarlo o transformarlo en algo que se ajuste a nuestras expectativas. Sin embargo, esta actitud genera un ciclo interminable de oposición y de tensión. En cambio, Krishnamurti <sup>18</sup> propone la observación sin juicio como un camino para desentrañar la naturaleza del conflicto.

Este tipo de observación requiere que cada elemento pueda percibirse con claridad, sin distracciones ni interpretaciones apresuradas. Para ello, es fundamental una atención plena, donde el conflicto sea observado con todos los sentidos, permitiendo que su dinámica y su origen se revelen de manera natural.

Esta observación debe estar libre de condicionamientos, es decir, sin prejuicios, miedos o intenciones preconcebidas que distorsionen la percepción de la realidad. Solo desde una mirada abierta y neutral es posible comprender el conflicto en su verdadera dimensión.

Del mismo modo, es preciso abandonar la urgencia de transformarlo o someterlo a nuestra voluntad, resistiendo la seducción de soluciones apresuradas que solo acarician la superficie del problema sin adentrarse en sus raíces profundas. En su lugar, el enfoque debe centrarse en comprender su raíz y los factores que lo sostienen, pues solo a partir de esa comprensión profunda se pueden generar respuestas adecuadas y transformadoras.

### **1.5.2 La observación en la mediación administrativa**

En el ámbito de la mediación administrativa, los conflictos entre ciudadanos y Administración Pública son a menudo el resultado de percepciones opuestas sobre derechos, deberes y decisiones. Aplicar el principio de observación propuesto por Krishnamurti implica:

---

18. Krishnamurti J. "On conflict...op.cit". p.164.

- a) Desactivar la confrontación inicial  
Muchas disputas administrativas surgen de un choque directo entre las demandas del ciudadano y las respuestas de la Administración. Krishnamurti propone observar este enfrentamiento sin intervenir de inmediato, permitiendo que ambas partes exploren de manera consciente las dinámicas subyacentes. Por ejemplo, un ciudadano que percibe su sanción como arbitraria o desproporcionada y una Administración que defiende su actuación como legalmente justificada pueden descubrir que las tensiones van más allá del caso técnico: desconfianza, emociones no expresadas o fallos en la comunicación.
- b) Superar los condicionamientos institucionales  
Tanto la Administración como la ciudadanía suelen operar bajo marcos condicionados: normativos en el caso de la Administración y emocionales o sociales en el caso del ciudadano. La observación detenida permite romper estos esquemas para analizar el conflicto desde una perspectiva más amplia y humana. En este sentido, en procesos urbanísticos donde una persona se siente ignorada por la rigidez técnica del sistema, la observación mutua puede facilitar el reconocimiento de intereses legítimos y abrir espacios para ajustes en las decisiones administrativas.
- c) Comprender la naturaleza del conflicto  
En lugar de imponer soluciones rápidas, el pensamiento de Krishnamurti destaca la importancia de comprender la naturaleza del conflicto. Este enfoque es particularmente valioso en la mediación administrativa, donde las soluciones suelen percibirse como técnicas y despersonalizadas. Por ejemplo, en un conflicto derivado de una expropiación forzosa, permitir que tanto el ciudadano como la Administración expongan sin juicio sus experiencias y percepciones puede sacar a la luz elementos ocultos que no se habrían considerado en una resolución tradicional.

### **1.5.3 La energía antagónica como raíz del conflicto y los condicionamientos**

Krishnamurti señala que el conflicto nace del choque entre fuerzas opuestas que habitan en nosotros: deseos que se contradicen, emociones que se debaten, ideas y valores que pugnan por imponerse. En la lucha entre dos personas, cada una se aferra a su verdad, prisionera de su propia percepción condicionada, intentando someter al otro bajo el peso de su mirada. Sin embargo, cuando dejamos de buscar vencedores y vencidos, cuando nos permitimos observar el conflicto sin la urgencia de sofocarlo ni la necesidad de tomar partido, se revela ante nosotros la danza invisible de fuerzas que lo sostienen, permitiéndonos comprender su esencia más allá de la confrontación.

Son nuestros condicionamientos —esa maraña de hábitos mentales, creencias y prejuicios— los que alimentan y perpetúan el conflicto. Como sombras

que se proyectan sobre la realidad, nos hacen reaccionar de manera automática, imponiendo narrativas gastadas y soluciones prefabricadas. Pero si aprendemos a contemplar el conflicto sin la urgencia de sofocarlo, sin la prisa por domesticarlo, entonces rompemos esas cadenas invisibles y permitimos que la mente respire en un estado de claridad, libre de distorsiones.

En el contexto de los conflictos entre la Administración y los ciudadanos, este enfoque filosófico podría aplicarse de la siguiente manera:

- a) Observar las dinámicas sin prejuicios: En lugar de tratar de imponer una solución inmediata o de “ganar” el conflicto, tanto la Administración como el ciudadano podrían observar sus propios intereses, miedos y expectativas.
- b) Reconocer los impulsos antagónicos: Identificar las fuerzas opuestas, como la necesidad de la Administración de aplicar la normativa frente al deseo del ciudadano de proteger sus derechos, sin juicio ni imposición.
- c) Crear espacios de reflexión: Fomentar un diálogo donde ambas partes puedan explorar las causas y los condicionamientos que perpetúan el conflicto, en lugar de buscar una solución impuesta.

#### **1.5.4 Romper con la resistencia al conflicto**

Evitar o eliminar el conflicto no conduce a su solución; lo verdaderamente importante es comprenderlo a fondo. En el ámbito de la mediación administrativa, esta enseñanza resulta fundamental. El conflicto no es un problema que deba ser suprimido, sino un elemento inherente al funcionamiento de la Administración.

El sector público, por su propia naturaleza, debe gestionar el difícil equilibrio entre los intereses colectivos y los derechos individuales, lo que inevitablemente genera tensiones. Estas tensiones reflejan una manifestación natural de sus dinámicas. Reconocerlas y aceptarlas permite abordarlas de manera constructiva.

La mediación no debe centrarse exclusivamente en alcanzar un acuerdo rápido, pues se corre el riesgo de ignorar las raíces del problema. En lugar de ello, es preciso observar y comprender el conflicto en toda su profundidad. Esta comprensión ayuda a identificar los factores que lo alimentan y permite construir soluciones auténticas y sostenibles.

El enfoque de Krishnamurti nos recuerda que el conflicto debe abordarse con apertura y honestidad. En la mediación administrativa, esto significa generar un espacio donde las partes puedan escucharse, comprenderse y colaborar en la búsqueda de soluciones que, además de resolver el problema inmediato, fortalezcan las relaciones y prevengan futuros desencuentros.

Un ejemplo claro se encuentra en los municipios pequeños, donde la relación entre el alcalde y la ciudadanía es cercana y continua. En estos casos de “relación de cercanías”, la gestión de los conflictos debe cuidarse con especial atención para preservar el vínculo de confianza legítima, la buena fe y garantizar una convivencia equilibrada.

En definitiva, el pensamiento de Krishnamurti nos invita a convertir la mediación administrativa en un proceso profundamente humano, donde el objetivo no sea simplemente “resolver” conflictos, sino comprenderlo en su totalidad. Esto mejora la calidad de las decisiones administrativas al tiempo que también refuerza la confianza entre la ciudadanía y la Administración, fomentando relaciones más equitativas y respetuosas.

Integrar este enfoque en la mediación administrativa significa dotar al proceso de una dimensión de empatía, observación y humanidad que, lejos de diluir los principios en los que asienta el régimen jurídico público, los enriquece con una perspectiva más consciente y adaptada a las complejidades sociales.

### Sabías que...

- \* *La relación entre la Administración y el ciudadano está marcada por una asimetría de poder que puede convertirse en motor de cambio si se gestiona con empatía y equidad.*
- \* *Los conflictos administrativos son oportunidades para reforzar la legitimidad institucional y construir un entendimiento mutuo.*
- \* *Humanizar las decisiones administrativas permite equilibrar la objetividad normativa con el impacto real en las personas.*
- \* *La mediación administrativa es clave para transformar conflictos en soluciones colaborativas, fortaleciendo derechos y garantizando el interés general.*

### Autores clave

- **García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás.** “Curso de Derecho Administrativo I” Civitas, Thomson Reuters.
- **Avilés Navarro, María.** “La Mediación intrajudicial en el orden contencioso-administrativo.” Instituto de Justicia y Litigación “Alonso Martínez” Universidad Carlos III de Madrid. Colección resolución de conflictos 2015
- **Krishnamurti J.** “On conflict”. Edit. EDAF, S.A.1995.
- **Weber, Max.** “Economía y sociedad”; (Ensayo) (Spanish Edition) Editorial: Editorial Verbum, 2020.
- **Galtung, Johan.** “Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización”, Bilbao, Gernika Gogoratzuz. (2003)r
- **Munduato, L y Medina, F.J** (2003). Conflicto, negociación y mediación: Técnicas de gestión. Madrid, Tecnos.
- **García Villaluenga, Leticia y Vázquez de Castro, Eduardo.** “Mediación, arbitraje y resolución extrajudicial de conflictos en el siglo XXI”. Editorial Reus. Colecciones: Mediación y Resolución de conflictos. 2010.

## TEMA II

# EL CONFLICTO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 2.1 ¿Qué es el conflicto administrativo? 2.2 Tipos de conflictos en la Administración. 2.2.1 Conflicto intrapersonal. 2.2.2 Conflicto interpersonal. 2.2.3 El conflicto social o comunitario. 2.3 los conflictos administrativos en función de su naturaleza y grado de resolución. 2.3.1 Conflictos estructurales. 2.3.2 Conflictos superables. 2.3.3 Conflictos insuperables. 2.3.4 Conflictos procedimentales. 2.3.5 Conflictos de interpretación. 2.3.6 Conflictos de percepción. 2.3.7 Conflictos intratables. 2.4 Prevención del conflicto: claridad, motivación y confianza en la Administración. 2.5 Conflictos derivados de la burocracia defensiva en la relación con los ciudadanos. 2.6 Uso de la mediación administrativa para eliminar conductas defensivas. 2.7 Transformar el conflicto administrativo: de la burocracia defensiva a la buena gestión

## 2.1 ¿QUÉ ES EL CONFLICTO ADMINISTRATIVO?

El conflicto, más allá de su aparente complejidad, responde a una estructura precisa que permite desentrañar su dinámica y comprender evolución. Como señala *Roberto Alzate*,<sup>19</sup> todo conflicto, por más enrevesado que parezca, se manifiesta a través de ciertos patrones recurrentes que le otorgan forma y significado.

En su esencia, surge y se desarrolla a partir de la interacción de tres elementos fundamentales: a) las personas involucradas, b) el proceso como sucesión de actos consecutivos y c) el problema que lo origina o lo mantiene. Estos factores son los que configuran la disputa y determinan su desenlace. Cualquiera de ellos, de forma aislada o combinada, puede ser el detonante del conflicto.

---

19. Alzate Sáez de Heredia, Ramón "Análisis y resolución de conflictos. Una perspectiva psicológica", Edit. Universidad del País Vasco, Bilbao, 1998. p. 42 y ss.

to, y en todos los casos, su presencia es inevitable en el curso de cualquier confrontación.

Todos los conflictos sociales implican una percepción de intereses divergentes, sean estos reales o solo aparentes. Siguiendo al citado autor, independientemente de si las diferencias ocurren entre individuos o entre estados, entre grupos o entre organizaciones, todo conflicto encarna cierto grado de incompatibilidad percibida entre las partes, ya sea en relación con sus objetivos o con los medios empleados para alcanzarlos.<sup>20</sup>

Por su naturaleza singular y su complejidad práctica, el conflicto administrativo exige una comprensión profunda de sus lógicas internas y externas. No basta con reconocer su existencia; es necesario desentrañar sus dinámicas para traducirlas en modelos y conceptos accesibles, permitiendo que los ciudadanos —en su condición de sujetos de derechos— no queden relegados frente a una Administración que, amparada en la presunción de legalidad, actúa con indiferencia ante el conflicto y se limita al ejercicio mecánico de su potestad.

Este principio, aunque fundamental para la estabilidad institucional, a menudo sitúa al ciudadano en una posición de desventaja, obligándolo a soportar cargas y obligaciones que, en no pocas ocasiones, cristalizan en actos administrativos no consentidos. Así, la presunción de validez del acto administrativo, lejos de ser un mero resguardo normativo, se convierte en un desafío constante para el equilibrio entre el poder y la justicia.<sup>21</sup>

Para desactivar estas tensiones, es imprescindible asumir el conflicto desde una mirada multilateral, en la que la ciudadanía acepte la legalidad de los actos administrativos, mientras que la Administración, en un ejercicio genuino de buena fe, adopte estrategias compartidas que allanen el camino hacia su resolución. Solo desde esta convicción, en la que ambas partes reconocen tanto sus derechos como sus responsabilidades, se podrá avanzar hacia soluciones reales, que no sean simplemente remedios temporales (“paliativos”), sino soluciones verdaderas, firmes y duraderas (“concluyentes”).

Eludir el conflicto no es más que una forma de postergar su impacto, alimentando tensiones que inevitablemente estallarán con mayor intensidad. Por esta razón, comprender la naturaleza del conflicto se convierte en una tarea esencial, para prevenir que sus raíces se profundicen. Sin embargo, en el ámbito administrativo, esta comprensión se ve obstaculizada por la falta de meca-

---

20. RESOLUCIÓN PACÍFICA DE CONFLICTOS Guía de recursos y experiencias prácticas para educadores/as

<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-50196/documentos/Gu%C3%ADa%20duIN.pdf>

21. Cano Campos, Tomás. “Actos consentidos y control judicial de las sanciones administrativas” *Revista de derecho público*. vol. 11 (2025). “La presunción de validez de que goza el acto consentido tampoco impide el pleno control de la sanción posterior, pues dicha presunción tiene carácter extraprocesal y, por tanto, no vincula a los Juzgados y Tribunales encargados de enjuiciar la adecuación a Derecho de la sanción de la que aquél acto es presupuesto o condición.” p 179.

*Adm.* “Acto que presume la aceptación de su contenido por el destinatario por no haber sido recurrido en los plazos legalmente establecidos.” *IJCA*, art. 28. *Diccionario Panhispánico del español jurídico*.

nismos accesibles y más efectivos que permitan a los ciudadanos cuestionar, influir o corregir la actividad, inactividad o la indolencia de la Administración.

La ausencia de espacios de interlocución real genera una sensación de impotencia, incrementando la distancia entre la Administración y los particulares, perpetuando una cultura de decisiones verticales que, aunque formales, no siempre garantizan la mejor solución posible. abordar el conflicto administrativo desde una perspectiva más abierta y participativa además de facilitar su resolución, permite desactivar la escalada de tensiones y fortalecer la legitimidad de la acción pública.

En este escenario, la mediación administrativa es un instrumento válido para reconducir aquellas prácticas de la Administración que, aun sin transgredir estrictamente el marco jurídico, pueden derivar en situaciones de mala administración. Más que un simple mecanismo de corrección, la mediación se convierte en un puente entre la legalidad y la justicia administrativa, permitiendo ajustar decisiones y actuaciones que —aunque legítimas en su origen— generan tensiones, desconfianza o perjuicios en la ciudadanía. Su verdadero valor radica en su capacidad para transformar conflictos latentes en oportunidades de mejora institucional, fortaleciendo la relación entre el poder público y la sociedad.

La “*maladministration*”,<sup>22</sup> tiene un componente metajurídico que en su concepción original reproduce prácticas administrativas irregulares que afectan a la calidad y eficiencia del servicio pública. Ha sido entendida por la doctrina británica como un concepto jurídico indeterminado que abarca un espectro amplio de hechos perceptibles como “*la prevención, la negligencia, la inatención, la lentitud, la incompetencia, la ineptitud, la obstinación en el error, la arbitrariedad y similares*”.<sup>23</sup>

Para que los mediadores administrativos puedan afrontar con solvencia las situaciones de mala administración, es imprescindible una comprensión profunda, tanto teórica como práctica, de las nociones de ‘buena administración’ y ‘mala administración’.

La ‘mala administración’ ha sido erróneamente concebida como el mero reverso del deber de buena administración, cuando en realidad esta última representa un ideal que trasciende la mera corrección de errores. La buena administración se dirige a la búsqueda de una respuesta adecuada a las necesidades ciudadanas, el respeto a los derechos fundamentales y la aplicación de principios de equidad y justicia material.<sup>24</sup>

No obstante, estos conceptos no son necesariamente correlativos. Proceden de fuentes normativas distintas y responden a enfoques pragmáticos que care-

---

22. Carballo Martínez, Gerardo. “Vademécum sobre el Defensor del Pueblo. Mediación administrativa y Ombudsmen”. Editorial Aranzadi; p.236.

23. Carballo Martínez, Gerardo. “La Mediación Administrativa y el Defensor del Pueblo”. Thomson Aranzadi; p. 351.

24. Boust, Rhita. “Essai sur la notion de bonne administration en droit public”; Logiques juridiques, L’Harmattan.

cen de un rigor científico uniforme. Su interpretación varía según el contexto y los objetivos que guían la actuación administrativa, pues, como ocurre con todo concepto jurídico indeterminado, su aplicación no sigue una lógica estrictamente simétrica en términos de enfoque y temporalidad.

La buena administración tiene un carácter preventivo: se anticipa a los problemas, identifica posibles injusticias antes de que se materialicen y vela porque el ejercicio de las potestades administrativas, incluso en el ámbito de la discrecionalidad, no derive en decisiones perjudiciales o arbitrarias. Es la fuerza que dinamiza la acción pública hacia el bien común, asegurando que la legalidad no se convierta en un refugio para la inercia o la indiferencia.

La mala administración, en cambio, es reactiva. Se manifiesta cuando el daño ya ha sido causado, cuando una decisión o una inacción administrativa se traduce en un perjuicio evidente y genera efectos ‘contra legem’. No se anticipa; se diagnostica a posteriori, cuando el mal ya está hecho y solo queda la posibilidad de repararlo.

Por ello, la ausencia de buena administración no implica necesariamente la existencia de mala administración, sino el abandono de un principio esencial: optimizar los recursos y métodos disponibles para perfeccionar lo ya logrado (*best administration*), en consonancia con los estándares de calidad que exige una sociedad en constante evolución.

Este principio de buena administración, reconocido como un derecho fundamental en la Carta Europea de Derechos Fundamentales (art. 41)<sup>25</sup>, no se limita a evitar lo ‘malo’, sino que exige que la acción pública disponga de los requisitos esenciales para ofrecer respuestas eficaces, justas y de calidad. Se trata de garantizar una obligación de medios y también de resultados, pues la Administración no debe contentarse con la mera corrección de errores; al contrario, aspirar a la excelencia en su servicio a la ciudadanía.

Así, la mediación es una vía para la resolución de conflictos a través del uso de estrategias de ajuste de la acción administrativa hasta alcanzar estándares de buena administración, asegurando que las decisiones y procedimientos respeten los principios de legalidad, equidad y eficacia. El diálogo y la concertación que inspira este sistema ADRA en la gestión pública, previene que la Administración incurra en comportamientos que resultan desmedidos, terminan

---

25. Artículo 41 - Derecho a una buena administración

“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.”

por erosionar la confianza ciudadana y debilitan el vínculo entre la Administración y la sociedad, hasta el punto de convertir el servicio público en un mecanismo burocrático desprovisto de sentido.

Aquí, el principio de proporcionalidad es un eje esencial para restablecer el equilibrio en las relaciones de derecho público. Este principio actúa como un contrapeso frente a la asimetría de poder y, al tiempo, permite evaluar si los actos administrativos cumplen con los estándares necesarios para respetar tanto la legalidad como las expectativas de equidad y de justicia del caso concreto que los ciudadanos requieren de las instituciones públicas.

La mediación y la proporcionalidad son dos caras de una misma moneda, pues ambas buscan corregir los desequilibrios inherentes a la relación entre la Administración y los ciudadanos. La proporcionalidad actúa como un principio rector que impide que el ejercicio del poder público derive en excesos, garantizando que cada decisión administrativa guarde una relación justa entre el objetivo perseguido y el impacto que genera. La mediación, por su parte, opera como un mecanismo práctico que materializa este principio, permitiendo que la aplicación de normas y procedimientos se convierta en un proceso que considere las circunstancias particulares de cada caso.

A través de la mediación, la posición del ciudadano adquiere relevancia en la toma de decisiones, mitigando la sensación de imposición y opacidad que a menudo rodea la actuación administrativa. Al mismo tiempo, la Administración encuentra en la mediación un medio para ejercer su autoridad con mayor empatía y flexibilidad, incorporando una mirada más ajustada a la justicia material.

Por esta razón, la mediación además de facilitar el acceso a soluciones más equitativas, contribuye a humanizar a la Administración y a dignificar al ciudadano. De esta manera, la relación entre ambos deja de ser un enfrentamiento entre posiciones irreconciliables y se transforma en un espacio de equilibrio y respeto mutuo, donde la legalidad y la justicia se refuerzan mutuamente.

Tras haber analizado la mediación como herramienta de transformación, partiendo de las múltiples definiciones que aporta la doctrina científica,<sup>26</sup> es momento de precisar qué entendemos por conflicto administrativo. Más allá de una simple disputa, el conflicto es la confrontación que surge entre un ciudadano y la Administración cuando un acto, una decisión o una omisión del poder público afecta sus derechos o intereses legítimos de manera injusta, desproporcionada o indebida. Se caracteriza por la tensión entre la potestad

---

26. Definiciones de conflicto:

-Morton Deutsch (1973): "Un conflicto existe cuando ocurren actividades incompatibles. Una actividad interfiere o impide la ocurrencia o efectividad de otra."

-Boulding (1982): "Una forma de conducta competitiva entre personas o grupos. Ocurre cuando dos o más personas compiten sobre objetivos percibidos como incompatibles o realmente incompatibles, o sobre recursos limitados."

-Alzate suya la definición de Rubin, Pruitt y Hee Kim (1994): "Divergencia percibida de intereses, o una creencia de que las aspiraciones actuales de las partes no pueden ser alcanzadas simultáneamente."

administrativa y las garantías del ciudadano, generando una disputa que requiere mecanismos de control, revisión o mediación para su resolución.

En esta situación, la percepción es clave: el conflicto además de cuando hay una lesión real, también existe cuando el ciudadano siente que no ha sido escuchado o tratado con justicia. De ahí que la gestión de estos conflictos requiera de mecanismos normativos y jurídicos, pero también de enfoques dialógicos que permitan restaurar el equilibrio y la confianza entre la Administración y la ciudadanía.

El conflicto también se produce en las relaciones interadministrativas y se configura bajo dos esquemas principales: una relación de supremacía, en la que una Administración ejerce una posición jerárquica sobre otra, o una relación paritaria, en la que ambas se sitúan en un plano de igualdad.

Según el profesor García de Enterría<sup>27</sup> estas relaciones interadministrativas se ordenan conforme al principio constitucional de separación o de competencia, que regula órdenes competenciales diversos, aunque operativos. Este tipo de conflicto suele derivar de discrepancias en la delimitación de competencias, coordinación en actuaciones conjuntas, la ejecución de políticas compartidas o, incluso en el ámbito sancionador; lo que añade una dimensión particular a los desafíos de la gestión administrativa.

Desde esta perspectiva, el conflicto no es solo el resultado de una acción administrativa concreta; es también una consecuencia de la forma en que esa acción se comunica, se ejecuta y se justifica. La falta de transparencia, las antinomias, la rigidez en la aplicación de normas o la ausencia de canales efectivos para la participación ciudadana son factores que alimentan la conflictividad. La resolución de estas tensiones no puede abordarse desde una perspectiva abstracta o genérica, sino que debe adaptarse a las particularidades de cada situación concreta.

Esto implica valorar de manera razonada y fundamentada los intereses jurídicos que entran en presencia, sopesando cuidadosamente los derechos afectados y las circunstancias específicas en que se desarrolla el conflicto. Por ello, la ponderación<sup>28</sup> opera como un mecanismo de control jurídico, y como una herramienta para reforzar la confianza del ciudadano en la Administración al evidenciar que las decisiones adoptadas responden a un análisis riguroso y equilibrado que permite distinguir entre dos categorías de normas: los principios y las reglas.<sup>29</sup>

---

27. García de Enterría, Eduardo "*Curso... op. cit.*", p. 54.

28. Arroyo Jiménez; Luis. "Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo"; *INDRET REVISTA PARA EL WWW. INDRET.COM ANÁLISIS DEL DERECHO*; p. 4; 2009.

29. Los principios y las reglas son dos categorías normativas fundamentales en el derecho. Mientras que las reglas establecen mandatos concretos y aplicables de manera estricta, los principios son directrices generales que orientan la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico. Las reglas funcionan como normas cerradas, cuya aplicación es dicotómica (se cumplen o se incumplen), mientras que los principios requieren una ponderación en su aplicación, permitiendo un margen de adaptación a las circunstancias del caso concreto. Así, los principios dotan de flexibili-

## Narrativas de mediación

*“Local Hero”, 1983*

*La película Un tipo genial (1983) de Bill Forsyth, ilustra el conflicto entre una gran corporación y los habitantes de un pueblo costero escocés ante la construcción de una refinería, reflejando dinámicas similares a las de un proyecto de infraestructura pública impuesto sin diálogo previo. La historia muestra las tres formas de violencia de Galtung: la violencia directa, representada por la imposición del proyecto sin consulta; la violencia estructural, evidenciada en la asimetría de poder entre la corporación y los vecinos; y la violencia cultural, que se manifiesta en la desvalorización de la identidad local en favor del desarrollo económico.*

*Este relato ficticio encuentra paralelismos en conflictos administrativos reales, donde la resistencia de las comunidades a megaproyectos suele ser desestimada. La película sugiere que el diálogo y la empatía pueden transformar la confrontación en colaboración.*

*Aunque se trata de una ficción, el conflicto que retrata es similar al de muchos casos reales en los que las administraciones públicas impulsan aeropuertos, presas o carreteras, enfrentándose a la resistencia de los vecinos. La película muestra cómo el diálogo y la empatía son fundamentales para gestionar este tipo de tensiones. En el ámbito administrativo, herramientas como la mediación pueden ser claves para equilibrar las relaciones de poder, asegurando que las preocupaciones de los ciudadanos sean escuchadas y consideradas. Al final, se trata de encontrar desde la técnica de la ponderación un equilibrio entre el desarrollo y la protección de los derechos y valores de las comunidades afectadas.*

## 2.2 TIPOS DE CONFLICTOS EN LA ADMINISTRACIÓN

El conflicto atraviesa todas las esferas de la vida sin excepción, manifestándose tanto en el ámbito macrosocial como en las dinámicas más cotidianas de la interacción humana. Su origen y desarrollo pueden responder a múltiples circunstancias, cada una con sus propias particularidades.

En este sentido, es posible distinguir tres grandes categorías de factores que lo generan: los intrapersonales, que derivan de tensiones internas o contradicciones individuales; los interpersonales, que surgen de las relaciones entre individuos y sus diferencias de intereses, valores o percepciones; y los sociales, que obedecen a estructuras, normativas o desigualdades que afectan a grupos dentro de un determinado entorno.

Esta clasificación permite comprender las raíces del conflicto, y además facilita su análisis en distintos ámbitos. En el caso del conflicto administrativo, esta misma tipología resulta útil para examinar sus múltiples manifestaciones. Así, podemos hablar de conflictos administrativos de carácter intrapersonal, cuando las tensiones derivan de la incertidumbre o la percepción subjetiva de los actos administrativos; de conflictos interpersonales, cuando la disputa surge de la interacción entre ciudadanos y funcionarios o entre distintas entidades públicas; y de conflictos sociales, cuando el origen de la controversia radica en normas, procedimientos o estructuras que afectan de manera colectiva a la sociedad.

---

dad al derecho, asegurando que su aplicación no sea meramente formalista, sino ajustada a la justicia material.

Veamos con mayor detalle cada una de estas dimensiones en el ámbito del conflicto administrativo.

### **2.2.1 Conflicto intrapersonal**

En el ámbito de las relaciones entre la Administración y el ciudadano, representa una de las dimensiones más profundas y menos exploradas de los procedimientos administrativos. Se trata de un fenómeno que surge en el fuero interno del individuo cuando las decisiones o actuaciones administrativas desafían sus expectativas, valores o aspiraciones personales. Este tipo de conflicto, aunque intangible, es decisivo en la manera en la que el particular percibe y responde al ejercicio de la autoridad pública.

El conflicto intrapersonal es particularmente relevante en situaciones en las que la persona interesada se enfrenta a procedimientos administrativos en situaciones que requieren decisiones difíciles. Tales situaciones tensan la relación entre la realidad normativa y las aspiraciones individuales, generando una lucha interna que puede condicionar la percepción del ciudadano hacia la Administración.

En este escenario, el ciudadano experimenta una tensión entre sus expectativas y las exigencias impuestas por la Administración. En su origen, no involucran directamente a terceros, pero pueden intensificarse hasta convertirse en reclamaciones o quejas formales. Estos conflictos generan frustración, estrés y dilemas internos sobre la mejor manera de actuar ante una estructura burocrática que puede percibirse como inflexible.

Por ejemplo, en el ámbito sanitario, un ciudadano que requiere un tratamiento médico urgente puede enfrentarse a la barrera de un trámite burocrático intenso para obtener la cobertura de la seguridad social. Esta situación le genera una lucha interna entre la necesidad inmediata de atención y la percepción de que el sistema es excesivamente rígido.

De manera similar, en extranjería, una inmigrante que, por desconocimiento de una disposición específica, comete un error en su solicitud de residencia se ve atrapada en un conflicto interno entre su voluntad de regularizar su situación y el temor de que el error pueda derivar en una denegación de autorización administrativa o incluso en su expulsión del país.

Estos conflictos, aunque internos en su inicio, pueden escalar y dar lugar a tensiones mayores en la relación entre el ciudadano y la Administración. La mediación administrativa ofrece un canal para gestionar estas situaciones, proporcionando información clara, reduciendo la sensación de indefensión y facilitando soluciones que eviten el agravamiento del problema.

En el escenario de la mediación, el mediador desempeña un papel de gran relevancia. La mediación no puede limitarse únicamente a gestionar la relación entre las partes visibles del conflicto, dado que debe adentrarse también en las

tensiones internas que condicionan la disposición del ciudadano hacia el diálogo y la resolución del problema.

Es en el espacio privado del “caucus”<sup>30</sup> donde el mediador puede abordar esta dimensión. Este momento íntimo del proceso permite crear un entorno de confianza y confidencialidad, donde el mediado puede expresar libremente sus emociones, sus frustraciones y sus temores, sin miedo a ser juzgado o incomprendido. Es aquí donde la escucha activa y el reconocimiento de los sentimientos juegan un papel fundamental para aliviar la carga emocional que el conflicto intrapersonal genera.

Sin embargo, este proceso requiere algo más que empatía y comprensión. La mediación administrativa debe integrar una dimensión pedagógica que permita al ciudadano comprender las limitaciones normativas y administrativas que influyen en su caso en la idea de ofrecer claridad sobre los marcos legales que regulan el conflicto. Este aprendizaje es importante porque ayuda al mediado a ajustar sus expectativas y le dota de herramientas para participar de manera más consciente en el proceso, favoreciendo un entendimiento más amplio de las dinámicas administrativas.

Asimismo, es importante destacar que en el conflicto intrapersonal la mediación administrativa no puede ni debe ser percibida como una simple transmisión de información. Requiere un enfoque humano que combine la sensibilidad hacia las emociones del ciudadano con la capacidad de identificar puntos en los que sus intereses puedan encontrar acomodo dentro de las restricciones legales. Es en este equilibrio donde la mediación demuestra su capacidad de transformar un conflicto en una oportunidad de acercamiento entre la Administración y el administrado.

De ahí que esta herramienta además de tener un propósito funcional de resolución de conflictos, desempeña en el conflicto intrapersonal un papel más profundo en la construcción de una relación de confianza entre el ciudadano y la Administración, facilitando que las instituciones sean percibidas como más accesibles y legítimas. El mediador, en este sentido, actúa como un facilitador que equilibra las expectativas del ciudadano con las exigencias del sistema administrativo, generando un espacio de diálogo que disminuye la frustración y refuerza la sensación de justicia y equidad en la gestión pública.

---

30. Bolaños Cartujo; Ignacio y Socias Puyol, Carlota. La Mediación. Nuevas realidades. Nuevos retos; “IV Separando para volver a juntar. Encuentros privados con las partes en el proceso de mediación.”; *“En la literatura anglosajona sobre mediación el caucus suele referirse a que en el proceso de una sesión de una duración media (una hora o una hora y media), se puede dedicar quince minutos a hablar con cada una de las partes por separado. El caucus suele estar ubicado en el medio de la sesión. Así, en una sesión tipo, el comienzo es conjunto. Después hay un encuentro por separado y finalmente un nuevo espacio conjunto. Algunos modelos plantean este formato de sesión como el habitual en su forma de trabajar”*; p. 79.

### 2.2.2 Conflicto interpersonal

Se configura como una confrontación abierta y objetiva que surge como consecuencia directa de los efectos de una acción administrativa, ya sea mediante un acto formal o a través de la consabida vía de hecho. Redorta<sup>31</sup> concibe el conflicto interpersonal, *“como un proceso cognitivo emocional en el que dos individuos perciben metas incompatibles dentro de su relación de interdependencia y en el deseo de resolver sus diferencias de poder”*. A diferencia del conflicto intrapersonal, en el que las tensiones se desarrollan en el ámbito interno del ciudadano, aquí el desacuerdo se exterioriza en una disputa concreta, en la que ambas partes —la Administración y el administrado— sostienen posiciones enfrentadas.

Como característica principal el conflicto interpersonal surge cuando dos o más partes tienen intereses, interpretaciones o enfoques divergentes. Se manifiesta a través de quejas, reclamaciones formales o enfrentamientos directos y requiere soluciones basadas en la comunicación, la mediación o la intervención administrativa para evitar su escalada y promover acuerdos equitativos.

Este tipo de conflicto se caracteriza por la existencia de intereses contrapuestos que generan una tensión tangible, donde el ciudadano cuestiona la legitimidad, proporcionalidad o conveniencia de una decisión administrativa que le afecta. La dinámica de este conflicto se centra en un debate interno sobre expectativas o aspiraciones, que se desarrollan en un plano de interacción directa entre las partes, marcando una relación de oposición manifiesta.

En estos casos, la mediación administrativa requiere una aproximación distinta, pues ya no se trata únicamente de aliviar un estado emocional o de ajustar expectativas personales; la idea es la de gestionar un proceso de diálogo en un espacio de confrontación abierta. El caucus (audiencia privada) aunque sigue siendo una herramienta esencial, amplía su alcance para abordar tanto las emociones subyacentes como las estrategias y posiciones que las partes adoptan frente al conflicto.

La función del mediador administrativo es facilitar un espacio en el que ambas partes puedan expresar sus posturas, identificar intereses comunes y explorar alternativas de solución que respeten tanto los derechos del ciudadano como los principios que rigen la actuación administrativa.

La mediación, en esta situación, actúa como un mecanismo que busca transformar la confrontación en cooperación, promoviendo un entendimiento mutuo y una solución aceptable para ambas partes. En lugar de centrarse únicamente en el ámbito técnico-jurídico del conflicto, se aborda también la dimensión relacional, con el objetivo de construir un diálogo genuino que permita superar la confrontación y establecer una base de confianza entre el ciudadano y la Administración.

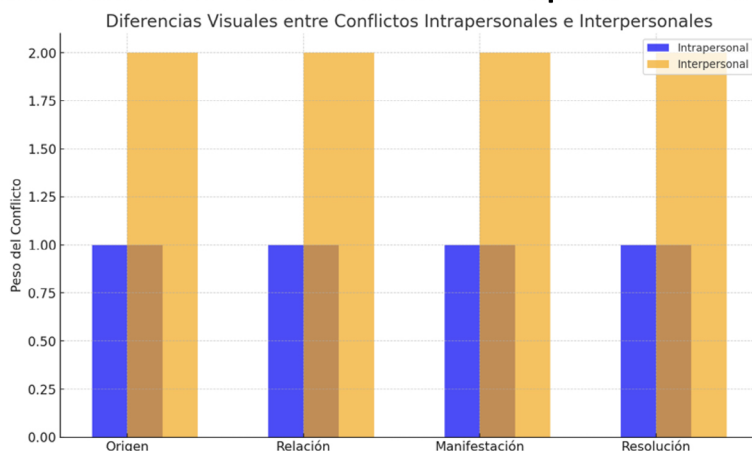
---

31. Redorta, Josep. “Cómo analizar los conflictos. La tipología de conflictos como herramienta de mediación.” Editores Barcelona:Paidós Ibérica, 2004.

El conflicto interpersonal también puede adoptar dimensiones generacionales o culturales, en las que ciudadanos con diferentes antecedentes o formas de interpretar la legalidad perciben las decisiones administrativas como arbitrarias o carentes de sensibilidad hacia su perspectiva. Estos malentendidos e incomprendimientos entre los intereses del ciudadano y la visión institucional de la Administración resaltan la necesidad de establecer canales efectivos de diálogo y mediación administrativa para prevenir o gestionar estas tensiones de manera constructiva.

Aspecto	Conflicto intrapersonal	Conflicto interpersonal
Origen	Tensión dentro del individuo.	Discrepancia entre dos o más partes.
Relación	No implica directamente a otra persona.	Requiere interacción con otro actor (administración o ciudadano).
Manifestación	Interna (frustración, estrés, dilemas).	Externa (quejas, reclamaciones, enfrentamientos).
Resolución	Implica autorreflexión o adaptación.	Requiere comunicación, mediación o resolución formal.

### Diferencias Visuales entre Conflictos Intrapersonales e Interpersonales



### Sabías que...

*En el ámbito administrativo, tanto los conflictos intrapersonales como interpersonales son habituales debido a la complejidad de las normativas y su aplicación. Reconocer el tipo de conflicto es esencial para abordarlo adecuadamente. Mientras que los intrapersonales requieren estrategias de acompañamiento o flexibilización, los interpersonales exigen mecanismos de mediación y comunicación efectiva para garantizar soluciones justas y equitativas.*

## Narrativas de mediación

Caso: Mediación Administrativa en una Expropiación Forzosa - Un pequeño empresario se enfrenta a la administración local debido a la expropiación de su propiedad, destinada a la construcción de una carretera de interés público. Aunque se ofrece una compensación económica, el empresario considera que esta no cubre adecuadamente los daños sufridos, pues su negocio depende directamente de la ubicación afectada. Este conflicto interpersonal involucra tensiones legales, económicas y emocionales, ya que el empresario teme perder clientela habitual, enfrentar una interrupción en su actividad y sacrificar un proyecto familiar de gran valor simbólico. El mediador establece un marco inclusivo en un espacio que permite el diálogo y la exploración de soluciones que van más allá de la estricta aplicación legal. Se identifican puntos de encuentro y discrepancia que permitan trabajar en soluciones viables. Estas pueden incluir ajustes en el trazado de la carretera, compensaciones ampliadas que contemplen los costos de reubicación, apoyo técnico y financiero para la continuidad del negocio o incluso soluciones mixtas que compatibilicen el uso parcial del terreno con la actividad empresarial. Una vez consensuadas las alternativas, se formaliza un acuerdo que refleje las necesidades de ambas partes. Por ejemplo, el empresario podría recibir una compensación ampliada y asistencia en la reubicación de su negocio, mientras que la administración garantizaría la continuidad del proyecto dentro de los plazos previstos, pero con ajustes que respeten los derechos del ciudadano. Este acuerdo se fundamenta en los principios de equidad y proporcionalidad, asegurando que ambas partes perciban el resultado como justo y sostenible. El proceso de mediación también permite a la administración adoptar un enfoque más proactivo y flexible, lo que refuerza su legitimidad. Cuando se exploran opciones creativas para evitar o mitigar los daños colaterales, la administración muestra un compromiso con los principios de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional (art. 3.1 de la Ley 40/2015).

### 2.2.3 El conflicto social o comunitario

El conflicto social se manifiesta como un choque entre grupos de ciudadanos y las administraciones públicas o entre estas entre sí, generado por decisiones, políticas públicas o actuaciones que afectan a intereses colectivos o intereses difusos.<sup>32</sup> Estos conflictos suelen derivarse de la percepción de desigualdad, exclusión o insatisfacción con las actuaciones del poder público.

En este tipo de contextos, el conflicto social suele ser provocado por situaciones de injusticia, ilegitimidad o extralimitación de atribuciones en las rela-

---

32. Carballo Martínez, Gerardo. "Vademécum sobre el Defensor del Pueblo ...op.cit." Interés colectivo: *"Bien jurídico protegible que puede satisfacer los intereses de la sociedad en su conjunto y cuya titularidad, aunque puede ser compartida por grupos determinados, no es susceptible de apropiación individual, dado que su protección va más allá del derecho subjetivo y, por lo tanto, requiere una participación plural, derivada de la cotitularidad de los ciudadanos en determinados intereses públicos. Se asemeja de esta forma al interés difuso, dado que el bien jurídico que ambos intereses protegen es indivisible y pertenece también a una pluralidad de sujetos. Sin embargo, esa pluralidad en el interés difuso no puede ser concretada en una colectividad u organización determinada y, por lo tanto, encuentra mayores dificultades para legitimar su defensa en el escenario reivindicativo o reactivo de los procedimientos administrativos o judiciales. Ello es así porque en el interés difuso no existe relación jurídica alguna ni vinculación entre sus miembros, situación que contrasta con el interés colectivo, a través del cual es posible establecer una conexión entre el carácter del ente que actúa como portavoz del grupo y la naturaleza colectiva del interés, y por lo tanto, hay una relación de base entre los titulares de un interés colectivo, relación que viene dada por la vinculación directa de los miembros del grupo o por un nexo jurídico que les permite interactuar con los otros sujetos jurídicos legitimados."*p.211

ciones de poder entre el sector público y los colectivos ciudadanos. Cuando estas injusticias se tornan especialmente graves y persistentes en el tiempo, generan una acumulación de tensiones que puede desembocar en manifestaciones de violencia, ya sea espontánea u organizada. Este fenómeno, en la mayoría de los casos, tiene su origen en el abuso de poder y la falta de mecanismos efectivos para abordar las desigualdades, lo que resalta la necesidad de estructuras más justas y participativas para prevenir y gestionar estas controversias.

Las protestas por decisiones urbanísticas son un claro ejemplo de conflicto social o comunitario; especialmente cuando los proyectos de infraestructuras como autopistas o líneas de tren se imponen sin una consulta real a las comunidades afectadas, lo que genera una percepción de arbitrariedad y vulneración de derechos. Del mismo modo, la exclusión social se convierte en un foco de conflicto cuando la ausencia de acceso a los servicios públicos en determinados barrios se percibe como una discriminación estructural que aumenta la desconfianza en la Administración y propicia la movilización ciudadana.

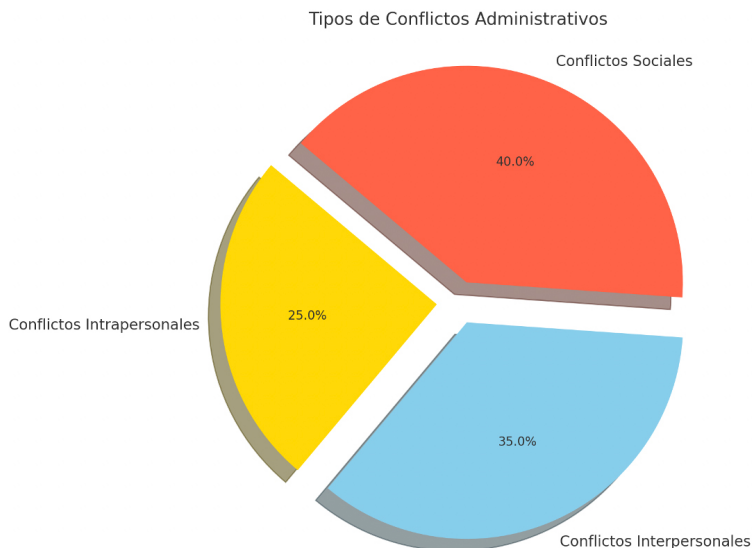
En el ámbito medioambiental, las políticas restrictivas pueden afectar gravemente a sectores como la agricultura o la pesca especialmente cuando se aplican sin medidas compensatorias que permitan una transición justa. La imposición de normativas sin considerar alternativas viables o sin ofrecer apoyos económicos adecuados puede desencadenar enfrentamientos entre los afectados y el sector público que intensifican la sensación de desprotección frente a decisiones orientadas a prioridades institucionales o estratégicas que no tienen en cuenta la realidad concreta de las personas.

Por otro lado, la gestión de los recursos públicos también da lugar a tensiones cuando se producen protestas contra privatizaciones de servicios esenciales, recortes presupuestarios o asignaciones desiguales de fondos. La percepción de que determinadas decisiones benefician a unos sectores en detrimento de otros alimenta un sentimiento de injusticia que se manifiesta en el espacio público a través de la movilización social.

El conflicto social también se proyecta en el ámbito cultural y religioso cuando la asignación de recursos a determinados proyectos se percibe como discriminatoria o cuando ciertas decisiones administrativas restringen la expresión de minorías. La imposición de criterios que no reflejan la diversidad social puede desembocar en disputas abiertas entre la ciudadanía y el sector público, evidenciando la necesidad de ofrecer mecanismos de mediación que faciliten la armonización de intereses y la construcción de consensos que refuercen la cohesión social.

El derecho administrativo busca abordar estos conflictos mediante principios como la participación ciudadana, la transparencia y el equilibrio entre el interés general y los derechos subjetivos de los particulares. No obstante, muchas veces estas medidas resultan insuficientes y los conflictos se perpetúan debido a la falta de sensibilidad hacia las realidades locales o a la impresión de que las decisiones se adoptan desde una distancia institucional que no contempla las verdaderas necesidades de quienes se ven afectados.

En este contexto, herramientas como la mediación administrativa desempeña un papel transformador, ofreciendo un espacio para el diálogo, un reconocimiento de los intereses de las partes y una búsqueda de soluciones sostenibles. Esto permite que el sector público sea percibido además de como un ente regulador, también como un agente facilitador de la convivencia social y el bienestar colectivo.



## Narrativas de mediación

### **Conflicto social o comunitario: La oposición ciudadana al Proyecto Castor**

**Contexto del conflicto:** El Proyecto Castor fue un almacén de gas submarino ubicado frente a la costa de Castellón y Tarragona, promovido con el objetivo de garantizar el suministro energético. Sin embargo, desde sus primeras fases, la iniciativa generó una fuerte oposición ciudadana debido a los riesgos sísmicos asociados a su actividad. Tras su puesta en marcha en 2013, se registraron más de 500 terremotos en la zona, lo que provocó la alarma social y un conflicto prolongado entre la población afectada y la Administración.

*Elementos del conflicto social o comunitario en este caso*

#### **1. Afectación directa a una comunidad local**

*Los movimientos sísmicos causaron daños estructurales en viviendas y generaron un clima de incertidumbre y miedo entre los habitantes de la zona. La población sintió que su seguridad y calidad de vida se veían comprometidas sin haber tenido voz en la decisión sobre el proyecto.*

#### **2. Falta de participación ciudadana en la toma de decisiones**

*La ciudadanía no fue consultada de manera efectiva antes de la implementación del proyecto.*

*Se percibió que la Administración actuó en favor de intereses empresariales sin considerar el impacto en la comunidad local.*

### **3. Movilización social y protesta comunitaria**

*Organizaciones medioambientales y grupos ciudadanos promovieron denuncias, manifestaciones y presionaron a las instituciones para exigir el cierre del proyecto.*

*Se generó un debate público sobre la gestión de grandes infraestructuras y la falta de transparencia en los procesos de planificación.*

### **4. Impacto medioambiental y percepción de injusticia**

*Se cuestionó la falta de previsión sobre los efectos del almacén de gas en el subsuelo marino.*

*La decisión de paralizar el proyecto generó indignación cuando se supo que el Estado asumiría los costes millonarios de su cancelación.*

### **5. Tensión entre legalidad y legitimidad**

*Aunque el proyecto contaba con respaldo administrativo y regulaciones técnicas, la comunidad lo consideró ilegítimo por no haber sido debidamente informada ni protegida frente a los riesgos.*

*La situación evidenció la necesidad de establecer mecanismos más efectivos de diálogo y mediación entre la Administración y la ciudadanía en la planificación de infraestructuras estratégicas.*

### **Conclusión**

*El caso del Proyecto Castor representa un conflicto social o comunitario, ya que refleja el choque entre los intereses de una comunidad afectada y las decisiones de la Administración. La percepción de desprotección, la falta de consulta previa y el impacto ambiental generaron una respuesta colectiva de oposición, lo que llevó a la movilización social y, finalmente, a la paralización del proyecto. Este tipo de conflictos resalta la importancia de la mediación y la transparencia en la toma de decisiones públicas para evitar confrontaciones prolongadas y mejorar la relación entre la Administración y la ciudadanía.<sup>33</sup>*

## **2.3 LOS CONFLICTOS ADMINISTRATIVOS EN FUNCIÓN DE SU NATURALEZA Y GRADO DE RESOLUCIÓN**

### **2.3.1 Los conflictos estructurales**

Derivan de la propia configuración del sistema y de la desigualdad inherente en la relación entre la Administración y el ciudadano. La estructura de poder en la que se basa el derecho administrativo otorga a aquella prerrogativas y facultades que la sitúan en una posición de superioridad, generando un desequilibrio que, en determinadas circunstancias, puede traducirse en conflictos de gran calado. Este tipo de disputas no surge necesariamente de una mala praxis o de una decisión concreta, sino de una asimetría institucionalizada que dificulta el acceso a garantías efectivas para el ciudadano.

Uno de los ejemplos más ilustrativos de este fenómeno es la ejecución forzosa de una sanción antes de que el ciudadano haya agotado todas las vías de recurso. En estos casos, la Administración, amparada en su potestad de autotutela, puede imponer medidas que afectan directamente a los derechos de los ciudadanos sin necesidad de obtener autorización judicial previa.

---

33. [https://es.wikipedia.org/wiki/Proyecto\\_Castor](https://es.wikipedia.org/wiki/Proyecto_Castor)

Esto coloca al administrado en una situación de indefensión práctica, obligándole a asumir los efectos de una decisión que aún podría ser objeto de revisión o anulación en instancias superiores. La posibilidad de impugnar la sanción no siempre resulta una garantía suficiente, especialmente cuando los plazos administrativos y judiciales se dilatan en el tiempo, dejando al ciudadano sin una solución inmediata ante una medida que ya está en ejecución.

Esta desigualdad es una de las fuentes más persistentes de conflictos en el derecho administrativo, ya que los mecanismos de control del poder público a menudo resultan insuficientes o ineficaces para equilibrar la relación entre las partes. La carga de la prueba y la iniciativa en la defensa de sus derechos recaen siempre en el ciudadano, mientras que el sector público actúa desde una posición de fuerza que le permite ejecutar sus decisiones con carácter inmediato.

Esta dinámica genera una percepción de arbitrariedad y un sentimiento de frustración, pues el ciudadano además de enfrentarse a la consecuencia material de una decisión administrativa, también debe invertir tiempo y recursos en un proceso de impugnación que no siempre le garantiza una solución favorable.

La mediación administrativa en los conflictos estructurales es una herramienta de ajuste y de control que humaniza la gestión pública. Su objetivo no es obstaculizar el ejercicio de las potestades administrativas, sino garantizar que estas se apliquen de manera justa, proporcional y con el menor impacto negativo posible sobre los derechos ciudadanos.

### **2.3.2 Conflictos superables**

Son aquellos en los que la confrontación surge de una discrepancia sobre la aplicación de la norma, la interpretación de un acto o la existencia de errores en la tramitación. A diferencia de los conflictos estructurales, donde la propia organización del sistema genera tensiones, en estos casos el problema radica en cómo se ejecutan o interpretan las disposiciones administrativas, dejando margen para su corrección sin necesidad de acudir a instancias contenciosas.

Estos conflictos se caracterizan por su posibilidad de resolución dentro del propio marco administrativo, sin necesidad de judicialización ni de una modificación normativa. En muchos casos, derivan de errores materiales, contradicciones en la interpretación de la normativa o falta de comunicación efectiva entre el sector público y los sujetos privados. Cuando la Administración reconoce su capacidad para corregir estos actos sin necesidad de prolongar el conflicto, se abre una oportunidad para aplicar la mediación administrativa como un instrumento ágil y eficiente.

Un ejemplo claro es la revisión de un acto administrativo por un error material. Si un ciudadano recibe una liquidación tributaria errónea debido a un cálculo defectuoso o a una información mal incorporada en el expediente, este

conflicto no requiere un proceso judicial prolongado ni una reforma legislativa. Puede solucionarse con un mecanismo de revisión interna dentro de la Administración, siempre que exista una voluntad de diálogo que permita corregir la irregularidad de forma sencilla y efectiva.

Estas dinámicas conflictivas, por tanto, pueden resolverse dentro de la propia estructura administrativa, siempre que se establezcan canales efectivos de comunicación y se fomente una cultura institucional orientada a la solución de problemas. La mediación juega aquí un papel fundamental, ya que facilita la aproximación entre las partes, ayuda a clarificar interpretaciones y favorece la búsqueda de soluciones viables sin menoscabar la seguridad jurídica ni el principio de legalidad.

### **2.3.3 Conflictos insuperables**

Existen conflictos administrativos en los que, a pesar de los esfuerzos por alcanzar una solución consensuada, las posiciones de las partes resultan irreconciliables o las normas aplicables no permiten opciones flexibles. En estos casos, el margen para la negociación es limitado, ya sea porque la legalidad o las potestades regladas imponen una única vía de actuación o porque los intereses en juego son diametralmente opuestos. Se trata de situaciones en las que la mediación administrativa no busca tanto la modificación del resultado, como la gestión del impacto del conflicto, promoviendo medidas de mitigación y asegurando un trato justo dentro de los márgenes establecidos por la normativa.

Un ejemplo característico es el de una expropiación para la construcción de una infraestructura pública. Aunque el procedimiento cumpla con todos los requisitos legales y la compensación económica se ajuste a los parámetros establecidos, el ciudadano afectado puede considerar que la medida es desproporcionada en función de su situación particular. Aquí, la oposición no se basa en una irregularidad en el proceso, sino en la imposibilidad de conciliar la necesidad de la Administración con la afectación individual que sufre el ciudadano. Este tipo de conflicto no puede resolverse mediante negociación en términos de evitar la expropiación, pero sí puede gestionarse de manera más equitativa mediante la mediación administrativa.

En estos escenarios, la mediación más que modificar la legalidad de la actuación administrativa, lo que hace es generar espacios de diálogo para minimizar los efectos adversos sobre la persona afectada. En el caso de la expropiación, el proceso puede incluir medidas como la reubicación en condiciones más favorables, la asistencia en la transición económica o la introducción de mejoras en la indemnización, siempre dentro del marco normativo vigente. A través de la mediación, se busca que el ciudadano no perciba la decisión administrativa como una imposición arbitraria, sino como un proceso donde su

situación particular ha sido tomada en cuenta y donde se han explorado todas las vías posibles para mitigar su perjuicio.

Estas situaciones de tensión reflejan la necesidad de una Administración más receptiva, capaz de gestionar sus decisiones desde la rigurosa presencia del principio de legalidad, pero también desde la sensibilidad hacia los efectos que aquellas generan en la vida de los ciudadanos. La mediación administrativa, en estos casos, actúa como un instrumento de legitimación del proceso, asegurando que, incluso en situaciones donde no es posible evitar el conflicto, se apliquen medidas de compensación que reflejen un compromiso con la equidad y el respeto por la situación jurídica particular o colectiva de las personas afectadas.

### **2.3.4 Conflictos procedimentales**

Los conflictos derivados de la percepción de injusticia o arbitrariedad en el proceso administrativo surgen cuando, más allá del contenido de una decisión concreta, el particular percibe que el procedimiento seguido por la Administración ha carecido de las garantías necesarias para considerarse justo y transparente. En estos casos, el problema no radica únicamente en el resultado del acto administrativo, sino en la forma en que este ha sido tramitado; lo que genera una sensación de indefensión y desconfianza en la legalidad del proceso.

Estas dinámicas conflictivas se manifiestan en situaciones como la falta de motivación en una resolución administrativa, los retrasos injustificados en la tramitación de expedientes, la denegación arbitraria de pruebas o incluso prácticas que podrían interpretarse como abuso del derecho, desviación de poder o fraude procesal. Un ejemplo claro sería la denegación de una licencia urbanística sin una explicación suficientemente fundada, dejando al solicitante en una situación de incertidumbre y sin herramientas claras para recurrir la decisión de manera efectiva.

La mediación administrativa se presenta aquí como una herramienta para restaurar la confianza y corregir los desajustes en la relación entre el sector público y los particulares. A través del diálogo y la intervención de un mediador, se puede facilitar que la Administración explique las razones detrás de sus decisiones de manera más clara y accesible, o que reconozca y subsane errores de procedimiento sin necesidad de acudir a instancias contenciosas. Este enfoque fortalece la transparencia institucional, asegurando que los actos administrativos sean percibidos como justos y legítimos.

### **2.3.5 Conflictos de interpretación**

Surgen cuando las partes implicadas —la Administración y el ciudadano— mantienen posiciones divergentes sobre el significado, alcance o aplicación de

una norma concreta. A menudo, estas disputas no se deben a una infracción clara de la legalidad, sino a la coexistencia de distintas lecturas posibles de una disposición normativa, generando tensiones entre el interés general que debe proteger la Administración y los intereses individuales del ciudadano, que pueden ser legítimos pero, en ocasiones, también pueden responder a criterios más particulares o incluso egoístas.

Un ejemplo característico de este tipo de conflicto se encuentra en el ámbito de los permisos de extranjería. Un solicitante puede entender que cumple con los requisitos establecidos para la concesión de una autorización de residencia por arraigo laboral, mientras que la Administración, al interpretar la norma con mayor rigor, puede considerar que no se han acreditado suficientemente las condiciones exigidas.

Aquí, el conflicto no radica tanto en el incumplimiento de la norma, como en la forma en que esta se aplica y en la ponderación de los intereses en juego; por lo que la mediación administrativa ofrece una vía para gestionar estos conflictos y explorar soluciones que permitan encontrar un equilibrio entre las exigencias de la Administración y las legítimas expectativas de los particulares.



### 2.3.6 Conflictos de percepción

No surgen necesariamente de una vulneración objetiva de derechos, sino de la manera en que los ciudadanos perciben la actuación de la Administración a través de un análisis de resultados. En muchas ocasiones, el problema no es tanto la legalidad del acto administrativo, sino la sensación de agravio, arbitrariedad o falta de transparencia que experimenta quien interactúa con el sistema burocrático.

Un ejemplo frecuente de conflicto administrativo surge en la tramitación de un expediente cuando los plazos no están definidos con precisión y dependen de conceptos jurídicos indeterminados, como ‘celeridad’, ‘a la mayor brevedad’, ‘urgencia’ o en un ‘plazo razonable’. Esta falta de concreción puede generar en el ciudadano la percepción de que la actuación administrativa se retrasa de manera injustificada.

Aunque el procedimiento pueda ajustarse formalmente a esos tiempos legales e incluso el órgano competente tenga la facultad discrecional de ampliarlos, la persona afectada puede sentirse relegada, percibir que la Administración carece de sensibilidad ante la urgencia de su solicitud o interpretar que existe un trato desigual en comparación con otros expedientes similares. De este modo, el conflicto no solo surge por la demora real o aparente, sino también por la falta de claridad y previsibilidad en la gestión administrativa.

Los conflictos de percepción también pueden surgir en procedimientos de control e inspección. Un ciudadano que recibe una notificación sobre el cumplimiento de una normativa puede interpretarla como una persecución injustificada, mientras que la Administración simplemente está cumpliendo con su labor de supervisión. La falta de una comunicación clara y accesible contribuye a que la persona afectada experimente la intervención administrativa como un acto hostil o arbitrario.

La mediación administrativa es especialmente útil en estos casos, ya que permite restablecer la confianza entre las partes a través de un proceso de diálogo y clarificación. Más allá de resolver un conflicto jurídico, la mediación ofrece un espacio en el que la Administración puede explicar con mayor detalle las razones detrás de su actuación, despejando dudas y reduciendo la sensación de opacidad.

Del mismo modo, permite que el ciudadano exprese sus inquietudes y reciba un trato más cercano, mitigando su percepción de desprotección o de abuso del derecho. Además, este escenario de mediación puede generar mejoras en la gestión administrativa, ya que permite identificar patrones recurrentes de malestar ciudadano y proponer cambios en la comunicación institucional para hacerla más transparente y efectiva.

### **2.3.7 Conflictos intratables**

Son aquellos que persisten en el tiempo sin una resolución definitiva y que, debido a su complejidad y arraigo en estructuras profundas de la sociedad, se tornan resistentes a los intentos convencionales de solución. Se caracterizan por ser prolongados, difíciles de gestionar y con una alta carga emocional, lo que dificulta la conciliación entre las partes involucradas. No se limitan únicamente a la esfera política o militar, sino que pueden manifestarse en el ámbito social, cultural o administrativo.

Entre sus principales rasgos, se encuentran a) la violencia o la coacción administrativa, que puede variar en intensidad desde enfrentamientos esporádicos hasta conflictos abiertos con consecuencias devastadoras; b) su persistencia en el tiempo, donde incluso en periodos sin confrontación directa las tensiones siguen latentes; c) su dimensión interna, afectando a actores dentro de un mismo territorio, aunque con posibles repercusiones externas; d) su tendencia a expandirse, implicando cada vez a más sectores de la sociedad y actores externos; y e) su carácter inextricable, ya que las partes enfrentadas no pueden simplemente separarse sin generar nuevas tensiones, lo que obliga a una convivencia conflictiva o a la búsqueda de soluciones transformadoras.

Los conflictos intratables, además de alterar el orden institucional, ponen en evidencia los límites de una estabilidad construida sin una verdadera cultura de paz. Desafían las estrategias tradicionales de resolución de disputas, generan alarma social y pueden derivar en desórdenes públicos, que se contrarrestan con dinámicas centradas en observar el modo en cómo se perciben y se gestionan estas situaciones.

Estas estrategias modifican el comportamiento de los actores involucrados y abren espacios para nuevas formas de intervención, ya sea a través de la mediación, la negociación o, en algunos casos, mediante la revisión y adaptación de los marcos institucionales o de las estructuras administrativas que originan o perpetúan el problema.

En este sentido, los conflictos intratables requieren enfoques multidimensionales que combinen mecanismos de mediación y transformación estructural para abordar los síntomas del conflicto, así como sus causas profundas y sistémicas. La clave no radica únicamente en la pacificación momentánea, sino en la construcción de un marco de convivencia sostenible que reduzca la perpetuación del enfrentamiento.<sup>34</sup>

---

34. Mitchell, Christopher. "La naturaleza de los conflictos intratables" Resolución de los conflictos en el siglo XXI. Edicions Bellaterra (2016)

## Narrativas de mediación

### **Conflicto intratable**

**Contexto del conflicto:** El caso del desalojo en la Cañada Real se enmarca dentro de un conflicto complejo y estructural entre la Administración y una comunidad históricamente vulnerable, en este caso, familias de etnia gitana. Para determinar si puede considerarse un conflicto intratable, analizaremos sus características a la luz de la definición elaborada.

#### **1. Caracterización del conflicto**

El conflicto surge de la tensión entre el ejercicio del poder administrativo (en este caso, el desalojo de viviendas sin procedimiento legal adecuado) y los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados (intimidad, inviolabilidad del domicilio y acceso a una vivienda digna).

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha fallado en contra de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid, estableciendo que se vulneraron derechos fundamentales. Sin embargo, el problema no se agota con esta sentencia, ya que forma parte un problema más amplio y recurrente en la Cañada Real, donde este tipo de actuaciones se han producido en el pasado y pueden seguir ocurriendo.

#### **2. ¿Es un conflicto intratable?**

Para considerar este caso como conflicto intratable, debemos evaluar si cumple con los rasgos característicos de esta categoría:

Persistencia en el tiempo

El problema de los desalojos en la Cañada Real no es un hecho aislado, sino que tiene precedentes y sigue sin resolverse de manera definitiva. Ya en 2019 hubo una sentencia similar, y la situación actual refleja que las decisiones judiciales no han sido suficientes para erradicar estas prácticas.

#### **Dimensión estructural y sistémica**

Este conflicto no es solo un enfrentamiento puntual entre un ciudadano y la Administración, sino que se enmarca en una patología más profunda:

-La exclusión histórica de la comunidad gitana y la falta de integración en el acceso a vivienda.

-La ausencia de políticas efectivas de realojo a pesar de existir un Pacto Regional por la Cañada Real.

-La percepción de arbitrariedad en la actuación administrativa y la falta de diálogo con los afectados.

#### **Carga emocional y social**

El conflicto tiene un alto impacto emocional en las personas desalojadas, que ven destruido su hogar sin garantías previas. Además, genera alarma social y refuerza el sentimiento de discriminación estructural de la comunidad gitana, lo que puede derivar en tensiones sociales y protestas.

#### **Expansión y polarización**

Aunque el caso involucra a una comunidad específica, ha alcanzado una relevancia mayor al intervenir organizaciones de derechos humanos y a recibir cobertura mediática. Este tipo de conflictos tiende a expandirse, ya que afecta a otras familias en situaciones similares y moviliza a sectores de la sociedad que cuestionan la actuación de la Administración.

#### **Dificultad para encontrar una solución definitiva**

A pesar de las resoluciones judiciales, el problema no se ha resuelto de manera estructural. Existen convenios de realojo, pero su aplicación es deficiente, lo que perpetúa el conflicto y deja abierta la posibilidad de nuevos desalojos en condiciones similares.

#### **3. Conclusión:** Un conflicto intratable que requiere transformación estructural

El caso del desalojo en la Cañada Real cumple con los criterios de un conflicto intratable, ya que no se trata de un conflicto administrativo ordinario que pueda resolverse únicamente con la aplicación de normas legales, sino de un problema persistente, arraigado en desigualdades estructurales y con un alto impacto social.

Para evitar que este conflicto se perpetúe, no basta con recurrir a mecanismos tradicionales de resolución (como sentencias judiciales), sino que es necesario un enfoque multidimensional que incluya:

-Mediación y diálogo estructurado entre la Administración y las comunidades afectadas.

-Implementación efectiva de los convenios de realojo, con garantías jurídicas y seguimiento transparente.

-Transformación en la política de vivienda, asegurando que las decisiones administrativas respeten los derechos fundamentales y no refuercen dinámicas de exclusión.

Este análisis muestra cómo la mediación administrativa y la reconfiguración de políticas públicas podrían contribuir a transformar un conflicto intratable en un proceso de cambio estructural y de justicia social.<sup>35</sup>

35. <https://noticias.juridicas.com/actualidad/jurisprudencia/19769-condenan-a-la-comunidad-de-madrid-y-al-ayuntamiento-de-rivas-por-vulnerar-los-derechos-fundamentales-en-el-desalojo-de-una-vivienda-en-la-canada-real/>

## **2.4 PREVENCIÓN DEL CONFLICTO: CLARIDAD, MOTIVACIÓN Y CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN**

Prevenir el conflicto requiere un enfoque que equilibre la relación entre la Administración y los ciudadanos, construyendo puentes de entendimiento y confianza. La transparencia se erige como un pilar fundamental en este proceso. La Administración debe explicar sus decisiones de manera clara, justificada y comprensible, ya que la falta de motivación en un acto administrativo, además de quebrar las reglas de procedimiento legalmente establecidas, genera una sensación de arbitrariedad que erosiona la confianza de las personas.

Asimismo, la participación activa de los sujetos privados en los procesos de toma de decisiones fortalece la legitimidad de las acciones administrativas, y también reduce la percepción de imposición, creando un sentido de pertenencia y compromiso con las resoluciones adoptadas.

En paralelo, es imprescindible que los empleados públicos estén capacitados para gestionar los conflictos con empatía y profesionalidad. La formación en habilidades interpersonales y en resolución de conflictos dota a los funcionarios de herramientas para abordar tensiones de manera constructiva, fomentando el entendimiento mutuo.

Por otra parte, institucionalizar mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación administrativa, resulta una opción razonable para ofrecer vías efectivas que permitan abordar las disputas antes de que escalen a un nivel contencioso. Este enfoque preventivo descomprime el sistema judicial, al tiempo que refuerza la percepción de justicia y eficiencia en la Administración.

Finalmente, la desburocratización surge como una estrategia importante para minimizar la frustración ciudadana. Simplificar y agilizar los procedimientos administrativos reduce las barreras que generan conflictos innecesarios, promoviendo un entorno administrativo más accesible y funcional. En conjunto, estas estrategias dibujan un camino hacia una interacción más armoniosa entre los sujetos de la relación jurídica, previniendo el surgimiento de conflictos y consolidando la confianza en las instituciones públicas.



## 2.5 CONFLICTOS DERIVADOS DE LA BUROCRACIA DEFENSIVA EN LA RELACIÓN CON LOS CIUDADANOS

La burocracia defensiva es un fenómeno que se manifiesta a través de un conjunto de prácticas y tácticas adoptadas por los servidores públicos para protegerse de posibles responsabilidades jurídicas futuras. En esencia, se trata de una actitud de autoprotección que surge del “miedo a la firma”; es decir, del temor a que las decisiones tomadas en el presente puedan dar lugar, en el futuro, a cuestionamientos legales, sanciones o procesos judiciales.<sup>36</sup>

En el ámbito del derecho administrativo, resulta cada vez más frecuente que meros problemas de tramitación o conflictos procedimentales sean llevados al terreno penal, con acusaciones de prevaricación u otros delitos contra la Administración pública. En muchas ocasiones, estas actuaciones no responden tanto a una verdadera intencionalidad delictiva como a la frustración de las partes por no haber obtenido una solución favorable en el procedimiento administrativo. Este fenómeno además de incrementar la judicialización de conflictos

---

36. Alejandra Boto Álvarez, Alejandra. “Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital”; la Administración al día. INAP (2023); Francesco Ferzetti. “Il nodo gordiano della resistenza burocratica” Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Chieti-Pescara. Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione.

administrativos, también desvirtúa la finalidad de los procedimientos penales, concebidos para sancionar conductas verdaderamente graves y dolosas.<sup>37</sup>

Este miedo tiene diversas consecuencias negativas para el funcionamiento de la Administración pública. En lugar de tomar decisiones proactivas y orientadas al interés general, los funcionarios tienden a adoptar comportamientos que terminan perjudicando a los ciudadanos y erosionando la confianza en la Administración.

En lugar de tomar decisiones proactivas y efectivas, se privilegia una actitud anclada en la dilación y la inacción, dejando a las personas en una situación de incertidumbre prolongada. El retraso deliberado de decisiones se convierte en una práctica habitual, alargando innecesariamente los tiempos de respuesta y generando un desgaste emocional y económico en los administrados.

Esta inacción, que en muchos casos se traduce en la falta de resolución de las solicitudes o cuestiones planteadas, representa un incumplimiento evidente de los principios de diligencia y eficacia que deben regir el actuar administrativo. En este contexto, el recurso al silencio administrativo, ya sea en su forma negativa como rechazo implícito o en su forma positiva como aceptación tácita, se presenta como una herramienta que denota la ausencia de pronunciamiento formal por parte de la administración. Esta práctica, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo español en su sentencia 586/2020, de 28 de mayo, vulnera de manera flagrante el principio de buena administración, generando un vacío en la relación entre el sector público y los particulares

Por otro lado, la sobrecarga procedimental se incrementa de manera artificial mediante la solicitud de informes innecesarios o excesivos que obstaculizan la resolución ágil y efectiva de los casos. Estas acciones afectan a la calidad del servicio público, y transmiten una percepción negativa de la Administración como un ente alejado de las necesidades reales de los ciudadanos. En definitiva, estos comportamientos reflejan una desconexión entre los objetivos institucionales y las expectativas de quienes confían en la Administración para la protección y defensa de sus derechos.<sup>38</sup>

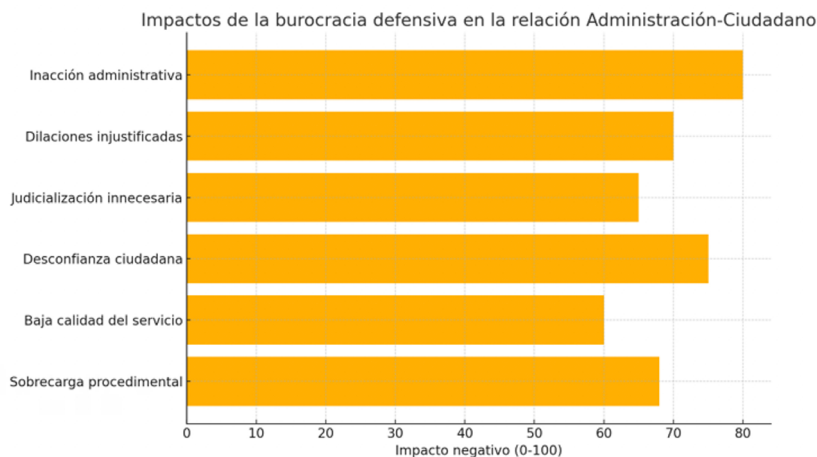
---

37. Un ejemplo de esta tendencia se refleja en la evolución del delito de malversación de caudales públicos. Tras el auto del Tribunal Supremo, en reunión del Pleno no Jurisdiccional de la Sala Segunda de 25 de mayo de 2017, la interpretación de este delito ha experimentado una ampliación significativa. Según esta perspectiva, prácticamente cualquier irregularidad o ilegalidad en la gestión de fondos públicos podría derivar en una imputación penal por malversación, lo que amplía innecesariamente el ámbito del derecho penal sobre cuestiones que podrían resolverse en la esfera administrativa.

38. El Tribunal Constitucional italiano, en su sentencia número 8 de 2022, ha descrito la burocracia defensiva como un fenómeno que lleva a los funcionarios públicos a abstenerse de tomar decisiones útiles para el interés público por temor a las posibles consecuencias legales. Según este tribunal, los funcionarios prefieren adoptar medidas que sean seguras desde el punto de vista jurídico, aunque resulten menos efectivas o incluso ineficaces. Esto incluye apoyarse en prácticas consolidadas e inmutables o, más frecuentemente, optar por la inacción total para evitar exponerse a procesos penales u otras responsabilidades.

## Sabías que...

*La burocracia defensiva se convierte en un obstáculo para la buena administración y el interés general, desde el mismo momento en que se prioriza la seguridad jurídica individual de los funcionarios por encima de su deber de servicio público. Este comportamiento genera frustración e indefensión entre los ciudadanos, deteriora la confianza en las instituciones públicas y ralentiza la implementación de políticas públicas necesarias para el desarrollo social y económico.*



## 2.6 USO DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA PARA ELIMINAR CONDUCTAS DEFENSIVAS

La mediación administrativa es una herramienta transformadora que al integrarse de manera efectiva en los procesos públicos, es un arma para combatir los efectos negativos de la burocracia defensiva y promover un entorno de buena administración.

Esta orientación modifica la dinámica tradicional de la gestión administrativa al tiempo que ofrece una perspectiva renovada sobre el papel de los funcionarios públicos y la relación entre estos y los ciudadanos.

En primer lugar, la mediación fomenta un cambio de actitud en los funcionarios, porque promueve un enfoque proactivo y resolutivo frente a los conflictos. En lugar de perpetuar la inacción o el silencio administrativo, obliga a las partes implicadas a dialogar de manera estructurada, estableciendo un espacio en el que las preocupaciones y necesidades de los ciudadanos puedan ser escuchadas y atendidas. Este diálogo, a su vez, disminuye la tendencia hacia una actitud pasiva o de autoprotección que muchas veces caracteriza la burocracia defensiva.

Además, los procesos de mediación proporcionan un entorno seguro para la toma de decisiones, gracias a la confidencialidad y neutralidad que los caracterizan. Estas condiciones permiten a los funcionarios abordar los conflictos

con confianza, sin temor a represalias o a interpretaciones legales adversas. Este marco protegido refuerza la seguridad de los funcionarios, incentivándoles a actuar con diligencia y buena fe, sin sentirse paralizados por el “miedo a la firma”.

La mediación también introduce un nivel de flexibilidad en un sistema normativo que a menudo se percibe como excesivamente rígido. Al permitir explorar soluciones adaptadas a las particularidades de cada caso, se abre un espacio para la creatividad y la innovación, siempre dentro de los límites del marco legal. Esta adaptabilidad facilita que tanto los funcionarios como los ciudadanos encuentren respuestas más satisfactorias y ajustadas a sus necesidades reales.

Otro aspecto fundamental de la mediación administrativa es su carácter pedagógico. A través de este proceso, los funcionarios públicos tienen la oportunidad de formarse en principios de buena administración, tales como la transparencia, la equidad y la diligencia. Estos valores no solo mejoran la calidad del servicio público, sino que también contribuyen a restaurar y reforzar la confianza ciudadana en las instituciones.

El énfasis en el diálogo y la empatía es otro pilar de la mediación que contribuye a humanizar la relación entre la Administración y los particulares. A través de la escucha activa y el entendimiento mutuo, se logra reducir la percepción de los ciudadanos como simples expedientes o números, reforzando la idea de que son sujetos con derechos y necesidades legítimas. Este enfoque sirve para mejorar la calidad del trato recibido por los ciudadanos, al tiempo que también enriquece la experiencia profesional de los funcionarios.

Finalmente, la mediación introduce mecanismos de responsabilidad compartida que diluyen el miedo de los funcionarios a asumir decisiones individuales. Los acuerdos alcanzados en mediación son el resultado de un esfuerzo conjunto entre ciudadanos y administración, lo que reduce la carga de responsabilidad personal de los servidores públicos y refuerza el carácter consensuado y colaborativo de las soluciones adoptadas.

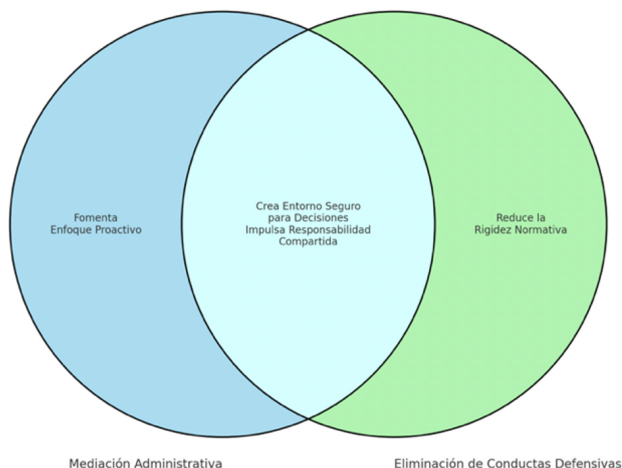
El factor psicológico clave de la mediación que alivia el miedo a la firma en los funcionarios es la creación de un entorno seguro y colaborativo que reduce la percepción de riesgo y fomenta la confianza en el proceso. A través de la mediación, se establece un espacio neutral y estructurado donde las decisiones no son individuales, sino el resultado de un consenso alcanzado entre las partes implicadas, es decir, las entidades del sector público y las personas.

La mediación introduce elementos como la confidencialidad, la neutralidad del mediador y la posibilidad de explorar soluciones creativas dentro del marco legal. Estas características mitigan el temor a posibles consecuencias negativas, ya que los funcionarios no se sienten solos al tomar decisiones. El consenso y la participación activa de ambas partes en el acuerdo final refuerzan la idea de responsabilidad compartida, diluyendo la carga personal que suele generar el “miedo a la firma”.

En conclusión, la mediación administrativa combate de manera eficaz los efectos de la burocracia defensiva, y también redefine el rol de la Administración pública como un espacio de diálogo, confianza y resolución de problemas.

Este cambio cultural, centrado en la buena administración, es imprescindible para construir instituciones más eficientes, humanas y conectadas con las necesidades de la sociedad.

Relación entre Mediación Administrativa y Conductas Defensivas



### Sabías que...

*La mediación incluye un componente pedagógico que ayuda a los funcionarios a entender y gestionar los conflictos de manera más empática y profesional, aumentando su confianza en su capacidad para resolver problemas sin temor a represalias legales o administrativas. Este enfoque psicológico fortalece la percepción de control y reduce la ansiedad asociada con la toma de decisiones en un entorno burocrático rígido, impulsando una actuación más proactiva y resolutiva.*

## 2.7 TRANSFORMAR EL CONFLICTO ADMINISTRATIVO: DE LA BUROCRACIA DEFENSIVA A LA BUENA GESTIÓN

Para que la mediación logre un impacto positivo, es necesario que se traduzca en una cultura organizacional que premie la proactividad y la búsqueda de soluciones. Esto implica establecer incentivos institucionales que reconozcan y recompensen a los empleados públicos que participen activamente en procesos de mediación y que logren resolver conflictos sin recurrir a largos procedimientos judiciales. Este tipo de incentivos fomenta la participación y también establece un precedente de excelencia en la gestión administrativa.

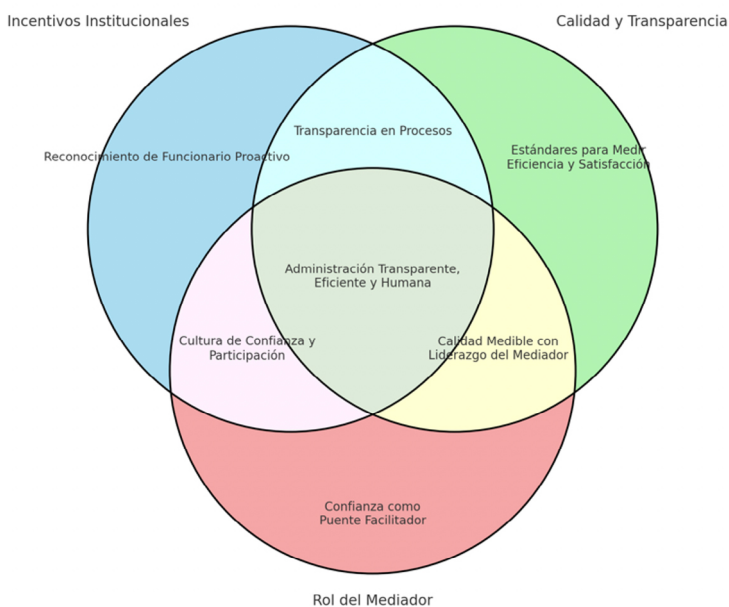
Asimismo, resulta esencial implementar estándares de calidad en la Administración. Estos estándares deben incluir indicadores que permitan medir tanto la eficacia de los procesos de mediación como la satisfacción de los ciudadanos con las decisiones administrativas adoptadas.

Esta idea basada en resultados refuerza la legitimidad del sector público y garantiza que los procedimientos estén alineados con las expectativas y necesidades reales de la sociedad.

Garantizar la transparencia del proceso es otro pilar fundamental. A través de la mediación, se puede fomentar que las decisiones administrativas sean más comprensibles, accesibles y motivadas, reduciendo así la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones. La transparencia además de incrementar la confianza en la administración, también facilita la aceptación de las decisiones por parte de quienes se ven afectados por ellas.

En este contexto, el rol del mediador adquiere una relevancia extraordinaria. Este profesional además de un facilitador, debe actuar como un verdadero catalizador de confianza. Su intervención permite restablecer los vínculos entre los mediados, demostrando que es posible superar las barreras impuestas por la burocracia defensiva. El mediador se convierte así en un puente esencial que conecta las expectativas ciudadanas con las capacidades institucionales, promoviendo un cambio cultural que beneficia a todas las partes implicadas.

#### Transformación de la Burocracia Defensiva en Buena Administración



## Autores clave

- **García de Enterría, Eduardo.** *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo* (Editorial Civitas, 1994). Este texto es esencial para entender cómo el desequilibrio entre privilegios y garantías ha sido históricamente una fuente de conflictos.
- **Alzate Sáez de Heredia, Ramón.** “Análisis y resolución de conflictos. Una perspectiva psicológica”, Edit. Universidad del País Vasco, Bilbao, 1998.
- **Vinyamata, Eduard.** “Conflictología: Curso de Resolución de conflictos. (5ª ED). Editorial Ariel –
- **Lederach John Paul.** “Construyendo la paz Reconciliación sostenible en sociedades divididas”. *bakeaz gernika gogoratu*.1998
- **Mitchell, Christopher.** “La naturaleza de los conflictos intratables”. *Resolución de conflictos en el siglo XXI*, Barcelona, ICIP (2016).
- **Carballo Martínez, Gerardo.** “Vademécum sobre el Defensor del Pueblo. Mediación institucional y Ombudsman”. Aranzadi. 2024.

## TEMA III

# LA MEDIACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO (MEDAD)

SUMARIO: 3.1 La noción de mediación administrativa. (Medad). 3.2 Fundamentos desde la noción mediación administrativa. 3.2.1 Flexibilidad Contextual en la Mediación Administrativa. 3.2.2 Noción abierta y referencial. 3.3 Adaptación y experimentación. 3.3.1 Métodos Híbridos. 3.3.2 Mediación en Áreas No Tradicionales. 3.3.3. Enfoques Clave en estas Áreas. 3.3.4 Inclusividad y diversidad. Reconociendo la pluralidad en la mediación administrativa. 3.4 Modalidades de mediación: Formal e informal. 3.4.1 Mediación formal. 3.4.2 Mediación informal. 3.4.3 Pluralidad de actores. 3.4.4 Métodos diversos. 3.4.5 Inclusividad como puente hacia nuevas prácticas. 3.5 La noción de la mediación según el momento y escenario en que despliega su efectividad. 3.5.1 Mediación preventiva. 3.5.2 Mediación curativa. 3.6 Estructura desde la noción de mediación administrativa.

### 3.1 LA NOCIÓN DE MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA (MEDAD)

Cuando entre dos o más personas surge un conflicto, una de las formas más eficaces de abordarlo, resolverlo o transformarlo es el diálogo directo entre las partes. En aquellos casos en los que un tercero imparcial interviene para facilitar dicho diálogo orientando a las partes hacia un acuerdo, podemos hablar propiamente de mediación.

En el ámbito administrativo, esta técnica representa un equilibrio necesario entre el interés general y las exigencias de una gobernanza moderna que demanda una Administración relacional. Este modelo en sintonía con las necesidades de la sociedad actual, busca promover la confianza ciudadana mediante el reconocimiento de diferencias y la apertura al diálogo, sin desatender las reglas esenciales del derecho administrativo.

La mediación administrativa se ha incorporado a nuestro sistema jurídico a través de una herramienta versátil para mejorar las relaciones entre la Administración y los particulares o entre las administraciones entre sí. Este avance responde, por un lado, a la necesidad de ofrecer soluciones participativas y transparentes ante situaciones complejas y, por otro, a la creciente demanda de estrategias que armonicen la seguridad jurídica con la legitimidad de las decisiones administrativas.

Esta figura, como modelo de resolución de conflictos en el ámbito público, se ha abordado tradicionalmente desde una perspectiva conceptual, buscando ofrecer una definición jurídica clara y precisa. De ahí que tomamos como modelo orientador de la mediación el concepto que venimos utilizando desde nuestra doctrina y que define la mediación administrativa en los siguientes términos:

*“Medio de composición entre sujetos jurídicos privados y la Administración pública, que se realiza a través de un procedimiento contestado, mediante la intervención de un tercero mediador independiente e imparcial, cuya finalidad es la de facilitar un acuerdo de voluntades con la decidida y voluntaria participación de las partes interesadas o legitimadas para actuar en el correspondiente procedimiento administrativo.”<sup>39</sup>*

Sin embargo, esta aproximación, aunque útil, puede ser insuficiente para capturar la riqueza, la diversidad y la evolución de esta figura. Para comprenderla plenamente, es fundamental diferenciar entre la noción y el concepto de mediación.

Un concepto se caracteriza por su claridad y delimitación. Es una definición formal, inmutable y sistemática que proporciona un marco estable y predecible, particularmente útil en contextos legales y normativos. Esta misma estabilidad puede limitar su capacidad de adaptarse a realidades cambiantes o a las nuevas necesidades sociales. En el caso de la mediación administrativa, un concepto rígido podría reducirla a un conjunto de prácticas estrictamente reglamentadas, perdiendo su potencial de innovación y flexibilidad para ventilar conflictos complejos.

Por otro lado, una noción es un marco más amplio y flexible, capaz de incorporar variaciones y nuevas perspectivas. No se limita a definiciones cerradas; su carácter abierto permite que evolucione con el tiempo y los contextos culturales, sociales o administrativos.

Así, la noción de mediación administrativa describe las reglas en que consiste el procedimiento, pero también abarca su espíritu transformador, cuando se adapta a diversas realidades para ofrecer soluciones más inclusivas e inno-

---

39. CARBALLO MARTÍNEZ, GERARDO. “La mediación administrativa y judicial: planificación legal y estratégica para su puesta en funcionamiento. En Carmen Fernández Canales (coord.), *Practicum mediación 2016* (pp. 409-471). P. 412 . Aranzadi.” Mismo autor: “La Mediación Administrativa y el Defensor del Pueblo”; Thomson Aranzadi. 2008. p. 72.

vadoras que destacan la importancia de superar las limitaciones del concepto tradicional con el fin de abrazar una visión más dinámica e inclusiva.

Veamos entonces cómo esta noción se materializa en aspectos concretos que permiten comprender su alcance y aplicación.

## **3.2 FUNDAMENTOS DESDE LA NOCIÓN MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA**

La noción de mediación administrativa descansa sobre principios básicos que delimitan su alcance y refuerzan su legitimidad.

### **3.2.1 Flexibilidad Contextual en la Mediación Administrativa**

#### **a) Adaptabilidad al contexto específico**

La adaptabilidad al contexto específico es un principio esencial en la mediación administrativa, ya que cada conflicto presenta particularidades que requieren un enfoque flexible y ajustado a su naturaleza y a su entorno. La mediación, además de atender a la dimensión jurídica del problema, también debe hacerlo en relación con las condiciones sociales, económicas y políticas que lo rodean. Su éxito radica en la capacidad de moldearse a las circunstancias concretas, teniendo en cuenta la identidad de los actores implicados —ciudadanos, administraciones estatales, autonómicas, locales o entidades del sector público— así como la naturaleza del ámbito material en disputa, ya sea urbanismo, tributario, contratación pública o prestación de servicios esenciales.

***Ejemplo práctico:** En una controversia sobre la construcción de una infraestructura en un barrio residencial, la mediación debe equilibrar las necesidades de desarrollo con los derechos de los vecinos, articulando soluciones que minimicen el impacto social y garanticen el cumplimiento normativo. En un conflicto tributario, en cambio, el diálogo puede centrarse en esclarecer los criterios de aplicación de la norma, garantizar la equidad en la carga impositiva y evaluar posibles ajustes que faciliten el cumplimiento fiscal sin menoscabo de la seguridad jurídica.*

#### **b) Transparencia y equidad**

La mediación administrativa debe sustentarse en la claridad y la equidad, así como procurar que todas las partes comprendan el desarrollo del proceso, los criterios aplicados y las implicaciones reales de las decisiones adoptadas. La transparencia es el pilar que sostiene la confianza en la Administración, cuidando que la toma de decisiones no se perciba como un ejercicio opaco o arbitrario. A su vez, la equidad exige que cada situación sea analizada con sensibilidad y justicia, evitando soluciones rígidas que ignoren las particularidades del caso concreto.

**Ejemplo práctico:** En un procedimiento sancionador, el ciudadano no debe enfrentarse a una resolución impenetrable ni a un razonamiento criptico. Es fundamental que se le expliquen con claridad los fundamentos de la sanción, el método de cálculo empleado y las vías disponibles para ejercer su derecho a defensa o regularizar su situación. De este modo, la mediación además de corregir desequilibrios de poder, también actúa como un puente de enlace entre la legalidad y la justicia material, permitiendo que la Administración ejerza su autoridad con legitimidad y empatía.

### c) Inclusión de múltiples perspectivas

La mediación administrativa no puede reducirse a una negociación entre dos partes en conflicto, sino que debe integrar una mirada más amplia para considerar los intereses inmediatos de quienes intervienen directamente, así como el impacto que las decisiones tienen sobre terceros y el interés público en su conjunto. La Administración no actúa en un vacío, sino en un entramado social donde cada resolución genera efectos en cadena. Por ello, la mediación es un ejercicio de equilibrio capaz de dar voz a quienes, sin ser protagonistas del conflicto, pueden verse afectados por su desenlace.

**Ejemplo práctico:** En disputas medioambientales, la controversia podría girar en torno a la autorización de un proyecto que enfrenta a una empresa con la Administración. Sin embargo, más allá de estas dos partes, existen otros actores con intereses legítimos que no pueden ser ignorados: comunidades locales cuya calidad de vida puede verse alterada, colectivos ecologistas que advierten sobre las consecuencias a largo plazo o, incluso, generaciones futuras que heredarán las decisiones tomadas en el presente. Una mediación eficaz facilita el diálogo entre los actores principales, y amplía la perspectiva para asegurar que la solución alcanzada sea válida en términos jurídicos, también legítima y sostenible en términos sociales.

### d) Proporcionalidad

La mediación administrativa es un ejercicio de equilibrio, donde las soluciones además de atender a la legalidad, deben ajustarse a la magnitud del conflicto y a los recursos disponibles. La proporcionalidad es el principio que impide que una medida desborde su propósito, que una sanción se convierta en castigo desmesurado o que una reparación imponga una carga injusta. Se trata de resolver un conflicto con mesura, asegurando que la respuesta no agrave el problema ni genere nuevos desequilibrios. La mediación, en este sentido, busca articular respuestas que armonicen los derechos de las partes, sin soluciones tajantes ni desnaturalizar el interés público.

**Ejemplo práctico:** En un procedimiento de mediación sobre medidas disciplinarias en el empleo público, la proporcionalidad exige que la solución no se limite a sancionar, sino que contemple opciones que permitan al funcionario enmendar su conducta sin menoscabar su carrera profesional ni comprometer el buen funcionamiento del servicio público. Una suspensión desproporcionada podría suponer un perjuicio irreparable para el trabajador, mientras que una mera advertencia podría resultar insuficiente para garantizar la disciplina institucional. La mediación, por tanto, actúa como un espacio donde la equidad y la racionalidad convergen, permitiendo que la corrección de una falta no se convierta en una condena innecesaria, sino en una oportunidad de aprendizaje y mejora tanto para el individuo como para la Administración.

### e) Carácter evolutivo

La mediación administrativa no puede ser una estructura rígida anclada en fórmulas inamovibles. Su esencia radica en su capacidad de adaptación, en su disposición para integrar nuevas concepciones, técnicas y enfoques que respon-

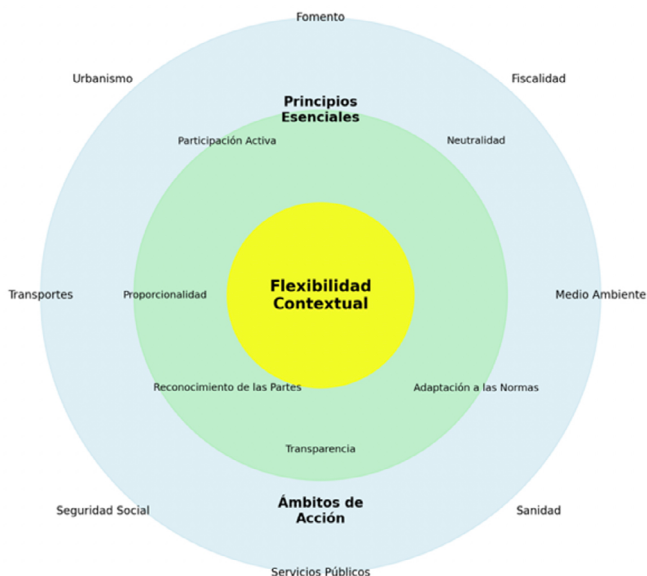
dan a la evolución natural de los conflictos administrativos y a los cambios en la gestión pública. Un modelo de mediación estático corre el riesgo de volverse obsoleto, incapaz de atender las necesidades emergentes de una sociedad en transformación. La flexibilidad no es solo una virtud, sino una exigencia para que la mediación siga siendo un instrumento útil, capaz de ajustarse a nuevas realidades sin perder su propósito esencial: facilitar el entendimiento y la resolución equitativa de disputas.

**Ejemplo práctico:** *Un reflejo claro de esta evolución es la incorporación de herramientas digitales y plataformas de mediación virtual, que han revolucionado la gestión de conflictos administrativos. La posibilidad de resolver disputas en línea, especialmente en el ámbito internacional o en controversias entre administraciones, no solo amplía el acceso a la mediación, sino que optimiza los tiempos y reduce las barreras geográficas y burocráticas. Estos avances demuestran que la mediación no solo debe adaptarse a los cambios, sino anticiparse a ellos, integrando soluciones innovadoras que la mantengan vigente y eficaz en el tiempo.*

### 3.2.2 Noción abierta y referencial

La flexibilidad contextual se concibe como un modelo abierto y referencial, capaz de integrar diversas prácticas y enfoques según las particularidades de cada conflicto. En lugar de imponer un marco rígido e inamovible, la mediación administrativa permite la coexistencia de múltiples métodos, ajustándose a las circunstancias y necesidades concretas de cada caso. Esta apertura garantiza mayor capacidad de respuesta ante la diversidad de conflictos, fomenta la innovación e impulsa la incorporación de nuevas herramientas y estrategias que enriquecen las posibilidades de resolución.

La adaptabilidad, sin embargo, no implica arbitrariedad; al contrario, la flexibilidad en la mediación se traduce en una búsqueda constante de eficacia y justicia, asegurando que cada solución respete tanto el marco normativo como los derechos fundamentales de los ciudadanos. Solo desde esta combinación de apertura y rigor es posible construir un modelo de mediación verdaderamente efectivo, sensible a la complejidad de la administración pública y a las expectativas de quienes acuden a ella con la esperanza de hallar soluciones justas y restaurar el equilibrio en sus relaciones con el poder público.



### 3.3 ADAPTACIÓN Y EXPERIMENTACIÓN

Una noción abierta fomenta la incorporación de nuevas prácticas, incluyendo los métodos híbridos y la mediación en áreas no tradicionales, como ocurre con las relaciones interadministrativas o conflictos en políticas públicas. La adaptación y experimentación en la mediación administrativa abre un abanico de posibilidades que permiten explorar nuevas prácticas y enfoques híbridos para gestionar conflictos complejos y multidimensionales. Esto es especialmente relevante en áreas no tradicionales y en las relaciones interadministrativas, así como en la implementación de políticas públicas.

#### 3.3.1 Métodos Híbridos

Los métodos híbridos combinan diferentes enfoques de resolución de conflictos, adaptándolos a las características específicas de cada caso. Algunos ejemplos incluyen:

- a) **Mediación-negociación asistida:** Combina elementos de mediación con técnicas de negociación. Por ejemplo, en una disputa sobre contratos públicos, un mediador puede facilitar el diálogo entre las partes, pero

- también incorporar estrategias de negociación basadas en principios para ayudar a alcanzar un acuerdo más sólido y sostenible.
- b) Mediación-arbitraje:** En este modelo, el proceso comienza como una mediación, pero si no se alcanza un acuerdo, el mediador actúa como árbitro para emitir una resolución vinculante. Esto puede ser útil en conflictos de derecho disciplinario o sancionador donde ambas partes están abiertas al diálogo pero necesitan una solución definitiva.
  - c) Mediación en línea (ODR):** Utiliza plataformas digitales para gestionar conflictos, permitiendo la participación remota de las partes. Este método es especialmente útil en conflictos administrativos que involucran a mediados en diferentes localidades o con limitaciones de movilidad, como en conflictos de extranjería o tributarios.
  - d) Mediación facilitada con herramientas tecnológicas:** Aplicar inteligencia artificial o análisis de datos para identificar patrones en conflictos recurrentes y proponer alternativas informadas para su resolución. Por ejemplo, en temas de urbanismo, las simulaciones digitales pueden ayudar a visualizar los impactos de una decisión administrativa y facilitar el consenso.

### **3.3.2 Mediación en Áreas No Tradicionales**

#### **a) Conflictos interadministrativos**

Este tipo de conflictos se reproducen en el seno de la estructura del Estado, cuando surgen discrepancias entre distintos niveles de la Administración —nacional, autonómica o local— o entre entidades del sector público, agencias y organismos descentralizados. Estas tensiones pueden derivarse de cuestiones competenciales, asignación de recursos, interpretación normativa o diferencias en la implementación de políticas públicas.

La mediación administrativa se presenta aquí como un espacio de neutralidad y equilibrio, capaz de desactivar enfrentamientos institucionales antes de que se conviertan en litigios prolongados o en bloqueos administrativos. A través del diálogo estructurado, la mediación permite a las partes exponer sus argumentos, reconocer sus márgenes de actuación y construir soluciones que armonicen sus intereses sin menoscabar la autonomía de cada entidad. Más que una mera herramienta de resolución de conflictos, la mediación interadministrativa se configura como un mecanismo de coordinación y cohesión, fomentando una gestión más eficaz y menos fragmentada de lo público.

**Ejemplo práctico:** Un caso recurrente de conflicto interadministrativo se da cuando una comunidad autónoma y el gobierno central discrepan sobre la aplicación de una normativa medioambiental. Mientras la comunidad defiende la necesidad de adaptar la regulación a sus particularidades territoriales y socioeconómicas, el gobierno central insiste en la uniformidad de los estándares a nivel nacional. Sin una mediación adecuada, esta discrepancia puede desembocar en medidas unilaterales, recursos judiciales o incluso parálisis institucional. En este contexto, un mediador puede facilitar un acuerdo de colaboración que respete el marco competencial de cada entidad, promoviendo soluciones técnicas y operativas que equilibren la protección del medioambiente con la viabilidad de las políticas locales.

### **b) Políticas públicas**

Los conflictos en torno a las políticas públicas se producen en distintas etapas del proceso político-administrativo: desde su planificación y diseño hasta su implementación y evaluación. Estas disputas suelen intensificarse cuando las decisiones afectan a grupos de interés con perspectivas divergentes, generando tensiones entre administraciones, sectores económicos y la ciudadanía. La falta de consenso o la percepción de imposición pueden derivar en rechazo social, movilización de colectivos o incluso bloqueos institucionales que impidan la efectividad de la política en cuestión.

La mediación administrativa se presenta aquí como una herramienta útil para desactivar conflictos antes de que escalen a niveles irreversibles. Su objetivo es gestionar la controversia una vez que ha estallado y anticiparse a ella mediante la inclusión de todos los actores relevantes en un proceso de deliberación colaborativa. A través de la mediación, ciudadanos, expertos, administraciones y grupos de interés pueden aportar sus perspectivas, contribuyendo a que las políticas sean no solo legalmente válidas, sino también socialmente aceptadas y técnicamente viables. Esta metodología fomenta la transparencia, refuerza la legitimidad institucional y convierte a la política pública en un ejercicio de corresponsabilidad pública y social.

**Ejemplo práctico:** Un caso paradigmático es la planificación y construcción de una nueva infraestructura, como una carretera, un aeropuerto o una planta de tratamiento de residuos. Sin una adecuada mediación, la ejecución del proyecto puede verse obstaculizada por la oposición de los residentes, las exigencias de las empresas locales o los condicionantes impuestos por organismos reguladores. La mediación permite integrar todas estas perspectivas, minimizando los conflictos y buscando soluciones equilibradas que armonicen el desarrollo económico, la sostenibilidad medioambiental y la calidad de vida de los ciudadanos. De este modo, se transforma un escenario potencialmente conflictivo en una oportunidad para la cooperación y la construcción de acuerdos duraderos.

### **3.3.3 Enfoques clave en estas áreas**

- a) Diseño de procesos específicos:** La mediación en el ámbito interadministrativo y en la gestión de políticas públicas requiere la creación de mecanismos adaptados a las particularidades de cada contexto. No puede tratarse de un enfoque genérico, ni de la aplicación indiscriminada de modelos preexistentes: debe tratarse de la construcción de estra-

tegias diseñadas a medida, capaces de reflejar las dinámicas propias de cada sector y la complejidad de sus relaciones de poder.

En este sentido, el establecimiento de equipos de mediadores especializados en áreas específicas —como urbanismo, sanidad o gestión medioambiental— permite abordar los conflictos con mayor precisión, así como dotar a la mediación de una mayor legitimidad técnica y operativa. Estos equipos deben contar con un conocimiento profundo de la normativa aplicable, pero también con una comprensión sistémica de los intereses en juego, facilitando el diálogo entre actores que, aunque a menudo enfrentados, comparten la responsabilidad de construir soluciones eficaces y sostenibles.

Más que un simple método de resolución de conflictos, el diseño de procesos específicos en mediación se convierte en una herramienta estratégica para gestionar la interacción entre los distintos niveles de la Administración y garantizar que las políticas públicas sean técnicamente viables y socialmente aceptadas.

**Ejemplo práctico:** en el ámbito urbanístico, un equipo de mediadores con experiencia en ordenación del territorio y planificación sostenible puede actuar como intermediario entre administraciones, promotores y comunidades locales, garantizando que el desarrollo urbano no solo cumpla con los requisitos normativos, sino que también responda a las necesidades de los ciudadanos y respete los principios de sostenibilidad. Del mismo modo, en el sector sanitario, la mediación puede desempeñar un papel importante en la resolución de disputas entre hospitales, organismos reguladores y administraciones, optimizando la distribución de recursos y promoviendo soluciones que mejoren la calidad del servicio público sin generar enfrentamientos estériles.

## **b) Inclusión de múltiples partes interesadas**

La mediación administrativa solo puede ser efectiva si incorpora una visión holística del conflicto, reconociendo que ninguna disputa surge en el vacío ni afecta únicamente a quienes formalmente figuran como partes en el proceso. En muchas ocasiones, los desacuerdos entre administraciones o en la aplicación de políticas públicas generan efectos colaterales en distintos sectores de la sociedad, desde comunidades locales hasta actores empresariales, organizaciones de la sociedad civil e incluso organismos internacionales. Por ello, la inclusión de múltiples partes interesadas es un principio esencial que enriquece el proceso de mediación y refuerza su legitimidad y capacidad de generar soluciones sostenibles.

El objetivo de este enfoque es el de garantizar que cada voz relevante sea escuchada y tenida en cuenta en la construcción de acuerdos. Una mediación que ignora el impacto de las decisiones sobre terceros puede generar acuerdos frágiles, propensos a ser impugnados o a desencadenar nuevas disputas en el futuro. En cambio, al abrir el espacio de mediación a una diversidad de perspectivas, se fortalece la confianza en el proceso y se incrementan las posibilidades de alcanzar soluciones equilibradas.

**Ejemplo práctico:** En la planificación de una gran infraestructura, el conflicto no se limita a la relación entre la administración pública y la empresa constructora. También involucra a las comunidades locales, que pueden verse afectadas por cambios en su entorno, a asociaciones ecologistas que defienden la sostenibilidad del proyecto, y a sectores productivos que dependen de la infraestructura para su actividad económica. Si estos actores no son integrados en la mediación desde el inicio, el proceso corre el riesgo de convertirse en una negociación limitada y potencialmente conflictiva en su fase de ejecución. Así, la inclusión de múltiples partes transforma la mediación en un verdadero ejercicio de gobernanza participativa, donde el diálogo sustituye a la imposición y la cooperación reemplaza al enfrentamiento.

### c) Fomento de la transparencia

La transparencia es una condición para la legitimidad del proceso de mediación, así como un elemento clave para fortalecer la confianza entre las partes y evitar la percepción de opacidad o discrecionalidad en la toma de decisiones. En el ámbito de las políticas públicas y los conflictos interadministrativos, compartir información de manera abierta y accesible permite equilibrar las posiciones de los distintos actores, garantizar que todas las partes operen con el mismo nivel de conocimiento y evitar que la mediación se convierta en un espacio de negociación asimétrica.

La transparencia en la mediación, además de permitir la difusión de datos o documentos, permite una comunicación clara sobre los criterios utilizados, los alcances y límites de cada alternativa de solución, así como conocer el impacto que las decisiones pueden tener para el interés público. En este sentido, los mediadores facilitan el diálogo y actúan como garantes de que el proceso se desarrolle sin sesgos ocultos ni agendas implícitas.

**Ejemplo práctico:** Implementación de proyectos de gran impacto social, como la reestructuración de servicios públicos o la adopción de nuevas normativas en materia medioambiental. Si las comunidades afectadas no reciben información completa y comprensible sobre los objetivos y efectos de la medida, es probable que la resistencia se intensifique y la mediación fracase en su intento de conciliar intereses.

### d) Énfasis en el aprendizaje institucional

Más allá de la resolución puntual de disputas, la mediación en estas áreas debe entenderse como un proceso de aprendizaje continuo para la Administración y las instituciones involucradas. Cada conflicto mediado ofrece lecciones valiosas sobre las causas subyacentes de las disputas, las debilidades en la aplicación de la normativa y las oportunidades para mejorar la gobernanza pública en el plano de la “best administration”.

Un enfoque de mediación que priorice este aprendizaje permite anticipar y prevenir disputas futuras. Cuando se analizan los patrones recurrentes en los conflictos administrativos y se extraen conclusiones sobre su origen, la mediación contribuye a la evolución de los marcos normativos y al fortalecimiento de los procedimientos administrativos, haciendo que las instituciones sean más eficientes, accesibles y receptivas a las necesidades ciudadanas.

El conflicto, lejos de representar una anomalía, actúa como un indicador del nivel de adaptación de la Administración a las demandas sociales. Su análisis ayuda a detectar déficits en la toma de decisiones y explorar soluciones innovadoras que refuercen la legitimidad del poder público. Integrar la mediación como una estrategia de aprendizaje institucional implica asumir que la evolución de la Administración no depende solo de la normativa vigente, sino también de su capacidad para escuchar, dialogar y ajustar sus prácticas a un entorno en constante transformación.

Así, la mediación deja de ser un simple mecanismo de resolución de conflictos para convertirse en una herramienta de innovación en la gestión pública, que promueve modelos de gobernanza más abiertos, participativos y resilientes ante los desafíos sociales y administrativos.

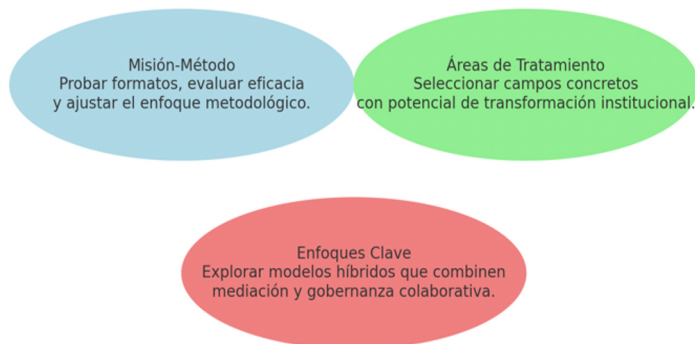
### **e) Adaptación y experimentación en la mediación administrativa**

Abordar los conflictos administrativos con eficacia requiere el uso de métodos que incorporen un enfoque dinámico capaz de ajustarse a la complejidad de cada caso. La mediación, concebida como una práctica flexible, debe ser capaz de evolucionar en función de los desafíos que surgen en ámbitos no tradicionales, con el fin de explorar nuevas fórmulas que integren elementos de negociación, conciliación y gobernanza participativa.

El enfoque híbrido permite combinar distintas estrategias, ajustando la intervención a las características del conflicto y de los actores implicados. Su aplicación en el ámbito administrativo favorece procesos más inclusivos, donde las soluciones no se imponen unilateralmente, sino que emergen de un diálogo estructurado en el que cada parte puede expresar sus necesidades y expectativas.

La mediación en sectores no convencionales, como la regulación tecnológica, la gestión medioambiental o la gobernanza digital, abre espacios para la experimentación y el desarrollo de nuevas metodologías. Estas áreas, marcadas por su constante evolución, exigen enfoques innovadores para resolver disputas y contribuir a la construcción de marcos normativos más adaptativos y sensibles a las transformaciones sociales y económicas.

### Adaptación y Experimentación en la Mediación Administrativa



### 3.3.4 Inclusividad y diversidad. Reconociendo la pluralidad en la mediación administrativa

El principio de inclusividad y diversidad en la mediación administrativa es esencial para atender la complejidad de los conflictos que surgen en este ámbito. Reconocer la coexistencia de múltiples modalidades de mediación (formal e informal) permite responder de manera más adecuada a las necesidades y características de las partes implicadas, ampliando el espectro de posibilidades para gestionar y resolver conflictos. El principio de inclusividad y diversidad en la mediación administrativa refuerza la legitimidad de los procesos de resolución de conflictos al garantizar que sean representativos, equitativos y adaptativos. Al integrar múltiples modalidades, actores y métodos, la mediación administrativa aborda los conflictos de manera más efectiva y también contribuye a fortalecer la confianza en las instituciones públicas promoviendo acciones que conecten con el principio de buena administración.

## 3.4 MODALIDADES DE MEDIACIÓN: FORMAL E INFORMAL

### 3.4.1 Mediación formal

Se realiza dentro de un marco estructurado, regulado por normativas específicas que establecen procedimientos claros y roles definidos para los mediadores y las partes. Este modelo es particularmente relevante en conflictos administrativos relacionados con sanciones, contrataciones públicas o autorizaciones, donde el cumplimiento de requisitos legales es indispensable.

**Ejemplo:** En un conflicto por sanciones de carácter tributario, un mediador formalmente designado podría facilitar un proceso estructurado en el que ambas partes, la Administración y el ciudadano, negocien alternativas al pago directo, como la implementación de planes de pago o medidas correctoras.

### 3.4.2 Mediación informal

Se basa en procesos más flexibles y adaptativos, sin la rigidez de las normativas formales. Este enfoque es ideal para resolver conflictos en los que la relación interpersonal o comunitaria es fundamental, como en disputas entre administraciones locales o conflictos menores que no requieren una resolución vinculante inmediata.

**Ejemplo:** En un conflicto interadministrativo entre dos municipios por el uso de recursos compartidos, una mediación informal podría centrarse en restablecer la comunicación y construir acuerdos de colaboración, sin necesidad de un proceso formalizado.

### 3.4.3 Pluralidad de actores

La mediación administrativa requiere adaptarse a la diversidad de actores que intervienen en los conflictos, reflejando la pluralidad de intereses y perspectivas involucradas. Este enfoque inclusivo demanda diseñar procesos que garanticen la participación equitativa de ciudadanos, organizaciones, comunidades y distintos niveles de la Administración Pública, asegurando que todas las voces sean escuchadas y consideradas en igualdad de condiciones.

Para los ciudadanos, la mediación debe ser accesible y comprensible, eliminando barreras técnicas y ofreciendo un espacio donde puedan expresar sus preocupaciones y propuestas de manera clara y efectiva. Este entorno debe permitirles participar en el proceso con confianza, sintiéndose valorados y respetados en su papel dentro de la resolución del conflicto.

Cuando el conflicto involucra a administraciones públicas, ya sea entre departamentos de una misma institución o entre diferentes niveles administrativos, el proceso de mediación debe garantizar la igualdad de condiciones para ambas partes. En estos casos, es fundamental que ninguna de las administraciones imponga su posición debido a su mayor jerarquía o poder, preservando el equilibrio y fomentando una resolución colaborativa y justa.

Por otro lado, en situaciones que afectan a comunidades o colectivos enteros, como en proyectos urbanísticos, medidas medioambientales o políticas públicas de amplio alcance, la mediación debe establecer mecanismos que permitan una representación adecuada de los distintos intereses del grupo afectado. Esto implica identificar y escuchar a las diferentes voces dentro de la comunidad, respetando su diversidad y asegurando que ninguna perspectiva quede excluida o subrepresentada.

La mediación administrativa, por tanto, además de resolver conflictos específicos, también fortalecer la participación democrática y la confianza en las instituciones públicas. Adaptarse a esta diversidad de actores es esencial para garantizar que los procesos sean inclusivos, equitativos y efectivos, con el fin de promover acuerdos que reflejen verdaderamente las necesidades y aspiraciones de todas las partes involucradas.

### 3.4.4 Métodos diversos

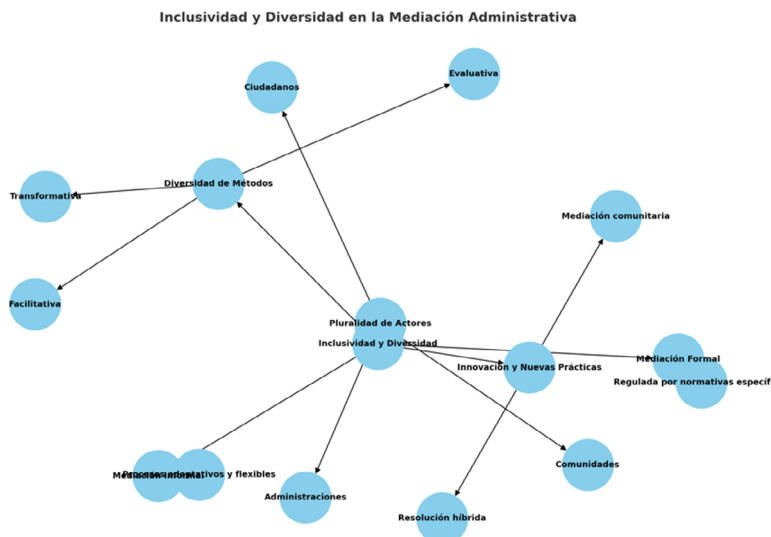
La inclusividad también se refleja en la aceptación y promoción de una variedad de métodos y enfoques de mediación, que pueden ser adaptados según el tipo de conflicto y los actores implicados. Estos métodos pueden incluir:

- **Mediación facilitativa:** El mediador ayuda a las partes a comunicarse y encontrar puntos en común, pero no sugiere soluciones específicas.
- **Mediación evaluativa:** El mediador ofrece evaluaciones basadas en criterios objetivos o normativos para orientar las decisiones de las partes.
- **Mediación transformativa:** Enfocada en mejorar las relaciones y el entendimiento mutuo entre las partes, más allá de alcanzar un acuerdo concreto.

### 3.4.5 Inclusividad como puente hacia nuevas prácticas:

La inclusividad y diversidad también permiten la incorporación de enfoques innovadores y adaptativos, como la mediación comunitaria o los procesos de resolución de conflictos híbridos que combinan elementos de mediación con arbitraje o negociación directa. Esta orientación garantiza que la mediación administrativa siga evolucionando para responder a las cambiantes realidades sociales, económicas y normativas.

**Ejemplo práctico:** Un conflicto en el ámbito de la sanidad pública donde un grupo de ciudadanos reclama por la falta de recursos en un hospital local, podría abordarse de manera inclusiva al: 1) Incorporar tanto la perspectiva de los ciudadanos como la de los representantes del hospital y del gobierno local. 2) Utilizar métodos facilitativos para generar un espacio de diálogo y métodos evaluativos para analizar soluciones viables. 3) Asegurar que las voces de colectivos vulnerables dentro de los ciudadanos afectados sean escuchadas y representadas adecuadamente.



### 3.5 LA NOCIÓN DE LA MEDIACIÓN SEGÚN EL MOMENTO Y ESCENARIO EN QUE DESPLIEGA SU EFECTIVIDAD

De ahí que la mediación administrativa puede clasificarse según el momento en que despliega su efectividad en dos modalidades principales: mediación preventiva y mediación curativa. Ambas comparten la intervención de un tercero imparcial, pero se distinguen en su naturaleza y propósito dentro del marco de resolución de conflictos.

#### 3.5.1 Mediación Preventiva

Esta modalidad se centra en una intervención espontánea y anticipada con el objetivo de evitar futuros conflictos. Se caracteriza por ser creativa y facilitadora, buscando establecer o reafirmar vínculos de paz social en los diversos sectores en los que interactúan los ciudadanos y las administraciones públicas. La mediación preventiva se dirige a evitar confrontaciones futuras, así como construir una estabilidad duradera, promoviendo relaciones equilibradas y sostenibles desde un enfoque colaborativo. Es una mediación proactiva, diseñada para prevenir antes que remediar.

### 3.5.2 Mediación Curativa

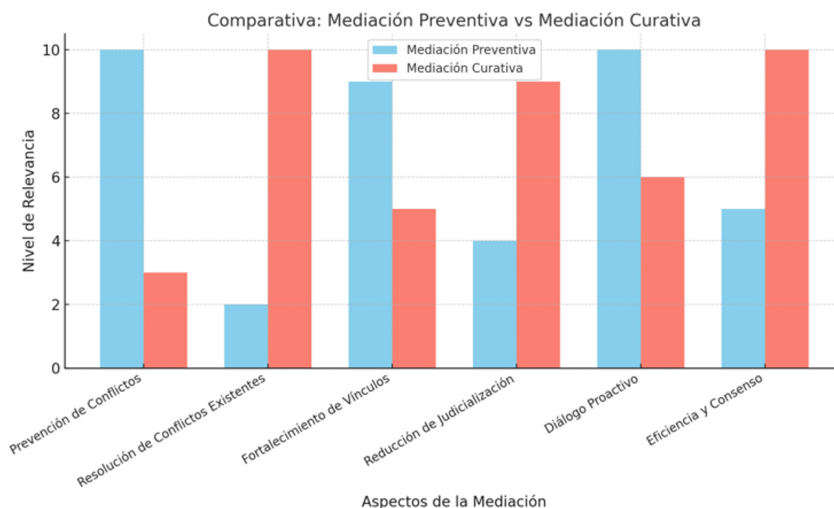
Interviene para abordar y resolver un conflicto ya existente. Se considera una técnica heterocompositiva, ya que, aunque involucra a un tercero independiente e imparcial, lo hace en un contexto distinto al de un juez o tribunal. Su propósito es eliminar el conflicto de intereses mediante el diálogo y el acuerdo entre las partes.

Dentro de esta modalidad, se pueden distinguir dos enfoques principales:

3 Mediación Intraprocesal: Se desarrolla dentro del marco de un proceso judicial o procedimiento administrativo en curso, con el objetivo de resolver tanto el conflicto como el litigio, poniendo fin al proceso con un acuerdo consensuado.

4 Mediación Extraprocesal: Tiene lugar fuera del ámbito jurisdiccional, ya sea antes del inicio del proceso judicial o como una alternativa al mismo. Su finalidad principal es evitar la judicialización del conflicto, promoviendo una solución negociada y eficiente.

En esencia, mientras que la mediación preventiva actúa como un mecanismo anticipatorio para evitar conflictos futuros, la mediación curativa asume un papel resolutivo, zanjando directamente las disputas en curso. Ambas modalidades, sin embargo, comparten el mismo objetivo: construir un espacio de entendimiento y diálogo que permita a las partes encontrar soluciones equilibradas y sostenibles.<sup>40</sup>



40. Carballo Martínez, Gerardo. “La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo” op. cit. p. 71.

### **3.6 ESTRUCTURA DESDE LA NOCIÓN DE MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA**

Para profundizar en la dimensión estructural de la noción de mediación administrativa, es oportuno resaltar su naturaleza como un proceso articulado en torno a la comunicación, la cooperación y la toma de decisiones compartidas. Su estructura se compone de una serie de fases interdependientes que garantizan su eficacia: desde la identificación del conflicto y la apertura del espacio de diálogo hasta la construcción de acuerdos sostenibles que respeten el marco normativo. Esta arquitectura no es estática, sino que se adapta en función de las necesidades del caso y de la evolución del propio proceso de mediación.

Desde el entendimiento de la mediación administrativa como “noción”, podemos desentrañar su estructura a través de las siguientes características esenciales:

La mediación administrativa no se limita a resolver conflictos individuales, sino que se configura como una técnica destinada a mejorar las relaciones colectivas, reforzando principios como la transparencia, la participación y la confianza legítima. Así, la mediación se percibe como un modelo práctico de convivencia social, orientado a garantizar niveles óptimos de libertad, justicia y respeto a los derechos fundamentales.

Aunque la mediación administrativa comparte el espacio con figuras tradicionales como el arbitraje, la transacción o la conciliación, su singularidad radica en su capacidad para adaptarse a las particularidades del conflicto y en su carácter transformador. A través de esta técnica, la Administración puede revisar sus decisiones, reconocer errores y ajustar sus actuaciones, alejándose del modelo rígido y unidireccional que históricamente la ha caracterizado.

El ciudadano encuentra en la mediación administrativa una oportunidad para participar directamente en los asuntos que le afectan, aceptando decisiones administrativas siempre que estas se fundamenten en principios de transparencia, justicia y diálogo. Más allá de resolver conflictos específicos, la mediación busca cambiar la dinámica de las relaciones entre Administración y ciudadanos, promoviendo una comprensión mutua y un aprendizaje constructivo.

La mediación administrativa puede tener un enfoque procesal como un equivalente jurisdiccional dirigido a evitar o resolver litigios, o un carácter sustantivo, como parte de los convenios administrativos. En ambos casos, la mediación combina elementos de ambas dimensiones, en la medida en que se adapte a la naturaleza del conflicto a fin de ofrecer soluciones ajustadas a cada situación.

## Sabías que...

*La noción de mediación administrativa se refiere a un marco amplio y flexible que permite abordar los conflictos entre la Administración pública y los ciudadanos, o incluso entre administraciones, desde una perspectiva que trasciende las limitaciones de los conceptos tradicionales al considerar la mediación no solo como un procedimiento formal, sino como una herramienta dinámica, adaptativa, pedagógica y transformadora para gestionar discrepancias y fortalecer las relaciones entre las partes.*

## Autores clave

- **Bousta, Rhita**. “La notion de médiation administrative” L’Harmattan, 2021.
- **Bourry D, Antin, Martine**. “Art et techniques de la mediation” pratique professionnelle. Lexis Nexis Litec.
- **M. Senger , Jeffrey**. “Federal Dispute Resolution: Using ADR with the United States Government” By (Foreword) Frank E.A. Sander. Jossey-Bass. A. Wiley Imprint.
- **Fernández Ferran, Francesc , Ferré Giró, Natàlia, Raga Marimon, Montserrat**. “Guia pràctica de mediació administrativa 1.0 Estratègies per arribar a acords”. Generalitat de Catalunya. 2024.
- **Fresco Simón, Patricia; Blanco Domínguez, Luis Miguel; Mozo Amo, Jesús; Zatarain y Valdemoro, Francisco Javier ; Guilarte Gutiérrez, Patricia**. “Tesoro, Mediación en vía administrativa y contencioso administrativa”. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Valladolid, 2021.

## TEMA IV

# LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA GOBERNANZA CONTEMPORÁNEA: EVOLUCIÓN, DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO DEL DERECHO COMPARADO Y LOS ODS

SUMARIO: 4.1 El punto de partida y evolución de la mediación a través del derecho comparado. 4.2 La entrada de la Mediación Administrativa MEDAD en nuestro sistema jurídico continental. 4.3 La Mediación administrativa en la Constitución de 1978. 4.4 La Mediación en el derecho positivo. 4.5 Los MASC y ADRA en los Litigios de Derecho Privado en el Sector Público: Régimen según la Ley Orgánica 1/2025. 4.6 Los límites materiales de la mediación administrativa. 4.7 Alineación de la mediación administrativa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

### 4.1 EL PUNTO DE PARTIDA Y EVOLUCIÓN DE LA MEDIACIÓN A TRAVÉS DEL DERECHO COMPARADO

La mediación administrativa (MEDAD), en su evolución a través del derecho comparado encuentra su origen en dos pilares fundamentales: el sistema norteamericano, que se establece mediante los Alternative Dispute Resolution Acts (ADRA)<sup>41</sup>, y el modelo francés, representado por el Médiateur de la Républi-

---

41. Jerome T. Barrett, Joseph Barrett. "A History of Alternative Dispute Resolution: The Story of a Political, Social, and Cultural Movement" Primera edición. Jossey -Bass. A Wiley imprint.

que.<sup>42</sup> Aunque ambos sistemas comparten el objetivo de acercar a las partes en conflicto y reducir la carga judicial, lo cierto es que su evolución ha seguido caminos distintos, reflejando las particularidades de sus respectivos sistemas jurídicos y tradiciones culturales.

En Estados Unidos, el desarrollo de los ADRA supuso un avance significativo en la gestión de los conflictos administrativos. Desde la década de 1930, estos mecanismos se han consolidado como una alternativa eficaz y estructurada que integra procedimientos complementarios de resolución o prevención de conflictos en las actividades cotidianas de las agencias gubernamentales.

Así, una tarea esencial fue impulsar transformaciones en las “culturas” de las agencias, con el propósito de que pudieran aprovechar de manera más eficiente los métodos de resolución alternativa de disputas (ADR). Este cambio no fue sencillo, ya que implicaba inculcar en los abogados del gobierno la idea de que, en determinadas circunstancias, “perder es ganar”.

Por ello fue esencial transmitir el mensaje de que, con frecuencia, la solución más efectiva a un conflicto es aquella en la que ambas partes se retiran con cierta insatisfacción, aunque sea mínima. Fomentar esta conciencia, junto con las habilidades y la disposición necesarias para optar por la ADR, exigió un liderazgo firme y decidido por parte de los altos funcionarios.<sup>43</sup>

Leyes como la Administrative Dispute Resolution Act de 1990 y sus posteriores enmiendas de 1996 y 1998<sup>44</sup> marcaron el inicio de un sistema pragmático, diseñado para ofrecer soluciones rápidas y adaptables, alejándose de la rigidez procesal de los tribunales. Este modelo norteamericano se centra en protocolos claros, flexibilidad operativa y un enfoque resolutivo que, con el tiempo, ha servido de referencia a otros sistemas jurídicos.

La importancia de las Leyes ADRA, en sintonía con la doctrina anglosajona, reside en que los medios alternativos de resolución de disputas, se refieren a cualquier procedimiento dirigido a resolver problemas en controversia que incluyen —entre otros— la conciliación, facilitación, mediación, determinación

---

42. Bénédicte Delaunay, Bénédicte (Auteur) . Le Médiateur de la République. Paru en janvier 1999. Etude (Poche)

43. *“Thus, a major task during the next few years will be promoting changes in agencies’ “cultures” so as to let them make more effective use of ADR. This change, which really involves teaching lawyers that in some situations “losing is winning”, will not come easily. We need to get the message across that the best solution to a dispute is often one in which both parties go away unhappy -- minimally unhappy, one hopes, but unhappy nonetheless. Creating the awareness, ability, and willingness to resort to ADR will demand leadership from high-level officials.”* Deputy Remarks of the honorable ARNOLD I. Attorney general of the before burns United States the Administrative Conference of the United States improving dispute resolution: Options for the Federal Government. Monday June 1 – 1987. Jorge Washington University. p. 9

44. Este sistema ha experimentado un fuerte desarrollo a principios de los años ochenta del pasado siglo en EEUU que se tradujo, —por lo que respecta al derecho administrativo americano— en la publicación de las Leyes «The Administrative Dispute Resolution Act of 1990 (ADR Act 1990)», «The Administrative Dispute Resolution (ADR Act 1996)», así como «The Alternative Dispute Resolution Act of 1998» (ADR Act of 1998).

de hechos, mini juicios, arbitraje, así como el uso de los «ombudsmen» o cualquier combinación de los mismos.<sup>45</sup>

Por otro lado, en Francia, el Médiateur de la République, hoy conocido como el Defensor de los Derechos (Défenseur des Droits), instauró un enfoque institucional que se caracterizó por una combinación de mediación informal y mecanismos adaptativos, centrados en garantizar la equidad y la confianza entre la Administración y los ciudadanos. Este modelo, aunque diferente del estadounidense, ha demostrado ser igualmente eficaz al abordar los conflictos desde una perspectiva más humanista y centrada en la protección de los derechos fundamentales, integrando la “mediación institucional” como un elemento clave para reforzar la legitimidad y transparencia administrativa.

En suma, la evolución de la mediación administrativa ha sido delineada a través de la influencia del modelo americano y del francés, dos enfoques que, aunque diferentes en sus principios y métodos, han enriquecido el escenario en el que se ventilan los conflictos en el ámbito administrativo.

En este contexto, debe destacarse que los defensores del pueblo en más de cincuenta países han comenzado a utilizar los modelos del sistema ADRA como una herramienta eficaz para abordar las quejas y los conflictos entre la ciudadanía y la Administración en el marco de la protección de los derechos fundamentales. Este proceso no solo ha puesto en valor las fortalezas metodológicas del sistema americano, sino que también ha adaptado los principios de cercanía y legitimidad propios del modelo francés. De esta manera, la mediación administrativa ha evolucionado hacia una práctica más completa y adaptable a las distintas realidades administrativas.<sup>46</sup>

El Consejo de Europa, al analizar estas experiencias en la Guía de la Mediación Administrativa editada por la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) de 7 diciembre 2022 “*Promoción de la mediación para resolver disputas administrativas en los estados miembros del Consejo de Europa*”, ha identificado y clasificado la mediación administrativa en tres grandes modalidades según se concretan a continuación:

1. **Mediación convencional:** impugnatoria o legal ofrece escenarios múltiples para dirimir las contiendas entre los particulares y la Administración. Se encuentra regulada en España a través de la terminación convencional y los recursos administrativos en los artículos 86 y 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPC). Se trata de un sistema operativo

---

45. Carballo Martínez, G. “La mediación administrativa como especialidad propia en el funcionamiento de los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) “. LA LEY Mediación y Arbitraje no 8, julio-septiembre 2021, No 8, 1 de jul. de 2021, Editorial Wolters Kluwer España. p. 5 y ss.

46. Carballo Martínez, G. “La autoridad de la mediación administrativa en los Defensores del Pueblo (Ombudsmen): análisis comparativo de los modelos ADRA” Localización: Mediación y arbitraje en la Administración Pública: por una conciliación entre la legalidad y la eficacia / Felio José Bauzá Martorell (dir.), 2022, ISBN 978-84-9090-609-5, págs. 323-356

en el marco de los procedimientos administrativos que incorpora la mediación administrativa como requisito previo ya sea —obligatorio o voluntario— en aquellas áreas en las que hay que buscar espacios de negociación que permitan visibilizar el conflicto en un escenario donde la Administración se encuentra en una situación de horizontalidad al margen de la prerrogativa, la coerción o la decisión unilateral.<sup>47</sup>

2. **Mediación institucional:** Vinculada a órganos como los defensores del pueblo (Ombuds) forma parte del género de la mediación, dado que es consustancial con las funciones de todo ombudsman al expresar la interrelación de una tercera persona que, a través de un apoderamiento instituido, detenta una autoridad “de facto” o de derecho, que le permite intervenir directamente entre dos o más personas para alcanzar un arreglo pacífico o un acuerdo.<sup>48</sup>
3. **Mediación jurisdiccional:** Desarrollada dentro de un contexto judicial, esta modalidad prevista en el artículo 77 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, busca integrar la mediación en los procesos judiciales, ya sea como un paso previo o como un mecanismo paralelo para facilitar acuerdos que reduzcan la necesidad de una sentencia judicial. Es una herramienta que además de ayudar a descongestionar la carga y el retraso estructural de los tribunales, también promueve soluciones más rápidas y acordes con las necesidades de las partes.

Es en el marco de los modelos ADRA o MASC donde podemos resituar la mediación institucional, convencional e impugnatoria junto con la mediación intrajudicial, en un escenario procedimental o procesal en el que se requiere la elaboración de un sistema de mediación más sofisticado en su concepción originaria inspirado naturalmente en las distintas corrientes doctrinales tradicionales que se concretan en los modelos lineal tradicional (vulgo Harvard), circular narrativo y transformativo.<sup>49</sup> La distinción entre estas modalidades no implica una separación rígida, sino una adaptación a los diferentes escenarios en los que los conflictos administrativos pueden surgir. Este enfoque, promovido por el Consejo de Europa que siguen España y Francia, destaca la versatilidad de la mediación administrativa como un instrumento eficaz para fortalecer la relación entre la Administración y los ciudadanos, promoviendo un diálogo más abierto, justo y equilibrado.

---

47. Grupo de Trabajo de GEMME (España). “La mediación con las administraciones públicas” GEMME (España) y Escuela de Mediación . p.52 y ss.

48. Sobre Mediación Institucional vid. PELLETIER, JACQUES. “El Ombudsman como Mediador”; en memorias del VI Congreso Internacional del International Ombudsman Institute, celebrado 20-24 de Octubre, 1996. Buenos Aires (Argentina), titulado “el Ombudsman y el fortalecimiento de los derechos ciudadanos ante los retos del siglo XXI”; «pág. 108»

49. “La mediación con las administraciones públicas op. cit. “ GEMME (España) y Escuela de Mediación . p.43 y ss.

## 4.2 LA ENTRADA DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA MEDAD EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO CONTINENTAL

La convergencia de estos dos modelos se encuentra plasmada en la Recomendación RE (2001) 9 del Consejo de Europa. Este instrumento jurídico marcó un antes y un después en la forma en que los sistemas jurídicos europeos comenzaron a percibir la mediación en el ámbito administrativo. La recomendación promueve los métodos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación, subrayando la importancia de equilibrar la legalidad con los principios de equidad y oportunidad. Más allá de descongestionar los tribunales, su impacto radica en la transformación de las relaciones entre las partes, fomentando una mayor confianza en las instituciones públicas y propiciando soluciones ágiles y satisfactorias.

La citada Recomendación RE (2001) 9 establece un marco claro para la mediación administrativa, articulado en torno a varios principios fundamentales:

1. Equidad como principio rector: Tanto en su sentido amplio como restringido, la equidad aparece como un principio clave. La mediación administrativa sirve para aplicar la norma de forma justa, para corregir posibles disonancias y completar las lagunas legales, garantizando soluciones adaptadas a los casos específicos.
2. Imparcialidad y transparencia: Los mediadores deben ser imparciales, independientes y contar con una formación sólida en derecho administrativo. Al mismo tiempo, la transparencia del procedimiento debe asegurar que las partes confíen en el proceso y en sus resultados.
3. Flexibilidad procedimental: La mediación se destaca por su adaptabilidad, permitiendo reuniones conjuntas e individuales, propuestas no vinculantes y soluciones creativas que no están limitadas por las formalidades del proceso judicial.
4. Integración de la Mediación en los procedimientos judiciales: Aunque la mediación es un proceso extrajudicial, la Recomendación permite su inserción en el marco procesal administrativo, tanto como un paso previo a la judicialización como durante el propio litigio.

Principios Fundamentales de la Recomendación RE (2001) 9

Principio	Descripción
Equidad como Principio Rector	Aplica la norma de forma justa y corrige desproporciones y lagunas legales.
Imparcialidad y Transparencia	Mediadores imparciales, independientes y con sólida formación en derecho administrativo.
Flexibilidad Procedimental	Adaptabilidad para reuniones conjuntas, individuales, y soluciones creativas.
Integración de la Mediación en los Procedimientos Judiciales	Inserción en el marco procesal administrativo, previa o durante judicialización.

En definitiva, la Recomendación RE (2001) 9, se presenta como una herramienta eficaz para abordar los conflictos que surgen en el ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración, en la interpretación operativa de las potestades regladas y en la solución que ofrecen los conceptos jurídicos

indeterminados. Al permitir a la Administración explorar criterios de oportunidad y equidad, la mediación va más allá de la mera aplicación literal de la norma, ofreciendo soluciones que responden a las necesidades reales de los ciudadanos sin comprometer la legalidad.

Por su parte, la Unión Europea ha dado un paso muy importante en el uso de los ADR al haber reconocido en el tratado de Lisboa (2007) (art. 65.2 g) el desarrollo de métodos alternativos de resolución de litigios. (previsión que también se contemplaba en el decaído proyecto de Constitución Europea).

La Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, en coherencia con los postulados insertos en el ya citado Tratado de Lisboa establece un marco complementario de resolución de conflictos al hasta ahora, exclusivo de los tribunales de justicia.

Si bien, la citada Directiva en su artículo 1.2 establece que no se aplicará, en particular, a los asuntos administrativos<sup>50</sup>, la Comisión de Justicia del Parlamento Europeo en sus informes relativos a la evaluación de la transposición de esta Directiva 2008/52/EC, ha recomendado al citado Parlamento Europeo que, en el marco de la revisión normativa, promueva una regulación que permita ampliar la mediación a las cuestiones administrativas. Recomendación que el Parlamento hizo suya, mediante la Resolución de 12 de septiembre de 2017<sup>51</sup>, pidiendo a la Comisión buscar soluciones normativas que permitan ampliar eficazmente el ámbito de la mediación para las cuestiones administrativas.<sup>52</sup>

Partiendo de estas importantes iniciativas, es posible combinar diferentes enfoques para crear un sistema eficaz y legítimo en la prevención y resolución de los conflictos entre la administración y los ciudadanos. Sin embargo, el reto sigue siendo extender estas prácticas a todos los Estados miembros del Consejo de Europa, asegurando que cada uno encuentre su propia manera de adoptar la mediación como un medio para fortalecer la relación entre todos los sujetos de la relación jurídica controvertida.

Para este aseguramiento, el enfoque más importante sería el de poner en marcha una Directiva Europea <sup>53</sup> sobre mediación administrativa teniendo en

---

50. La ley española 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, también excluye de su ámbito de aplicación la mediación con las Administraciones Públicas. Art. 2.2 b). vid. CASADO CASADO L. “La oportunidad de la mediación como mecanismo de apertura y flexibilidad del procedimiento administrativo en el contexto de una administración pública relacional” *Revista Catalana De Dret Públic*, (67), p 82-107.

51. Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2017, sobre la aplicación de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (Directiva sobre la mediación) (2016/2066(INI) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0321\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0321_ES.html)

52. “Análisis y propuestas para el impulso de la mediación con las administraciones públicas” Resultados del Grupo de Trabajo de GEMME España P. 17

53. Carballo Martínez, G. “La mediación administrativa como factor de unidad y defensa de los valores democráticos en la Europa del Siglo XXI”. Trabajo presentado para Clausura en Congreso internacional sobre mediación administrativa. Universitat Rovira i Virgili 20 y 21 junio 2024.

cuenta el potencial de armonización que este tipo de instrumento puede brindar a los Estados miembros, con miras a consolidar un marco común que facilite la resolución de conflictos administrativos. A diferencia de los Reglamentos, las Directivas permiten a cada país destinatario adaptar sus normas internas, respetando las particularidades de su ordenamiento jurídico, al mismo tiempo que cumplen con los objetivos propuestos a nivel europeo.

Una Directiva sobre mediación administrativa tendría como finalidad principal fomentar métodos alternativos para la resolución de conflictos entre ciudadanos y las administraciones públicas; un ámbito que en muchos países europeos ya ha comenzado a desarrollarse con éxito, tanto a nivel administrativo como intrajudicial. Países como España, Francia, Países Bajos, Lituania, Noruega, Suiza, Portugal, Ucrania, Bélgica y Reino Unido —entre otros— ya disponen de sistemas de mediación administrativa,<sup>54</sup> por lo que un aspecto esencial es que la Directiva, al ser un medio exclusivo de acción de las instituciones para la armonización de legislaciones, podría establecer estándares mínimos que aseguren la calidad y eficacia de los procesos de mediación administrativa en toda la Unión Europea.

La mediación administrativa, concebida bajo este marco europeo, además de convertirse en un mecanismo resolutivo, supondría un avance estratégico en el rediseño del derecho administrativo, promoviendo un modelo más dinámico, eficiente y cercano a las necesidades reales de los ciudadanos y las administraciones en una era marcada por la transformación digital y la constante evolución de los valores sociales.

### **4.3 LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

La mediación administrativa, aun cuando está concebida como una institución de derecho material pacífico y de derecho procesal litigioso, lo cierto es que encuentra un marco de legitimidad y fundamentación en los preceptos y principios constitucionales que persiguen una convivencia democrática y armónica. Este encaje en nuestra Carta Magna refuerza su legitimidad como herramienta compositiva, y además la proyecta como un mecanismo esencial en la interacción entre la Administración y la ciudadanía.

En efecto, la mediación administrativa se manifiesta como expresión de los valores superiores de libertad personal y de justicia, pilares fundamentales del ordenamiento jurídico español. El principio de disposición y la autonomía de la voluntad, intrínsecos en esta figura, contribuyen a la realización efectiva de los derechos fundamentales. Así lo consagra el artículo 10.1 de la Constitución,

---

54. Vid. Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europe member states. EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ) COUNCIL OF EUROPE. 7 december 2022

que destaca la dignidad de la persona, los derechos inviolables, el libre desarrollo de la personalidad y el respeto al derecho como fundamento de la paz social.<sup>55</sup>

El artículo 9.1 de la Constitución refuerza este apoderamiento, al establecer que los poderes públicos deben promover condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, eliminando los obstáculos que las dificulten. En este marco, la mediación administrativa opera como un instrumento participativo que permite a los ciudadanos intervenir en la resolución de sus conflictos con la Administración, fomentando un diálogo transformador.

Además, el artículo 23.1 de la Carta Magna reconoce la participación como un derecho fundamental, otorgando a los ciudadanos la capacidad de intervenir activamente en los asuntos públicos. En este sentido, la mediación se convierte en un mecanismo que equilibra la potestad administrativa con la presencia de los intereses ciudadanos, garantizando una mayor transparencia y legitimidad en la toma de decisiones. Este equilibrio encuentra respaldo en el artículo 105, que faculta al legislador para regular formas de audiencia y participación ciudadana en los procedimientos administrativos.

El marco normativo también refuerza este papel participativo que representa la mediación, cuya figura se alinea con la idea de servicio efectivo y de interés público que contempla el artículo 103.1 de la constitución y que adquieren su plena legitimidad en nuestro derecho positivo a través de los artículos 86 y 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 77 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Los anteriores preceptos normativos —según veremos— han abierto la puerta a los distintos medios de resolución de conflictos en el régimen jurídico administrativo adquiriendo el papel de mecanismos cooperadores del sistema de justicia. Esta integración contribuye a fortalecer el carácter participativo y conciliador de la Administración, promoviendo la resolución efectiva y consensuada de los conflictos, al tiempo que refuerza la legitimidad y confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Sin embargo, la mediación administrativa también plantea retos en su articulación constitucional. El artículo 106.1 de la Constitución establece que el control de la legalidad de la actuación administrativa corresponde a los tribunales. Aunque pudiera parecer que este precepto reserva exclusivamente al ámbito judicial la resolución de conflictos con la Administración, la mediación no se contrapone a este principio. Al contrario, la mediación opera como un complemento que respeta los principios de legalidad y tutela judicial efectiva

---

55. Vid Auto TSJX Galicia de 8 de febrero de 2019, sobre homologación judicial de los Acuerdos de Mediación adoptados por las partes en incidente de ejecución en virtud de mediación intrajudicial. Razonamiento jurídico primero. <https://elurbanisciente.com/wp-content/uploads/2021/10/tsj-galicia-sala-de-lo-contencioso-8-febrero-2019.pdf>

(artículos 24 y 117), proporcionando una alternativa para resolver conflictos sin renunciar al control jurisdiccional posterior.

La coexistencia de la mediación con la reserva de jurisdicción prevista para el juez estatal en el artículo 117 de la CE ha sido afirmada por la doctrina del Tribunal Constitucional al declarar la compatibilidad del derecho a la tutela judicial efectiva con la exigencia de trámites previos al proceso, como son los de conciliación o de reclamación administrativa previa. (SAN 2394/2009, Sentencia STSJ ICAN 2929/1988. STS 5193/2011 y SAN 2394/2009).<sup>56</sup>

De manera que los procedimientos previos al proceso judicial, como la mediación, no excluyen el acceso a la jurisdicción, sino que procuran una solución extraprocesal que beneficia tanto a las partes como al sistema judicial, aliviando su carga de trabajo y acelerando la resolución de controversias. (STC 217/1991, de 14 de noviembre, que cita en su texto por todas, la STC 60/1989 y 162/1989).

Por lo tanto, la mediación administrativa no solo es constitucionalmente viable, sino que también se alinea con los valores de libertad y justicia que subyacen en el sistema jurídico español. Su configuración como herramienta complementaria y no sustitutiva del control jurisdiccional refuerza su potencial como medio eficaz y ético para resolver conflictos entre la Administración y la ciudadanía.

#### **4.4 LA MEDIACIÓN EN EL DERECHO POSITIVO**

Teniendo en cuenta los precedentes en el derecho comparado así como los instrumentos de soft law adoptados en los organismos internacionales y comunitarios, España ha comenzado desde el año 1992 (ley 30/1992) una discreta transformación en la forma de resolver los procedimientos administrativos al incorporar la terminación convencional en la elaboración de los actos administrativos así como la posibilidad de usar la mediación, conciliación y arbitraje como vía alternativa o complementaria a los recursos de alzada, reposición y de revisión.<sup>57</sup>

Esta previsión que ha sido posteriormente reproducida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha abierto la puerta a que los conflictos entre los particulares y el Sector Público puedan ser resueltos bajo el principio de libertad consensual, situación que implica una profunda transformación y cambio de mentalidad que nos acerca a una Administración más relacional, participativa, dialogante, transparente y cercana a los ciudadanos.

---

56. Ver auto de Homologación de acuerdo de mediación asunto Fenosa: <https://delajusticia.com/wp-content/uploads/2019/02/Auto-de-8-de-Febrero-de-2019-TSJ-Galicia-.pdf>

57. Arts. 86 y 112 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La mediación administrativa, en el contexto del derecho público, surge como una técnica convencional que, aunque inspirada en el derecho privado, adquiere características únicas cuando se inserta en el ámbito administrativo. Este fenómeno refleja una evolución hacia una Administración concertada, capaz de integrar métodos basados en el consenso y la participación, en línea con las demandas de un Estado social prestacional.

La mediación administrativa MEDAD además de representar una herramienta para transformar conflictos en oportunidades de diálogo, también encarna una manifestación de la autonomía de la voluntad en el derecho administrativo. Este principio, tradicionalmente asociado al ámbito privado, encuentra en la mediación un cauce para adaptar las relaciones entre ciudadanos y Administración, permitiendo que ambas partes encuentren soluciones mutuamente beneficiosas sin recurrir exclusivamente a la imposición unilateral de decisiones.

En este marco, la mediación administrativa puede interpretarse como un contrato atípico, carente aún de una regulación completamente desarrollada. Su tipicidad no se encuentra formalizada en los moldes clásicos del derecho contractual, pero ello no impide que su práctica esté amparada por principios generales de la contratación y que se ajuste a la interpretación de la voluntad de las partes como “ley principal”. El convenio de mediación, aunque derivado de normas generales, tiene el potencial de establecer un marco normativo específico en cada caso, adaptado a las particularidades del conflicto.<sup>58</sup>

Además, su carácter dual —una técnica inspirada en el derecho privado, pero adaptada al derecho administrativo— permite a las Administraciones Públicas transformar actos unilaterales en actos consensuados. Este giro, amparado por el principio de reserva de ley, refuerza la legitimidad y efectividad de la mediación como herramienta para fomentar el diálogo y prevenir litigios.

La mediación administrativa no solo refleja el cambio hacia una Administración más dialogante y participativa, sino que también resalta la importancia de dotar a esta figura de un marco normativo que combine flexibilidad y certeza jurídica. Esto permitirá que el sector público aproveche plenamente su capacidad para integrar procesos de mediación en el tráfico administrativo, fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Por su parte, la previsión normativa de que también el proceso contencioso-administrativo, a partir del año 1998 ofrece en la ley de la jurisdicción un sistema de terminación convencional procesal<sup>59</sup>, ha permitido una evolución significativa en la práctica de la mediación en España a través de diversos proyectos que, como iremos viendo, desde hace algunos años se están llevando a cabo en los procedimientos administrativos, (mediación convencional) Proceso Judicial (mediación intrajudicial) y procedimientos de queja en los defensores del pueblo (Mediación Institucional)

---

58. Sobre la naturaleza jurídica de la mediación administrativa, vid. Carballo Martínez, G. “La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo”. Aranzadi. 2008.

59. Art. 77 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

#### **4.5 LOS MASC Y ADRA EN LOS LITIGIOS DE DERECHO PRIVADO EN EL SECTOR PÚBLICO: RÉGIMEN SEGÚN LA LEY ORGÁNICA 1/2025**

El sector público, tradicionalmente vinculado a la esfera del derecho administrativo, no está exento de conflictos en el ámbito del derecho privado. Cuando la Administración actúa como contratante, propietaria, arrendadora o incluso como parte en operaciones comerciales, puede verse inmersa en litigios de naturaleza civil, mercantil o transfronteriza, en los que no ostenta la posición de autoridad que le confiere el derecho público, sino que se somete a las mismas reglas que los particulares.<sup>60</sup>

Este fenómeno, lejos de ser excepcional, es una realidad cotidiana que encuentra su reflejo en normativas como la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que regula las relaciones contractuales entre la Administración y los operadores privados, o en los múltiples supuestos en los que las entidades públicas se ven involucradas en disputas regidas por el derecho civil.

Un ayuntamiento que alquila locales municipales a empresas privadas, una universidad pública que suscribe contratos de prestación de servicios con proveedores, o una empresa pública que contrata la entrega de unos ferrocarriles<sup>61</sup>, o que gestiona concesiones en el extranjero son solo algunos ejemplos en los que el sector público se enfrenta a conflictos de derecho mercantil o civil que, por su naturaleza, podrían beneficiarse de métodos adecuados de resolución de disputas, como la mediación o el arbitraje.

Del mismo modo, existen litigios transfronterizos que implican a la Administración, como disputas derivadas de concesiones de servicios en el extranjero, contratos mercantiles de empresas públicas en otros países, litigios por suministro de bienes y tecnología con empresas internacionales, conflictos sobre el reconocimiento de resoluciones extranjeras y controversias relacionadas con la gestión de bienes inmuebles de titularidad estatal en otros países.

Estos ejemplos evidencian que el sector público no siempre actúa con prerrogativas derivadas de su naturaleza administrativa. En muchos supuestos, las entidades públicas establecen relaciones contractuales que no difieren en esencia de las que suscriben empresas privadas. En este contexto, la exclusión de estos contratos del acceso a mecanismos alternativos de resolución de conflictos carece de justificación, ya que la Administración, en estos escenarios, se comporta como cualquier otro agente económico y debería poder recurrir a la mediación y otros MASC en igualdad de condiciones con los particulares.

---

60. González García, Julio. "Colaboración Público-Privada e infraestructuras de transporte. Marcial Pons.2010.

61. <https://www.infobae.com/espana/agencias/2024/09/11/renfe-a-talgo-se-encaminan-hacia-la-via-judicial-por-el-retraso-en-la-entrega-de-trenes/?outputType=amp-type>

Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, ha supuesto un avance significativo en la promoción de los medios adecuados de solución de controversias, fomentando mecanismos como la mediación, la conciliación y la negociación asistida en los ámbitos civil y mercantil con el objetivo de reducir la carga judicial y mejorar la gestión de conflictos.

Sin embargo, dentro de este marco legislativo el artículo 3.2 LO 1/2025 ha introducido una exclusión que resulta difícil de justificar y que limita gravemente el acceso a la mediación cuando una de las partes es una entidad del sector público. Esta restricción, como puede apreciarse a continuación, impide que la Administración pueda acudir a mecanismos alternativos de resolución de conflictos en litigios civiles, mercantiles o transfronterizos, con independencia del orden jurisdiccional en el que deban resolverse:

*“Artículo 3. Ámbito de aplicación de los medios adecuados de solución de controversias.*

*2. Quedan excluidos, en todo caso, de lo dispuesto en este título las materias laboral, penal y concursal, así como los asuntos de cualquier naturaleza, con independencia del orden jurisdiccional ante el que deban ventilarse, en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público.”*

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2025, justifica esta decisión en la necesidad de desarrollar una regulación independiente para la mediación administrativa y contencioso-administrativa, argumentando que la intervención de las administraciones públicas en conflictos jurídicos requiere un tratamiento diferenciado debido a su sujeción al principio de legalidad, a la financiación pública y a su potestad de autotutela.<sup>62</sup>

---

62. Exposición de motivos LO 1/2025: IV.-“Así, el título II contiene un capítulo dedicado a la regulación de los medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional, que comienza con unas disposiciones generales relativas a su concepto y caracterización y al ámbito de aplicación de los mismos, constituido por los asuntos civiles y mercantiles, incluidos los conflictos transfronterizos, quedando excluidas, por lo que al ámbito de aplicación de esta ley se refiere, las materias concursal y laboral, en cuya normativa reguladora ya se prevén instrumentos en los que se materializan soluciones pactadas acomodadas a la naturaleza y peculiaridades de aquellas materias; el proceso penal, en el que no rige el principio dispositivo, sin perjuicio del derecho de las víctimas a acceder a servicios de justicia restaurativa con la finalidad de obtener una adecuada reparación material y moral de los perjuicios derivados del delito cuando se cumplan los requisitos establecidos legalmente; y los asuntos de cualquier naturaleza en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público, y ello a la espera de la futura regulación de estos mismos medios adecuados de solución de controversias en el ámbito administrativo y en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, lo que requiere de un instrumento legislativo propio y diferenciado. En efecto, el interés general que subyace en la intervención de todas las entidades del sector público, así como el carácter público de la financiación que soporta su funcionamiento, la sumisión al estricto principio de legalidad por exigencia del artículo 103 de la Constitución y la autotutela declarativa y ejecutiva de los actos administrativos determina la imposibilidad de que los medios adecuados de solución de controversias reciban un tratamiento legislativo asimilable al que se contiene en esta ley para los asuntos civiles y mercantiles.”

No obstante, esta argumentación no resulta convincente, ya que el hecho de que las administraciones públicas posean un régimen jurídico especial en su actuación administrativa no justifica que se les prive de la posibilidad de recurrir a mecanismos de mediación cuando son parte en conflictos ajenos a su potestad pública, como sucede en los litigios civiles o mercantiles.

Esta exclusión arbitraria no solo retrasa la consolidación de la mediación administrativa en España, sino que también priva a ciudadanos y empresas de una vía extrajudicial de resolución de conflictos en aquellos casos en los que la Administración actúa como una parte más, generando un evidente desequilibrio en el acceso a la justicia.

Además, plantea serias dudas sobre su constitucionalidad y su compatibilidad con la normativa europea, especialmente con la Directiva 2008/52/CE sobre mediación en asuntos civiles y mercantiles, que en ningún momento excluye la participación del sector público en estos procedimientos. Con esta decisión, se impide que cualquier litigio en el que intervenga la Administración pueda resolverse mediante mediación, lo que supone una limitación del derecho de los ciudadanos a utilizar mecanismos alternativos de resolución de controversias y un refuerzo de la vía judicial como única opción, con el consiguiente impacto en la saturación de los tribunales y en la prolongación de los tiempos de resolución.

Resulta paradójico que mientras en algunos países europeos la mediación con el sector público se ha integrado de manera efectiva dentro de los sistemas de justicia, en España se opte por una exclusión generalizada que no encuentra un fundamento sólido más allá de la falta de voluntad política para afrontar una reforma estructural de mayor calado.

La propia Ley Orgánica 1/2025 reconoce en su Disposición Final Trigésimo primera que en España ya se están desarrollando experiencias de mediación en el ámbito administrativo, lo que demuestra que existen precedentes positivos que podrían servir de base para una regulación específica sin necesidad de postergar su implementación durante años.

La decisión de excluir al sector público de la mediación en el ámbito civil y mercantil no solo es un error desde la perspectiva de la eficiencia procesal, sino que además puede suponer una vulneración del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución, al privar a las partes de la posibilidad de acceder a un mecanismo del que sí disponen el resto de sujetos jurídicos.

También se puede considerar que afecta al derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24 de la Constitución, al restringir el acceso a vías de solución de controversias más ágiles y menos costosas, lo que en la práctica limita la capacidad de los ciudadanos para resolver sus conflictos con la Administración de manera eficiente.<sup>63</sup>

---

63. Las dudas de la posible inconstitucionalidad del artículo 3.2 LO 1/2025, han sido planteadas por el Instituto Europeo para la Mediación y Ética Pública —IEMEP— (Fundación Valsain Va-

Ante esta situación, se hace evidente la necesidad de corregir esta anomalía legislativa y garantizar que el sector público pueda participar en mecanismos de mediación, en igualdad de condiciones con cualquier otro sujeto. Una posible solución sería modificar el artículo 3.2 de la Ley 1/2025 para eliminar la exclusión del sector público en asuntos civiles, mercantiles y transfronterizos, permitiendo que la Administración pueda acudir a mediación cuando sea parte en un litigio de estas características.<sup>64</sup>

También sería urgente acelerar la regulación de la mediación administrativa sin esperar a la elaboración de una norma específica dentro de dos años, dado que la propia ley reconoce que existen experiencias previas que pueden servir de referencia. En paralelo, no se puede descartar la impugnación de esta disposición ante el Tribunal Constitucional por su posible inconstitucionalidad, así como la posibilidad de elevar una consulta a la Comisión Europea para evaluar si la Ley 1/2025 incumple la Directiva 2008/52/CE y, en su caso, solicitar su modificación conforme al Derecho de la Unión Europea.

El hecho de que la Ley Orgánica 1/2025 haya introducido una exclusión que impide la mediación en litigios privados donde intervenga el sector público supone un retroceso en la modernización del sistema de justicia, y además crea un obstáculo innecesario para la resolución eficiente de conflictos en los que la Administración es parte procesal.

En lugar de favorecer una mayor agilidad y reducir la litigiosidad, se impone un modelo rígido que fuerza a los ciudadanos a recurrir a los tribunales sin permitirles explorar alternativas más flexibles. Reformar esta normativa es fundamental para garantizar una justicia más accesible donde la Administración pueda acudir a la mediación en aquellos casos en los que su intervención no implique el ejercicio de potestades públicas, favoreciendo así un sistema más eficiente y alineado con los estándares europeos en materia de resolución de conflictos.

## **4.6 LOS LÍMITES MATERIALES DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA**

Dado que la mediación administrativa se enmarca dentro de los convenios regulados en el artículo 86.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, resulta razonable interpretar que sus límites operativos coinciden con los establecidos en

---

lores Democráticos), ante el Defensor del Pueblo de España a quien se ha solicitado que interponga recurso de inconstitucionalidad. 20 de marzo 2025.

64. Dobarro Gómez, Cristóbal. “La Ley Orgánica 1/2025 de medidas para la eficiencia de la justicia, ¿otra oportunidad perdida para la mediación administrativa?”. *Revista Catalana de Dret Public.*2025.

dicho marco legal.<sup>65</sup> Esta conclusión se desprende de una lectura lógica y sistemática de la norma, que orienta la aplicación de la mediación dentro de los parámetros jurídicos definidos.

Los límites que enfrenta la mediación administrativa dentro de este marco legal son los siguientes:

**a) La mediación no puede ser contraria al ordenamiento jurídico**

La mediación administrativa no debe concebirse como un atajo para esquivar la legalidad ni como una vía para diluir los controles judiciales, sino como un mecanismo que refuerza y enriquece la arquitectura del Estado de derecho. Lejos de debilitar el marco normativo, se convierte en un cauce complementario que opera bajo los mismos principios rectores que guían la Administración: transparencia, buena fe y objetividad. Estos valores, consagrados en el artículo 103.1 de la Constitución, imponen a la Administración el deber ineludible de orientar su actuación al servicio del interés general, asegurando que cada decisión respete la igualdad de trato y la dignidad de los ciudadanos, sin generar espacios de arbitrariedad ni erosionar la confianza pública.

La mediación administrativa, para consolidarse como un instrumento legítimo y eficaz dentro del ordenamiento jurídico, debe estar sujeta a un marco normativo riguroso que garantice su correcta aplicación. Cualquier acuerdo alcanzado en su seno debe poseer la misma validez que una resolución o acto administrativo, evitando así eventuales nulidades o impugnaciones que pudieran comprometer su efectividad.

Esto exige una fundamentación clara y razonada, donde cada decisión se justifique expresamente en su adecuación al interés general. Asimismo, resulta imprescindible erradicar cualquier sombra de arbitrariedad, asegurando que el proceso esté libre de vicios como la desviación de poder o el abuso de derecho; pues solo así se podrá fortalecer la confianza ciudadana en esta vía de resolución de conflictos.

Es importante destacar que la mediación no queda exenta del control jurisdiccional. Como ya ha señalado el Tribunal Constitucional, cualquier procedimiento administrativo, incluida la mediación, está sujeto a la revisión judicial en virtud del artículo 106.1 de la Constitución, que garantiza que los tribunales controlen la legalidad de la actuación administrativa y su sometimiento a los fines que la justifican. En este sentido, la mediación no debe ser vista como un sustitutivo de las garantías judiciales, sino como un complemento que promue-

---

**65. Artículo 86. Terminación convencional.**

“1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.”

ve soluciones más ágiles y consensuadas sin renunciar a la tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos.

### **b) La mediación frente a las potestades regladas de la Administración**

La potestad reglada de la Administración se concibe como un mecanismo normativo orientado a garantizar la aplicación estricta de la ley, asegurando la previsibilidad y uniformidad en la actuación administrativa. Su naturaleza, eminentemente objetiva, deja escaso margen para la apreciación subjetiva, limitando la intervención discrecional al mero encaje de los hechos en el marco normativo vigente.

Sin embargo, la experiencia administrativa demuestra que una aplicación excesivamente rígida de las potestades regladas puede derivar en una ejecución mecánica de la norma, vaciando de contenido la función interpretativa que exige el derecho administrativo. En los escenarios más complejos, esta rigidez puede provocar decisiones descontextualizadas, ajenas a las particularidades del caso y potencialmente generadoras de resultados disonantes con los principios de proporcionalidad y justicia material. Por ello, incluso dentro de la rigidez que impone la potestad reglada, la Administración debe ejercer un criterio prudente que, sin transgredir el principio de legalidad, permita dotar de sentido y equidad a su actuación.

En la actualidad, dada la complejidad de las situaciones jurídicas que surgen en el ámbito del derecho administrativo y considerando las particularidades de ciertos sectores, como el régimen jurídico sancionador<sup>66</sup>, no puede entenderse el ejercicio de las potestades regladas como un acto meramente automático.

Para garantizar una aplicación adecuada de la norma en consonancia con el artículo 3.1 del Código Civil,<sup>67</sup> es necesario evitar una interpretación excesivamente rígida que impida la labor hermenéutica inherente a toda disposición jurídica. Una norma reglada no puede ser aplicada de manera mecánica, sino que debe incorporar valoraciones objetivas que permitan su correcta adecuación a la realidad.

Como señala Sánchez Morón, incluso en el ejercicio de potestades regladas, es habitual que subsistan ciertos márgenes de discrecionalidad, ya sea en la determinación de su existencia (—an—), en su contenido (—quid—), en la forma de aplicación (—quommodo—) o, al menos, en el momento en que se ejercen (—quando—).<sup>68</sup>

---

66. San Martín Larrinoa, María Begoña. "La Mediación como respuesta a algunos problemas jurídico-criminológicos (Del presente francés al futuro español)" - 1 enero 1997. Gobierno Vasco 1997. 319 pp. Lo que nos conecta, por contener parecidos principios constitucionales, con el ámbito del derecho penal, y con la mediación penal, a través de la cual se están abriendo vías de implementación, extraídas de nuestro derecho comparado.

67. Art. 3.1 Cc.: "*Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.*"

68. Sánchez Morón, Miguel. "Discrecionalidad administrativa y control judicial" "Tecnos - . p. 113

Como respaldo congruente de la anterior argumentación nos servimos de opiniones autorizadas en el campo de la interpretación de las normas, en tanto éstas deban ser aplicadas. Así, Kelsen afirma que hasta la orden más minuciosa tiene que dejar al ejecutor una cantidad de determinaciones, habida cuenta de que siempre permanecerá un mayor o menor espacio de juego para la libre discrecionalidad.<sup>69</sup>

En el mismo contexto, Wróblewski, desde la teoría general de la interpretación jurídica, analiza el problema en relación con “la tesis de la única interpretación correcta” de las reglas válidas en derecho,<sup>70</sup> y en oposición a ésta, matiza que existen muchas interpretaciones verdaderas e incluso contradictorias, por lo que se debe hablar sólo de decisiones interpretativas justificadas por argumentos concretos a través de valoraciones y directivas interpretativas, presentando “(...) *la cadena de razonamientos justificativos hasta donde sea pragmáticamente necesario y posible dentro de un marco de discurso jurídico concreto*”.<sup>71</sup>

Este marco del discurso jurídico concreto en el que el autor acentúa la interpretación de las reglas jurídicas, se puede hacer a través de lo que se ha venido a denominar como “*una interpretación operativa*”<sup>72</sup>, que deberá realizarse contando con la opinión estimulante, que surge de otras fuentes como son, la interpretación de las partes y de sus representantes en cualquier proceso, y en segundo lugar, con la interpretación hecha por la opinión pública, “*al identificar el contenido de la conciencia jurídica de los grupos particulares de una sociedad*”<sup>73</sup>

La realidad jurídica demuestra que las potestades regladas suelen presentar matices y complejidades que exigen una interpretación que vaya más allá de la mera literalidad de la norma. Este ejercicio, lejos de implicar arbitrariedad, se sustenta sobre la base de criterios objetivos y motivados, permitiendo que el aplicador de la norma valore las circunstancias específicas del caso dentro

---

69. Kelsen, Hans. “Teoría pura del derecho”; UNAM; Méjico, 1986; p. 350

“(...) de suerte que la norma de grado superior tiene, con respecto del acto de su aplicación a través de la producción de normas o de ejecución, el carácter de un marco que debe llenarse mediante ese acto.” Hans Kelsen; “Teoría pura del derecho”; UNAM; Méjico, 1986; p. 350

70. Wróblewski, Jerzy. *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*. – Madrid: Civitas, 1985. – 114 p. Para Wróblewski existen muchas clasificaciones y tipologías de la interpretación legal, y así identifica cuatro tipos particulares de interpretación legal, según cuatro criterios: el de la fuente de interpretación; el de la validez de la decisión interpretativa; el del tipo de texto interpretado; el de la cualificación de la interpretación. p. 27

71. Wróblewski “Ibidem...op.cit.”; p. 89. El citado autor sostiene que existen muchas decisiones interpretativas verdaderas e incluso contradictorias; y afirma que, “(...) *En los sistemas jurídicos contemporáneos quien toma la decisión tiene el deber de decidir el caso, a pesar de toda deficiencia de las reglas válidas, y presenta su decisión como la única decisión exacta, o como la única decisión correcta.*”

72. Wróblewski, ibidem...op.cit.; p. 28 y 29

73. Esto es, que el órgano que aplica el derecho, —juez o administración—, interpreta las reglas utilizadas en el proceso de aplicación al caso concreto. Wróblewski. “Constitución...op.cit.”; p. 28 y 29

de los límites que el ordenamiento jurídico establece. Incluso en ámbitos de aplicación estrictamente reglada, existe un margen para la racionalización del acto administrativo, en la medida en que se respete el principio de legalidad y se garantice un equilibrio entre la previsibilidad de la norma y su adecuación a la realidad concreta. Bajo esta premisa, la mediación administrativa, como mecanismo de resolución consensuada, encuentra su legitimidad en un marco jurídico que la hace compatible con los principios constitucionales y los valores del Estado de derecho.

En este sentido, el artículo 9.3 de la Constitución Española actúa como un eje normativo esencial, al asegurar que toda actuación de los poderes públicos se someta al principio de legalidad, que excluya cualquier forma de arbitrariedad y que respete los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este contexto, la mediación no debe interpretarse como un mecanismo que sustituya la aplicación de la norma, sino como una herramienta que contribuye a su correcta interpretación y aplicación, garantizando decisiones más equitativas y adecuadas a las exigencias del interés general.

Este principio general adquiere una manifestación concreta en el ámbito del derecho administrativo, especialmente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que regula el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Los artículos 34<sup>74</sup> y 48.1<sup>75</sup> de dicha norma refuerzan la necesidad de que cualquier actuación de la Administración —incluida la mediación— se ajuste estrictamente al interés general y se aleje de comportamientos que pudieran revelar fraude procesal, abuso del derecho o desviación de poder.

Cuando una norma establece una potestad reglada, en principio, la Administración debe aplicarla de manera estricta, sin margen para la interpretación subjetiva. Sin embargo, hay casos en los que la propia norma permite varias opciones igualmente válidas o deja ciertos aspectos abiertos para ser completados mediante actos administrativos concretos.

En estas situaciones, la Administración cuenta con un espacio de maniobra que le permite elegir la alternativa más adecuada según las particularidades del caso concreto. Ahora bien, esta elección no puede ser arbitraria ni discrecional, sino que debe estar respaldada por criterios objetivos, argumentaciones sólidas y directrices interpretativas claras. De este modo, se garantiza que la decisión adoptada sea coherente con los fines de la norma, evitando desviaciones que puedan comprometer su legalidad o generar desigualdad en su aplicación.

La mediación administrativa, aunque tradicionalmente vinculada a las potestades discrecionales, también encuentra un lugar en el ámbito de las potestades

---

74. **Artículo 34. Producción y contenido.** “1. Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.

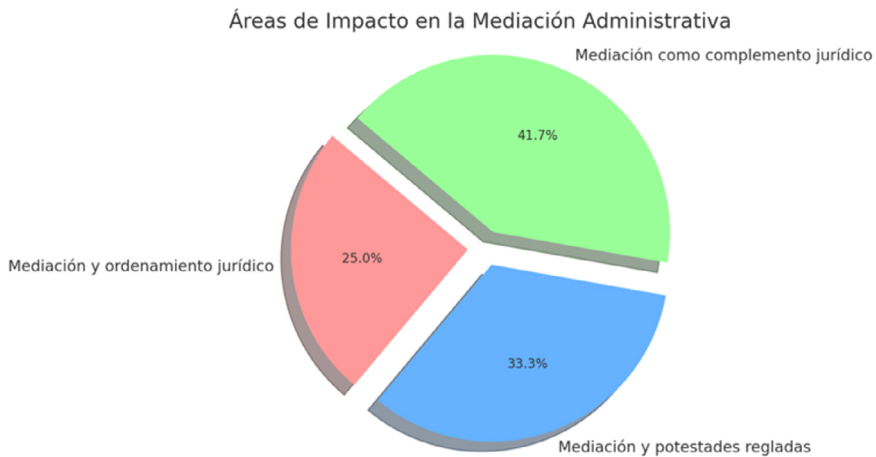
2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.”

75. **Artículo 48. Anulabilidad.** “1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.”

regladas cuando se utiliza como herramienta para enriquecer el proceso interpretativo. Por ejemplo, en casos donde la subsunción del hecho al tipo normativo es clara, pero los efectos del acto administrativo pueden generar tensiones sociales o conflictividad con los ciudadanos, la mediación puede actuar como un mecanismo de diálogo y entendimiento que facilite la aceptación de la decisión administrativa. Esto no implica alterar la naturaleza reglada del acto, sino complementarla con un proceso que refuerce la legitimidad y la comprensión de la actuación administrativa.

Además, en el contexto de las potestades regladas, la mediación administrativa puede desempeñar un papel razonable en la resolución de conflictos relacionados con la ejecución de actos administrativos, permitiendo a las partes implicadas llegar a acuerdos sobre aspectos secundarios o accesorios que no comprometan la legalidad del acto principal. Este enfoque contribuye a humanizar la relación entre la Administración y los administrados, fortaleciendo la confianza en las instituciones públicas y promoviendo una cultura de diálogo y de cooperación.

En última instancia, el éxito de la mediación en el ámbito de las potestades regladas radica en su capacidad para integrar de manera armónica los principios de legalidad y justicia. Mientras que la ley establece los límites y directrices fundamentales, la mediación aporta una dimensión de flexibilidad y adaptabilidad que enriquece la aplicación de las normas, garantizando que los actos administrativos, aunque reglados, se ajusten no solo a la letra, sino también al espíritu de la ley y al contexto social en el que se aplican.



### c) La Mediación frente a las potestades discrecionales de la Administración

La mediación ejercida sobre aquellas decisiones en que la Administración tiene un margen de elección entre varias alternativas posibles desde la perspectiva del derecho, viene a contribuir —como mecanismo de colaboración— a

la realización plena de una actividad administrativa que se caracteriza por la utilización de criterios políticos, técnicos o de mera oportunidad; sin que, la cuestión de conducir este decisionismo a la discrecionalidad de la libre determinación de los sujetos intervinientes, quiera decir que se está actuando desde criterios antijurídicos.

Este instrumento permite que las decisiones discrecionales se sustenten sobre la base de una dinámica más abierta, donde el procedimiento administrativo no se limita a la mera aplicación de una facultad de decisión, sino que incorpora una valoración estructurada de los factores en juego. La mediación no altera la titularidad de la potestad administrativa discrecional ni la somete a criterios ajenos al interés general, pero sí facilita un examen más matizado de las circunstancias del caso, considerando su impacto real en los ciudadanos y en la eficacia de la actuación pública. No se trata de un desplazamiento del poder de decisión, se trata de un método que optimiza su ejercicio, asegurando que las decisiones se adopten con fundamento, dentro del marco jurídico aplicable y en términos de proporcionalidad y razonabilidad.

En última instancia, la mediación aplicada a las potestades discrecionales debe entenderse como una oportunidad para que la Administración cumpla con su finalidad pública desde una perspectiva más inclusiva, sin renunciar a su capacidad de decisión, pero con una comprensión más amplia de las realidades sociales que la rodean. Esta perspectiva equilibra los intereses públicos y privados sin apartarse de los principios y reglas sobre las que se fundamenta el derecho administrativo.

#### **d) La Mediación no puede versar sobre materias no susceptibles de transacción**

A pesar de que, en muchas ocasiones, los límites de la transacción han sido trasladados de manera automática y sin un análisis crítico al ámbito de la mediación, esta equiparación no se sostiene sin una reflexión más profunda. La mediación no es un mecanismo diseñado para imponer soluciones inmediatas, sino un proceso que busca facilitar acuerdos a través del diálogo y la cooperación. Desde esta perspectiva, resulta imprescindible diferenciar su naturaleza y alcance respecto a la transacción, particularmente cuando se inserta en la esfera de la Administración Pública.

Es perfectamente posible que, en el transcurso de un proceso de mediación, una de las partes, tras un ejercicio de análisis y negociación, termine por aceptar la posición de la otra. En tales supuestos, si la Administración, dentro de su potestad convencional o consensual, alcanza una solución que, de haber actuado unilateralmente, habría adoptado sin necesidad de mediación, carece de sentido someter este acuerdo a las mismas restricciones que una transacción.

El error conceptual radica en suponer que todo acuerdo mediado debe someterse al rigor de la transacción, cuando en realidad su finalidad no siempre es la cesión mutua de derechos o intereses, sino la construcción de soluciones legítimas y aceptables para las partes implicadas. Así, cuando un pacto derivado de la mediación implique, por ejemplo, la revocación de un acto

administrativo o la estimación de un recurso, su validez no debe evaluarse exclusivamente desde la óptica de los límites jurídicos formales, sino en función de su coherencia con los principios de eficiencia, equidad y buena administración.

La clave se encuentra en reconocer que la mediación lejos de ser un mecanismo para “ceder” posiciones, ofrece un espacio para redefinir las relaciones entre las partes y alcanzar soluciones más justas y equilibradas. Esto implica que los límites legales no puedan ser ignorados y que estos deben interpretarse con flexibilidad, atendiendo al carácter cooperativo y no litigioso de la mediación. Por tanto, si el acuerdo alcanzado respeta los principios rectores del derecho administrativo, como la legalidad, el interés público y la buena fe, debería considerarse válido, sin perjuicio de que la mediación pueda pasar por el cauce de la revisión como consecuencia de la existencia de algún vicio en el consentimiento en el marco del principio de la autonomía de la voluntad.

Asimismo, es necesario garantizar que los acuerdos de mediación no desnaturalicen el orden jurídico ni se utilicen como subterfugio para eludir controles legales o responsabilidades inherentes a la Administración. En este sentido, los mediadores deben actuar con especial diligencia, asegurando que los compromisos asumidos en el marco del acuerdo sean viables, proporcionales y coherentes con el marco normativo aplicable.

En definitiva, la mediación en el ámbito administrativo debe verse no como una simple extensión de los límites para transigir, sino como una herramienta que, bajo el respeto estricto de los principios legales, permite alcanzar soluciones innovadoras y consensuadas que beneficien tanto a la Administración como a los ciudadanos. Este argumento promueve un modelo de administración más abierta, dialogante y orientada hacia la satisfacción de los intereses generales, sin perder de vista la seguridad jurídica y los principios que rigen el ordenamiento administrativo.

#### **e) La Mediación tiene por objeto satisfacer el interés particular y público que tiene encomendado**

El propósito de la mediación administrativa es el de prevenir o resolver conflictos, pero también el de construir de un espacio de diálogo en el que los intereses individuales y colectivos puedan articularse de manera armónica. En toda relación jurídica en la que interviene la Administración, coexisten, de manera inevitable, dos esferas de interés: por un lado, el interés público, que la Administración está obligada a tutelar bajo criterios de objetividad y legalidad, y por otro, el interés particular de los ciudadanos, cuya naturaleza es intrínsecamente diversa, marcada por aspiraciones subjetivas y, en ocasiones, por motivaciones estrictamente individuales o incluso estratégicamente egoístas.

El interés general, tal como lo perfilan las fuentes doctrinales<sup>76</sup>, es un concepto dinámico y valorativo que no se encuentra descrito de manera exhaustiva en la Constitución, sino que se proyecta a través de sus principios fundamentales. De hecho, es la propia Carta Magna la que remite al legislador la tarea de definir qué debe entenderse por interés general, siempre en consonancia con los valores de un Estado social y democrático de derecho, en el que la convivencia se estructura bajo criterios de pluralidad, equidad y respeto mutuo. Sin embargo, la amplitud de este concepto no debe llevar a confusión: no es sinónimo de la mera suma de intereses individuales ni puede interpretarse como una justificación para desoír las legítimas expectativas de los ciudadanos.

En este contexto, la mediación administrativa se presenta como un mecanismo que permite hacer converger estos dos intereses sin que ninguno de ellos quede completamente supeditado al otro. La Administración, al someterse a un proceso mediador, no renuncia a su deber de velar por el bien común ni a su sujeción al principio de legalidad (artículo 103.1 CE). Sin embargo, acepta introducir un componente de flexibilidad y escucha activa que enriquece su proceso decisorio, permitiendo que las soluciones alcanzadas sean más equitativas, legítimas y eficaces.

Desde la perspectiva del ciudadano, el interés particular que subyace en un conflicto con la Administración puede estar impregnado de subjetividad e incluso de una cierta tendencia a la maximización de beneficios individuales. No es extraño que, en determinadas disputas, los particulares busquen reforzar su posición jurídica sin atender plenamente al impacto de su pretensión en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, la mediación, lejos de convertirse en un simple foro para la defensa de intereses privados, actúa como un espacio de ajuste y ponderación, donde las expectativas individuales deben ser confrontadas con la realidad normativa y con el impacto social de cada decisión.

Por ello, cualquier acuerdo alcanzado en el marco de la mediación debe respetar los límites de disposición que la ley permite, garantizando que las soluciones no deriven en privilegios injustificados o en desigualdades que atenten contra el principio de igualdad. De igual manera, resulta esencial que la mediación no se convierta en un mecanismo que desvirtúe la estabilidad del ordenamiento jurídico, permitiendo derogaciones singulares de normas generales o generando excepciones arbitrarias en la aplicación del derecho.

La legitimidad de la mediación radica en su capacidad para ofrecer respuestas razonables y proporcionadas, sin incurrir en concesiones que comprometan la esencia misma del interés público. Así, un convenio de mediación no puede ser un mero instrumento de negociación al servicio de quien busca una ventaja individual, sino una vía para alcanzar soluciones que, respetando el marco legal, introduzcan elementos de equilibrio y justicia.

---

76. Rodríguez-Arana, Jaime. "Interés general, Derecho administrativo y estado del bienestar". Edit. Iustel Publicaciones. 2012. Acosta Gallo, Pablo. Pablo Acosta. "El interés general como principio inspirador de las políticas públicas". La Administración al día. INAP, 2016.

Finalmente, la mediación exige rigor y transparencia en todas sus fases. No es un mero trámite conciliador ni un artificio para evitar la confrontación, sino un mecanismo que requiere análisis, argumentación y un firme compromiso con la equidad. La Administración, al adoptar decisiones en este contexto, preserva su papel como garante del interés general, y además también fortalece la confianza ciudadana en sus instituciones, promoviendo un modelo de gobernanza más abierto, participativo y legitimado socialmente.

La mediación, en definitiva, no es solo un instrumento técnico; es una apuesta por una Administración más humana, capaz de entender que la legalidad no es incompatible con la empatía y que la justicia no se agota en la mera aplicación mecánica de la norma, sino en su interpretación en función de la realidad y las personas a las que va destinada.

#### **f) Los conceptos jurídicos indeterminados y su papel en la mediación administrativa: entre la interpretación y el equilibrio**

La mediación administrativa se desenvuelve en el escurridizo terreno de los conceptos jurídicos indeterminados, una categoría doctrinal que, siguiendo a García de Enterría, implica la existencia de términos abiertos que requieren una labor interpretativa para su aplicación concreta.

Son estándares del derecho que, lejos de remitirnos al arbitrio, exigen una ponderación rigurosa de la realidad y de las circunstancias particulares de cada caso en busca de una unidad de solución justa. La “buena administración”, la “buena fe”, la “urgencia vital”, la “causa justa”, la “mala fe”, la “vulnerabilidad” o la “fuerza mayor” se presentan como herramientas normativas que, en su uso adecuado, permiten flexibilizar la rigidez del derecho administrativo y dotar de racionalidad a la actuación pública.

En este escenario, la mediación administrativa se convierte en un vehículo de construcción interpretativa que respeta los principios jurídicos y, al mismo tiempo, trata de ajustar la solución del conflicto a las circunstancias específicas del caso. Un concepto jurídico indeterminado es un marco que la mediación puede llenar con criterios de equidad, de proporcionalidad y de oportunidad. En este sentido, la mediación actúa como un espacio de deliberación donde se ponderan derechos, se valora la razonabilidad de una decisión administrativa y se otorga una dimensión más humana a la aplicación de la norma.

Sin embargo, este potencial interpretativo no significa que la mediación pueda operar sin restricciones. Su límite fundamental reside en la necesidad de que la construcción de significado de estos conceptos se haga siempre dentro del marco legal y de los principios de buena administración. La mediación no puede transformar el concepto de “urgencia vital” en una justificación para eludir procedimientos esenciales, ni hacer de la “fuerza mayor” un pretexto para eximir de responsabilidad a quien ha actuado con negligencia. Del mismo modo, no puede convertir la “buena fe” en un argumento que anule el cumplimiento de deberes administrativos ni erosionar la confianza legítima bajo la apariencia de una solución equitativa.

El juego de la mediación en este terreno es el de la interpretación inteligente y ajustada al derecho en orden a la búsqueda de una justicia contextualizada.

### Sabías que...

*La mediación administrativa, aunque flexible e interpretativa, no es un territorio sin reglas. Sus límites están definidos por el marco legal que la sustenta: no puede vulnerar la legalidad, sustituir el control jurisdiccional ni desnaturalizar las potestades regladas. Además, no es un instrumento para eludir el derecho ni para generar privilegios arbitrarios. Su esencia radica en equilibrar equidad y legalidad, permitiendo soluciones justas sin comprometer los principios del Estado de derecho.*

## 4.7 ALINEACIÓN DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible.

La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

La mediación administrativa, integrada en el marco de la Agenda 2030 se presenta como una herramienta innovadora y transformadora para fortalecer la relación entre las administraciones públicas y la ciudadanía. Sin embargo, su implementación y consolidación no están exentas de retos. Estos desafíos reflejan la necesidad de adaptar estructuras, procedimientos y, sobre todo, mentalidades en el ámbito administrativo, para hacer realidad los objetivos de transparencia, inclusión y justicia social que promueve la Agenda 2030. A continuación, presentamos los principales desafíos que enfrenta la mediación administrativa en este contexto.:

6.1 Accesibilidad y equidad: En la mediación administrativa los retos están dirigidos a garantizar que todos los ciudadanos puedan acceder de igual manera a estos procesos, sin importar dónde se encuentren, su situación socioeconómica o su habilidad para manejar herramientas tecnológicas. En el marco de la Agenda 2030, y en línea con el Objetivo 10, que busca reducir las desigualdades, y el Objetivo 16, orientado a la promoción de sociedades justas e inclusivas, se plantea un enfoque que permita acercar la mediación a cada rincón de la comunidad.

Para alcanzar una accesibilidad genuina, resulta fundamental que estos servicios sean gratuitos o de bajo coste y que estén disponibles en todas las

regiones o comunidades autónomas, incluyendo aquellas áreas rurales y periféricas donde el acceso a servicios suele ser más limitado. Asimismo, la inclusión digital es una pieza clave, impulsando programas de alfabetización digital que permitan a los ciudadanos familiarizarse con las plataformas en línea y acceder a los servicios de mediación sin barreras tecnológicas.

Además, la diversidad cultural y lingüística juega un papel esencial en este proceso; los servicios de mediación deben estar disponibles en varios idiomas, y los mediadores deben estar formados para comprender y gestionar disputas que surjan en contextos culturales diversos. Esta perspectiva inclusiva y accesible no solo responde a los Objetivos 10 y 16 de la Agenda 2030 en su compromiso con la justicia social y la equidad, sino que construye un modelo de mediación verdaderamente representativo de la pluralidad y los valores de cohesión que persigue Europa.

6.2 Capacitación y profesionalización: Otro desafío clave es desarrollar y mantener un cuerpo de mediadores administrativos competentes que puedan gestionar una variedad de disputas de forma justa y eficiente. En el contexto de la Agenda 2030, este esfuerzo se vincula con el Objetivo 4, que promueve una educación de calidad, y el Objetivo 8, orientado al trabajo decente y al crecimiento económico.

Para alcanzar este propósito, es fundamental establecer programas de formación continua que mantengan a los mediadores al día con las técnicas y enfoques más recientes en resolución de conflictos. Esto garantiza no solo la calidad del servicio, sino también una adaptación constante a las nuevas realidades y necesidades sociales.

A su vez, la creación y mantenimiento de estándares profesionales rigurosos es esencial para consolidar la práctica de la mediación administrativa, dotándola de claridad y solidez. Estos estándares deben ser reforzados mediante un sistema de acreditación y certificación que reconozca formalmente la competencia y experiencia de los mediadores, fortaleciendo así la confianza pública en el proceso. Este enfoque responde a los Objetivos 4 y 8 de la Agenda 2030, y también refuerza un modelo de mediación comprometido con la profesionalidad y la justicia en el ámbito administrativo europeo.

6.3. Transparencia y confianza legítima: Se centra en asegurar que los procesos de mediación sean claros y en fortalecer la confianza de la ciudadanía en estos métodos alternativos de resolución de conflictos. Este enfoque responde al Objetivo 16 de la Agenda 2030, que como se ha indicado, promueve la paz, la justicia y la consolidación de instituciones sólidas.

Para alcanzar este objetivo, es fundamental que los procesos de mediación administrativa se presenten de manera transparente, publicando informes y estadísticas que permitan al público comprender el funcionamiento y los resultados de estos programas. Esto no solo ayuda a desmitificar el proceso, sino que también fomenta una relación de confianza con la ciudadanía.

Además, la comunicación efectiva juega un papel esencial en este esfuerzo. Es necesario realizar campañas informativas que acerquen a los ciudadanos a los beneficios y características de la mediación administrativa, disipando dudas

y destacando su valor como alternativa a los métodos tradicionales de resolución de conflictos.

Finalmente, implementar mecanismos de supervisión y auditoría independientes es esencial para garantizar la imparcialidad y efectividad de los mediadores, reforzando así la integridad del proceso. De esta forma, se contribuye a construir un sistema de mediación confiable y justo que fortalezca las bases de una sociedad comprometida con la transparencia y la justicia.

6.4 Integración tecnológica: En la mediación administrativa representa un desafío para incorporar las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en estos procesos, logrando que sean más accesibles y eficientes sin excluir a aquellos que carecen de acceso a estas herramientas.

Esta estrategia se alinea con el Objetivo 9 de la Agenda 2030, que promueve la industria, la innovación y la infraestructura, y con el compromiso de reducir la brecha digital. Para hacer realidad esta integración, es necesario desarrollar y mantener plataformas en línea que sean seguras y de uso sencillo, facilitando así la participación de todas las partes en los procesos de mediación sin importar su nivel de familiaridad con la tecnología. Estas plataformas deben estar diseñadas para ofrecer una experiencia accesible, amigable y confiable.

Además, el soporte técnico se vuelve indispensable, tanto para usuarios como para mediadores, asegurando que todos puedan participar plenamente en el proceso sin enfrentar barreras técnicas. Este acompañamiento permite resolver dudas y superar dificultades, facilitando una experiencia inclusiva y eficiente en el entorno digital.

Por último, implementar políticas y programas que reduzcan la brecha digital es esencial para que todos los ciudadanos tengan acceso a las tecnologías necesarias. La inclusión digital garantiza que la mediación administrativa pueda ser un recurso accesible para todos, cumpliendo así con los objetivos de justicia e igualdad que sustentan el modelo europeo de mediación y reforzando el compromiso de construir una infraestructura inclusiva y resiliente.

6.5 Contexto cultural: La adaptación de la mediación administrativa a los diversos contextos culturales y regionales de los países europeos es un desafío esencial para asegurar su eficacia y aceptación. Este enfoque responde tanto al Objetivo 16 y 17 de la Agenda 2030, ya citados.

Para enfrentar este desafío, es fundamental que los mediadores desarrollen competencias interculturales que les permitan gestionar disputas en una variedad de contextos culturales. Esta sensibilidad cultural garantiza que los procesos de mediación sean respetuosos y relevantes para todas las partes involucradas, facilitando la comunicación y el entendimiento mutuo.

Además, los procesos de mediación deben estar legalmente adaptados, respetando y alineándose con las leyes y normativas locales y nacionales de cada región. Este aspecto asegura que la mediación administrativa no solo sea eficaz, sino que también esté en plena conformidad con los marcos jurídicos de cada país, reforzando así su legitimidad.

Por último, la participación comunitaria es clave para el éxito de los programas de mediación. Involucrar a las comunidades locales en el diseño e

implementación de estos programas permite que sean culturalmente relevantes y socialmente aceptables. Esta colaboración entre las instituciones y las comunidades refuerza la cohesión social y contribuye a construir un sistema de mediación administrativa arraigado en los valores y las realidades de cada contexto, promoviendo así un modelo de justicia accesible y efectivo para todos los ciudadanos europeos.

6.6 La evaluación y mejora continua: En los procesos de mediación administrativa representan un desafío esencial para garantizar su efectividad y adaptación a las necesidades cambiantes de la sociedad. Este enfoque se alinea con el ya mencionado Objetivo 16 de la Agenda 2030.

Para lograr este objetivo, es necesario desarrollar y utilizar sistemas de evaluación que permitan medir la eficacia de los procesos de mediación. Estas herramientas y metodologías de evaluación proporcionan una visión clara de qué aspectos funcionan bien y cuáles requieren ajustes, creando una base sólida para la mejora continua.

Además, la retroalimentación de los usuarios es fundamental en este proceso. Implementar mecanismos que permitan recoger opiniones y experiencias de los participantes en los procesos de mediación ofrece una valiosa fuente de información que puede ser utilizada para optimizar los servicios y hacerlos más accesibles y efectivos.

Finalmente, la investigación y el desarrollo en el campo de la mediación administrativa son indispensables para identificar las mejores prácticas y áreas de mejora. Fomentar estudios y análisis contribuye a un conocimiento más profundo del campo, permitiendo que los procesos evolucionen de manera fundamentada y adaptada a los contextos específicos de cada región. Así, la mediación administrativa se transforma en un sistema dinámico, capaz de responder a las necesidades de la sociedad con transparencia, eficacia y compromiso institucional.

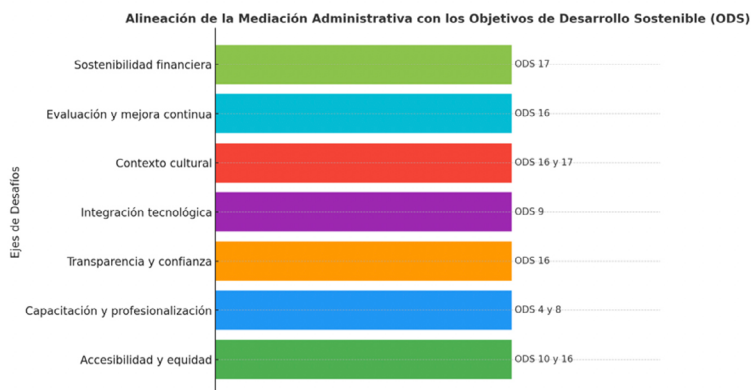
6.7 La sostenibilidad financiera: En los programas de mediación administrativa es un desafío esencial para garantizar su operatividad y eficacia a largo plazo. En consonancia con el Objetivo 17 de la Agenda 2030, se pretende asegurar que estos programas cuenten con los recursos necesarios y puedan sostenerse de manera estable en el tiempo.

Para lograr esta sostenibilidad, es importante explorar y establecer modelos de financiación sólidos y diversificados, que puedan incluir fuentes públicas, privadas o mixtas. Estos modelos permiten que los programas de mediación no dependan exclusivamente de un único recurso, haciendo su continuidad menos vulnerable a fluctuaciones presupuestarias.

La eficiencia en costos es otro aspecto clave. Implementar medidas que optimicen el uso de los recursos permite que los programas de mediación operen de manera efectiva sin incurrir en gastos innecesarios, asegurando que cada recurso invertido contribuya directamente al logro de los objetivos establecidos.

Finalmente, la creación de colaboraciones y alianzas es fundamental. Establecer relaciones de apoyo con organizaciones internacionales, ONGs y el sector privado fortalece la base financiera de los programas y también amplía el

respaldo institucional, brindando visibilidad y legitimidad a la mediación administrativa. Al abordar estos desafíos de manera integral, la mediación administrativa se consolida como una herramienta eficaz para promover la paz, la justicia y el desarrollo sostenible en Europa, avanzando en línea con los principios y objetivos de la Agenda 2030.



### Sabías que...

*La mediación administrativa además de ser un mecanismo de resolución de conflictos, es también una herramienta clave para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Su implementación promueve la igualdad de acceso a la justicia (ODS 16), la reducción de desigualdades (ODS 10), el fortalecimiento de instituciones transparentes (ODS 17) y el impulso de la innovación en la gestión pública (ODS 9). A través de la mediación, las administraciones pueden modernizar su relación con los ciudadanos, garantizando procesos más inclusivos, accesibles y eficaces. Un modelo de gestión pública más cercano, sostenible y justo es posible.*

### Autores clave

- **González García, Julio.** “Colaboración Público-Privada e infraestructuras de transporte. Marcial Pons.2010.
- **Jerome T. Barrett , Joseph Barrett.** “A History of Alternative Dispute Resolution: The Story of a Political, Social, and Cultural Movement” Primera edición. Jossey -Bass. A Wiley imprint.
- **Bénédicte Delaunay, Bénédicte** (Auteur). *Le Médiateur de la République. Paru en janvier 1999. Etude (Poche)*
- **GEMME (España), grupo de trabajo.** “La mediación con las administraciones públicas “ GEMME (España) y Escuela de Mediación.
- **Kelsen, Hans.** “Teoría pura del derecho”; UNAM; Méjico, 1986
- **Wróblewski, Jerzy.** *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica. – Madrid: Civitas, 1985*
- **Rodríguez-Arana, Jaime.** “Interés general, Derecho administrativo y estado del bienestar”. Edit. Iustel Publicaciones. 2012.
- **González, García, Julio.** “Sociedades estatales de obras públicas”. Tirant lo Blanch. 2008.

## TEMA V

# MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA: UN NUEVO PARADIGMA

SUMARIO: 5.1 Los sujetos de la mediación administrativa. 5.2 El desequilibrio de poderes entre la Administración y la ciudadanía; El papel de la mediación administrativa. 5.2.1 Cómo la mediación administrativa puede reequilibrar la relación. 5.2.2 Del poder a la capacidad: una nueva visión del conflicto. 5.3 La mediación como equilibrio democrático. 5.4 Estrategias para construir una relación horizontal a través de la mediación administrativa. 5.4.1 Participación activa del ciudadano en el proceso. 5.4.2 Transparencia y accesibilidad: abrir la Administración al ciudadano. 5.4.3 Fortalecimiento de la empatía institucional: Humanizar a la Administración. 5.4.4 *Revisión de las normas desde la perspectiva del ciudadano: hacia una administración más equitativa y flexible.* 5.4.5 *La neutralidad en la mediación administrativa: equilibrio y legitimidad.* 5.4.6 *Reducir los costes de la mediación: justicia sin barreras.* 5.5 *Superar la percepción de arrogancia y superioridad de la Administración.* 5.6 *El derecho al error como factor de cambio de comportamiento.* 5.7 *El derecho al error en la mediación administrativa: cuando la justicia se construye con comprensión.* 5.8 La mediación administrativa como cambio cultural. 5.9 La mediación para hacer frente al “derecho esquizofrénico”. 5.10 Los intereses y las necesidades en la mediación administrativa. 5.11 La mediación administrativa como espacio de entendimiento y reciprocidad. 5.12 La singularidad de la mediación administrativa

## 5.1 LOS SUJETOS DE LA MEDIACIÓN EN LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

La relación jurídico-administrativa es el vínculo regulado por el derecho administrativo entre dos o más sujetos donde al menos uno de los intervinientes es una Administración pública o una entidad del Sector público. Dentro de la estructura general del Estado operan numerosos sujetos jurídicos, cada uno

encargado de llevar a cabo tareas y funciones específicas que, en su conjunto, constituyen la espina dorsal de la actividad administrativa.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, los sujetos se definen como aquellas personas físicas y jurídicas a los que el ordenamiento jurídico atribuye la capacidad para ser titulares de derechos y deberes en el ámbito de la relación jurídico-administrativa.

Por ello, este derecho público tiene su núcleo en la relación entre la Administración Pública y los ciudadanos; relación que se estructura como una manifestación de poderes estatales, pero desde una interacción ponderada bajo los principios de legalidad, seguridad jurídica y promoción del interés general.

En la mediación administrativa, los roles de los sujetos jurídicos se redefinen significativamente, tanto en el fondo como en la forma de su participación. La Administración pública, tradicionalmente dotada de un papel predominante y coercitivo fundamentado en su “potestas” (el ejercicio unilateral de su autoridad), adopta una postura más colaborativa y dialogante al participar como “sujeto mediado”.

Este cambio no implica una renuncia a los principios que rigen su actuación, particularmente el contenido en el artículo 103.1 de la Constitución Española, que establece su obligación de servir al interés general con objetividad y eficiencia. En contraste, lo que ocurre es una transformación de su método de interacción, dejando atrás la prerrogativa administrativa y el acto unilateral para dar paso a un esquema que permite explorar soluciones consensuadas en un escenario horizontal, siempre dentro de un marco regulado y respetuoso con la legalidad.

La Administración, como “sujeto mediado”, opera bajo una nueva titularidad jurídica que además de preservar su función de servicio al interés general, también garantiza que las decisiones resultantes del proceso de mediación se ajusten a las reglas del derecho. Este escenario, lejos de debilitar su autoridad, constituye un refuerzo para generar confianza en los ciudadanos y legitimar sus actuaciones a través del consenso.

De esta manera, la mediación administrativa además de redefinir las relaciones de poder entre los ciudadanos y la Administración, también contribuye a fortalecer el tejido institucional en la medida en que incorpora prácticas de diálogo que promueven soluciones sostenibles y equilibradas. Es un modelo que enriquece la tradicional relación jurídico-administrativa al dotarla de mecanismos que priorizan la participación activa y el entendimiento mutuo.

En contraposición al rol tradicionalmente pasivo que tienen frente a la Administración, los sujetos privados —también en calidad de “sujetos mediados”— adquieren una posición activa en la mediación. Su participación está guiada por la necesidad de proteger los intereses legítimos propios y encontrar soluciones armonizadoras basadas en criterios de oportunidad y de justicia material.

Los ciudadanos, como sujetos de la mediación, buscan resolver sus conflictos con la Administración a través de la promoción de un diálogo compartido que permita equilibrar las relaciones de poder. Este aspecto es clave para

garantizar que el resultado de la mediación sea aceptable y sostenible para ambas partes.

Por último, el mediador administrativo, aunque no constituye un sujeto jurídico tradicional en el sentido clásico, ocupa una posición clave en la mediación administrativa. Su competencia es la de actuar como un tercero imparcial encargado de facilitar el diálogo entre las partes, promover el entendimiento mutuo y encauzar el proceso hacia soluciones legales y justas.

De ahí que el mediador debe poseer competencias específicas, como formación en derecho administrativo y habilidades en técnicas de mediación. Su imparcialidad y capacidad para garantizar que las decisiones respeten los principios del derecho administrativo son esenciales para el éxito del proceso.

Además, su actuación está sujeta a un marco normativo que define su responsabilidad, su independencia respecto a las partes y los límites de su intervención, evitando conflictos de interés y asegurando que el proceso de mediación no desvirtúe el ejercicio de las competencias públicas.

Por lo que respecta a la interacción entre la Administración y los sujetos privados, debe indicarse que la mediación administrativa redefine la relación tradicional entre ambos, promoviendo un modelo más participativo y equilibrado. En este esquema, la Administración ejerce su potestad, pero también escucha y coopera con los ciudadanos para encontrar soluciones mutuamente aceptables. Esta situación contribuye a reducir la confrontación, fomentar la confianza legítima y la buena fe en las instituciones y refuerza la percepción de justicia en la gestión pública.

Por otro lado, los ciudadanos dejan de ser meros receptores pasivos de las decisiones administrativas para convertirse en interlocutores activos. Este cambio empodera a los individuos y otros sujetos privados, permitiéndoles influir en el resultado de los conflictos y garantizar que sus intereses sean considerados en igualdad de condiciones.

Por último, los sujetos de la mediación administrativa encarnan un cambio en la manera en que el derecho administrativo estructura sus relaciones. Se abandona la visión estrictamente jerárquica para dar paso a un modelo en el que la interacción con la ciudadanía se construye desde la proximidad y el entendimiento mutuo. En este escenario, la Administración incorpora mecanismos de diálogo real, donde los ciudadanos dejan de ser receptores pasivos para convertirse en actores con voz y peso en la configuración de soluciones.

### Comparación de roles: Ciudadanos versus Administración

Aspectos	Sujetos de la relación jurídica administrativa	Sujetos de la relación de mediación administrativa
<b>Rol principal</b>	La Administración Pública como sujeto activo; el ciudadano como sujeto pasivo.	Ambos sujetos (Administración y ciudadano) en roles colaborativos.
<b>Carácter de la relación</b>	Relación jerárquica, basada en la potestad unilateral de la Administración.	Relación horizontal, basada en el consenso y diálogo entre las partes.

<b>Nivel de participación</b>	El ciudadano participa de forma reactiva, limitado a recursos y reclamaciones.	El ciudadano participa activamente en la construcción de acuerdos.
<b>Orientación</b>	Resolución unilateral de la Administración en cumplimiento de su potestad.	Búsqueda de soluciones consensuadas y adaptadas a las necesidades mutuas.
<b>Finalidad</b>	Satisfacer el interés general conforme al marco normativo.	Conciliar intereses particulares con el interés general dentro de la legalidad.
<b>Posición ante el conflicto</b>	El ciudadano enfrenta decisiones unilaterales; puede recurrir al control judicial.	Ambas partes trabajan hacia soluciones aceptables; evita judicialización.
<b>Base jurídica</b>	Sujeta al derecho administrativo y a principios constitucionales (art. 103 CE).	Sujeta al marco normativo de mediación administrativa.
<b>Actitud frente a la legalidad</b>	Cumplimiento estricto de la legalidad sin negociación directa.	Promoción de la equidad y el entendimiento mutuo dentro de la legalidad.

### Caso práctico

<p>Mediación administrativa. procedimiento sancionador. incumplimientos medioambientales:</p> <p>Contexto del conflicto:</p> <p>Una empresa local ha sido expedientada por la Administración pública de incumplir ciertas normativas medioambientales al verter residuos en un río cercano. En un procedimiento sancionador tradicional, la Administración actuaría como autoridad unilateral, determinando la sanción y exigiendo su cumplimiento.</p> <p>En lugar de proceder directamente con la imposición de una sanción, la Administración opta por abrir un procedimiento de mediación administrativa. En este caso:</p> <p>1 La Administración como “sujeto mediado”:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renuncia temporalmente a ejercer su “potestas” de manera unilateral y adopta un rol más dialogante.</li> <li>- Busca consensuar una solución que no solo cumpla con el objetivo de restituir el daño ambiental, sino que también fomente la colaboración de la empresa en medidas preventivas futuras.</li> <li>- Actúa bajo los principios de legalidad, equidad y transparencia, asegurando que cualquier acuerdo se ajuste al marco normativo aplicable.</li> </ul> <p>2 La Empresa como “sujeto privado activo”: Participa activamente en el proceso, exponiendo sus argumentos, posibles limitaciones y propuestas para remediar el daño causado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se compromete a implementar medidas correctivas y preventivas, como instalar sistemas de tratamiento de residuos o financiar campañas de sensibilización ambiental en la comunidad.</li> </ul> <p>3 El mediador administrativo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilita el diálogo entre la Administración y la empresa, asegurando que ambas partes comprendan los aspectos legales y técnicos involucrados.</li> <li>- Promueve un acuerdo que respete el marco normativo y sea viable para ambas partes.</li> </ul> <p>Resultado: El proceso de mediación concluye con un acuerdo en el que la empresa asume compromisos concretos para reparar el daño causado y mejorar sus prácticas ambientales. La Administración, por su parte, supervisa el cumplimiento del acuerdo y refuerza su legitimidad al demostrar una disposición colaborativa que prioriza el interés general y la prevención futura. Este ejemplo ilustra cómo la mediación administrativa transforma una relación jurídica tradicionalmente vertical en un proceso más participativo y constructivo, con beneficios para ambas partes y para la comunidad en general.</p>
--

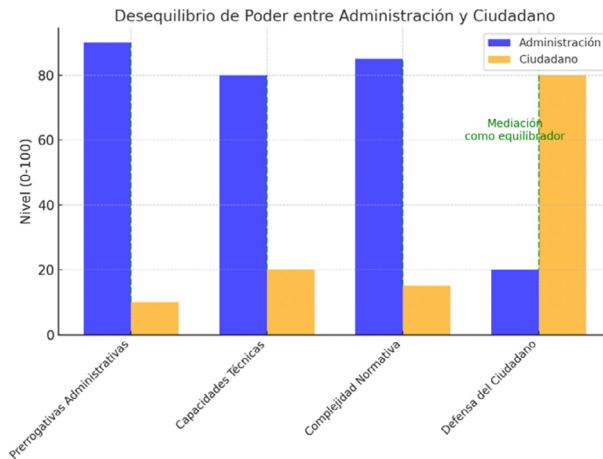
## 5.2 EL DESEQUILIBRIO DE PODERES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y EL CIUDADANO: EL PAPEL DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA

El análisis del conflicto administrativo revela la urgencia de adoptar mecanismos adecuados alternativos. La mediación administrativa es una herramienta de resolución de controversias y una estrategia para transformar el conflicto en una oportunidad de mejora. Equilibrar los privilegios de la Administración con garantías reales para los ciudadanos es un compromiso ineludible con la esencia misma del servicio público: actuar con responsabilidad, equidad y visión de futuro.

La relación entre la Administración Pública y el ciudadano está marcada por un desequilibrio de poder que se manifiesta en distintos niveles y que se evidencia en las prerrogativas de autoridad y autotutela que la Administración posee, así como en la desigualdad de recursos y capacidades entre ambas partes. Mientras que la Administración cuenta con técnicos expertos, potestades normativas y la presunción de legalidad en su actuación, el ciudadano a menudo se encuentra desprotegido, enfrentándose a un entramado normativo complejo y a procedimientos rígidos que limitan sus posibilidades de defensa.

La potestad de la Administración está centrada en su capacidad para actuar de manera unilateral, contando con la presunción de validez de sus decisiones hasta que un tribunal demuestre lo contrario. Este privilegio posicional deriva de la necesidad de garantizar la protección del interés público, pero genera una relación de subordinación con los ciudadanos, quienes, en su mayoría, actúan como “sujetos de cargas” obligados a cumplir con un sinnúmero de normativas.

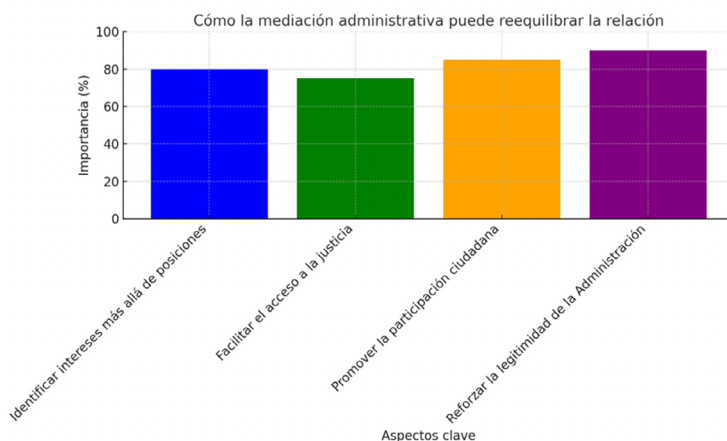
El ciudadano, además, se encuentra con la dificultad añadida de la falta de horizontalidad en esta relación. La gestión administrativa basada en estrategias técnicas y mecanizadas deja poco espacio para la consideración de intereses personales o emocionales. La falta de transparencia, la escasa participación ciudadana y la complejidad procedimental refuerzan esta sensación de indefensión.



### 5.2.1 Cómo la mediación administrativa puede reequilibrar la relación

La mediación administrativa surge como un instrumento para contrarrestar estas asimetrías, ofreciendo un espacio de diálogo y comprensión mutua. Frente al modelo tradicional basado en la coerción y la imposición, la mediación propone la persuasión, la colaboración y el reconocimiento de intereses mutuos. Este enfoque permite:

- a) **Identificar intereses más allá de las posiciones:** La mediación trasciende las disputas sobre quién tiene razón y se centra en comprender las necesidades subyacentes de las partes.
- b) **Facilitar el acceso a la justicia:** Reduce la necesidad de recurrir a largos y costosos procedimientos judiciales, ofreciendo soluciones rápidas y adaptadas a las circunstancias de cada caso.
- c) **Promover la participación ciudadana:** Fomenta la corresponsabilidad en la toma de decisiones, al involucrar al ciudadano en la búsqueda de soluciones que atiendan tanto el interés general como el particular.
- d) **Reforzar la legitimidad de la Administración:** Al incorporar la mediación como práctica habitual, la administración demuestra su compromiso con la justicia y el diálogo, generando mayor confianza en sus actuaciones.



### 5.2.2 Del poder a la capacidad: una nueva visión del conflicto

El buen funcionamiento de la mediación administrativa depende de un cambio de paradigma: dejar de centrar el análisis en las posiciones de poder y

enfocarse en las capacidades. El ciudadano no es un actor pasivo; cuenta con recursos, como el poder fáctico de su participación o el coste político, reputacional y económico que supone para la Administración no llegar a acuerdos en situaciones de conflicto críticas. Este cambio de enfoque permite valorar el conflicto como una oportunidad para innovar las formas de gestión pública.

La mediación administrativa es un mecanismo de resolución de conflictos que dispone de una herramienta estratégica para transformar relaciones marcadas por el desequilibrio de poder. En este contexto, la teoría de Adam Curle<sup>77</sup> permite comprender el proceso mediante el cual una relación asimétrica puede evolucionar hacia una relación más equitativa y horizontal. A través de una matriz que analiza el nivel de poder entre las partes y su grado de conciencia sobre los intereses en juego, el citado autor establece un modelo de progresión del conflicto que se desarrolla en cuatro fases fundamentales: latencia, confrontación, negociación y transformación.

En la primera fase, el conflicto se encuentra en estado latente. Existe una clara desigualdad de poder entre las partes y, en muchas ocasiones, la parte menos favorecida no es plenamente consciente de su situación o carece de los medios para expresarla. La mediación en este punto actúa como un mecanismo de empoderamiento, ayudando a clarificar los problemas subyacentes y generando conciencia sobre los derechos y necesidades de cada actor implicado. Es aquí donde la mediación administrativa puede desempeñar un papel clave en el acceso a la información, fomentando el conocimiento de los procedimientos administrativos y fortaleciendo la capacidad de acción de la parte menos poderosa.

En la segunda fase, el conflicto se vuelve visible a través de la confrontación. Una vez que la parte más débil reconoce la desigualdad y formula sus demandas, estas suelen ser ignoradas o rechazadas por aquellos que se benefician del statu quo. La confrontación puede manifestarse de diversas maneras, desde el recurso a instancias administrativas hasta la movilización social. En este punto, la mediación permite gestionar la confrontación de manera no violenta y encauzar las demandas dentro de un marco estructurado, evitando la escalada del conflicto y facilitando espacios de diálogo que permitan el reconocimiento de las necesidades de ambas partes.

La tercera fase es la de negociación, que solo puede iniciarse cuando ambas partes reconocen su interdependencia y aceptan que no es posible resolver el conflicto mediante la imposición unilateral de soluciones. En este punto, la mediación administrativa se convierte en el canal para equilibrar el poder en la toma de decisiones, asegurando que los intereses de todos los implicados sean considerados. La clave en esta etapa es fomentar el reconocimiento mutuo y la disposición a encontrar acuerdos que, sin vulnerar el marco normativo, logren integrar las perspectivas de ambas partes en soluciones viables y sostenibles.

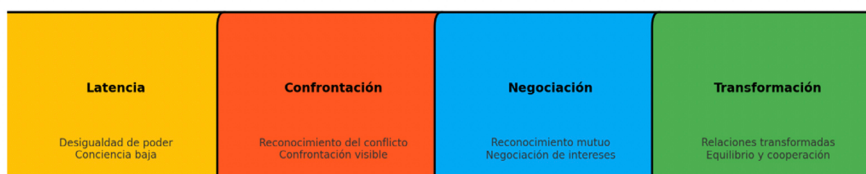
---

77. Curle, Adam. "Making Pace" *Publisher, Tavistock Publications, 1971. Pensamiento extraído del libro de John Paul Lederach. Construyendo la paz ...op. cit.* ; p. 92 y ss.

Finalmente, la cuarta fase es la transformación, en la que las negociaciones fructíferas conducen a una reestructuración de las relaciones y a la consolidación de acuerdos que reflejan un equilibrio de intereses. La mediación administrativa va a facilitar el cierre del conflicto, pero también contribuye a generar estructuras más equitativas y a prevenir futuros desacuerdos mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación entre las partes. Aquí, el verdadero éxito de la mediación no radica únicamente en alcanzar un acuerdo puntual, sino en transformar las dinámicas de poder y fomentar una cultura de relaciones más justas y pacíficas en el ámbito administrativo.

El modelo de Curle no es lineal ni garantiza una resolución inmediata, ya que el conflicto puede fluctuar entre las distintas fases en función de las circunstancias y de la evolución de las relaciones entre las partes. Sin embargo, ofrece una guía clara para la mediación administrativa como herramienta para nivelar asimetrías de poder, promover el reconocimiento mutuo y consolidar soluciones estables que beneficien a todos los actores involucrados.

Modelo de Progresión del Conflicto según Adam Curle



### 5.3 LA MEDIACIÓN COMO EQUILIBRIO DEMOCRÁTICO

La mediación administrativa no pretende alterar el fundamento de la autoridad pública, sino dotarla de una dimensión más accesible en términos de comprensibilidad. En un entorno donde la Administración goza de prerrogativas que le otorgan capacidad de decisión unilateral, este mecanismo permite que la acción pública incorpore matices y contemple la realidad de los ciudadanos desde una perspectiva menos rígida.

El equilibrio democrático radica en la existencia de canales que permitan transformar las diferencias de poder en un espacio de interlocución legítima a través de soluciones basadas en la gobernanza colaborativa. Al priorizar el diálogo sobre la confrontación, la mediación permite que la relación entre la Administración y la ciudadanía se construya sobre los pilares del respeto y la empatía, favoreciendo soluciones más sostenibles y justas.

Además de resolver disputas administrativas, la mediación refuerza la legitimidad institucional y aporta soluciones más eficaces, habida cuenta de que actúa como una vía de racionalización del poder y evita el desgaste que supone una Administración inflexible o excesivamente litigiosa. Allí donde una decisión unilateral puede generar resistencia, el proceso de mediación logra acercamientos que consolidan el respeto mutuo y la seguridad jurídica.

En este sentido, la mediación administrativa representa una evolución en la forma en que la Administración se vincula con la sociedad. Se trata de gobernar favoreciendo dinámicas donde las diferencias se canalizan a través de procedimientos más abiertos y menos impositivos. Lejos de ser un simple complemento, este modelo contribuye a transformar la autoridad en un ejercicio de confianza recíproca, donde cada decisión tiene en cuenta el cumplimiento de la norma y la dimensión humana de su aplicación.

## **5.4 ESTRATEGIAS PARA CONSTRUIR UNA RELACIÓN HORIZONTAL A TRAVÉS DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA**

El desequilibrio entre la Administración y el ciudadano es una cuestión de poder formal, así como de percepción y dinámica de interacción. La mediación administrativa ofrece un marco para equilibrar esta relación, y las siguientes estrategias pueden ayudar a lograrlo:

### **5.4.1 Participación activa del ciudadano en el proceso**

Una Administración verdaderamente democrática no puede limitarse a actuar sin incorporar la voz de los ciudadanos desde las primeras fases del procedimiento. No se trata de una concesión, sino de un derecho legítimo y de una necesidad operativa, ya que una gestión pública efectiva es aquella que dialoga con la sociedad y no impone soluciones ajenas a su realidad.

Para ello, es fundamental establecer cauces de participación que permitan a los ciudadanos expresar sus inquietudes, necesidades y propuestas antes de que la Administración adopte decisiones de forma unilateral, dado que se trata de permitir que la toma de decisiones se fundamente en una comprensión más profunda del contexto en el que se aplicarán las medidas.

La creación de foros consultivos y mesas de trabajo entre la Administración y los ciudadanos puede convertirse en un instrumento clave para reducir la distancia entre ambas partes. En estos espacios, los afectados pueden plantear sus preocupaciones de manera directa, facilitando que el sector público tome en cuenta las particularidades de cada caso antes de emitir una resolución definitiva.

En lugar de limitarse a reaccionar ante quejas o recursos, la Administración adopta una postura de escucha activa que previene conflictos y permite la construcción de soluciones más equilibradas. Por otro lado, en una era digital donde la inmediatez y la accesibilidad son esenciales, el desarrollo de plataformas digitales participativas se presenta como una herramienta imprescindible. Estas plataformas deben ofrecer canales donde los ciudadanos puedan seguir la evolución de los procedimientos en los que están implicados, conocer los

fundamentos de las decisiones administrativas y, cuando sea pertinente, presentar alternativas viables.

Esta orientación fortalece a la Administración, dotándola de una mayor capacidad para actuar con conocimiento de causa y generando confianza en sus decisiones. Cuando los ciudadanos sienten que su voz es escuchada y valorada, la relación con el sector público deja de ser un escenario de confrontación para convertirse en un espacio de cooperación.

El camino hacia una relación horizontal entre la Administración y los ciudadanos se basa estructurar un modelo donde la participación y el respeto mutuo sean ejes fundamentales. La mediación administrativa, bien entendida y aplicada, representa un avance en esta dirección, proporcionando un marco en el que la Administración dialoga, entiende y construye.

### **5.4.2 Transparencia y accesibilidad: abrir la Administración al ciudadano**

La relación entre la Administración y la ciudadanía no puede sostenerse sobre la opacidad ni la complejidad de los procedimientos. Una Administración que se encierra en el laberinto de su propia burocracia termina por desdibujar su propósito esencial: servir a la sociedad. La transparencia y la accesibilidad son principios rectores de una gestión pública moderna que reconoce que la confianza se construye desde la claridad y la cercanía.

El ciudadano que acude a la Administración no debería sentirse extranjero en su propio derecho. Sin embargo, la realidad muestra que muchas veces se enfrenta a trámites enrevesados, términos crípticos y procesos cuya lógica parece diseñada más para desalentar que para facilitar su participación. La sensación de desamparo no surge de la dificultad del procedimiento y de los sistemas de acceso y esencialmente, de la percepción de que el lenguaje de la Administración le es ajeno, inaccesible. Romper con esta barrera es una tarea inaplazable.

Toda persona que interactúe con la Administración tiene derecho a comprender las decisiones que le afectan, a conocer los procedimientos y a saber qué derechos le asisten. Para ello, es imprescindible garantizar que la información sea clara, accesible y estructurada de manera que cualquier ciudadano pueda orientarse con facilidad. Esto implica, entre otras medidas:

- La publicación de guías explicativas sobre los procedimientos administrativos, redactadas en términos sencillos, que faciliten la comprensión del proceso y eviten que el ciudadano dependa de terceros para entender su situación.
- La obligatoriedad de que toda resolución administrativa incluya una exposición razonada, no solo desde la óptica jurídica, sino desde una

perspectiva didáctica que explique los motivos de la decisión en términos comprensibles.

- La digitalización de trámites, acompañada de sistemas de asesoramiento virtual o presencial, que permitan a los ciudadanos resolver dudas y evitar errores formales que puedan retrasar innecesariamente su gestión.

El lenguaje administrativo, lejos de ser una herramienta de precisión, se ha convertido en muchos casos en un muro de tecnicismos que aparta al ciudadano de su derecho a intervenir en los asuntos que le conciernen. La excesiva complejidad de los trámites, además de obstaculizar la relación con la Administración, también perpetúa una estructura donde el ciudadano se ve reducido a un mero receptor de decisiones, sin capacidad real de influir en ellas.

### 5.4.3 Fortalecimiento de la empatía institucional: humanizar la Administración

El ciudadano que acude a la Administración necesita respuestas legales o técnicas, pero también comprensión, escucha y una gestión que reconozca su realidad. Una Administración distante, anclada en la rigidez de sus procedimientos y desprovista de sensibilidad, genera desconfianza y una profunda sensación de desamparo. La empatía no es un concepto ajeno a la función pública, sino un principio esencial para garantizar que la relación entre la Administración y la ciudadanía se base en el respeto mutuo y en la atención a las necesidades concretas de cada caso.<sup>78</sup>

El Artículo 3 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece los principios generales que rigen la actuación de las Administraciones Públicas. Este precepto delimita el marco normativo dentro del cual deben operar las instituciones, y también define una serie de valores esenciales que buscan garantizar una gestión pública eficaz, transparente y orientada al interés general.

---

78. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. “**Artículo 3. Principios generales.** 1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: a) Servicio efectivo a los ciudadanos. b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos. c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa. d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión. e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional. f) Responsabilidad por la gestión pública. g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas. h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados. i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales. j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.”

En el contexto de la mediación administrativa, estos principios adquieren una relevancia especial, ya que constituyen el fundamento normativo que permite articular procesos más abiertos, accesibles y cercanos a la ciudadanía. En particular, aspectos como la buena fe, la confianza legítima, la simplicidad y la proximidad son esenciales para la implementación de mecanismos de diálogo que favorezcan la resolución de conflictos de manera ágil y equitativa.

La mediación refuerza el objetivo de racionalización y agilidad en la tramitación administrativa, evitando largos litigios y promoviendo soluciones más eficientes. Además, al introducir criterios de colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas, se facilita una mayor coherencia en la toma de decisiones y se fomenta un modelo de gobernanza más integrador.

Este marco normativo impone un compromiso real para transformar la gestión pública, orientándola hacia un modelo en el que la legalidad se entienda como un compromiso ético y funcional con la sociedad. Una Administración que aspira a ser cercana y comprensible no puede basarse únicamente en la autopercepción de su labor, necesita medir el impacto de sus acciones, evaluar el trato que ofrece a la ciudadanía e identificar áreas en las que su servicio puede mejorar.

#### **5.4.4 Revisión de las normas desde la perspectiva del ciudadano: hacia una Administración más equitativa y flexible**

Las normas y los procedimientos administrativos no pueden concebirse como estructuras inamovibles, diseñadas exclusivamente bajo criterios técnicos o de eficiencia operativa. Aunque su función principal es garantizar el cumplimiento del derecho y la correcta organización del aparato público, deben someterse a un escrutinio más amplio que contemple su impacto en la vida de los ciudadanos.

Un orden normativo que no sea capaz de reconocer la diversidad de situaciones individuales corre el riesgo de transformarse en un entramado de rigideces que, lejos de proteger el interés general, lo distorsiona al no permitir soluciones justas y proporcionadas en cada caso.

La perspectiva del ciudadano en la revisión normativa debe permitir la incorporación de los principios de equidad y proporcionalidad que impidan que las normas se conviertan en mecanismos de automatismo burocrático, insensibles a las realidades sociales. Una Administración comprometida con la mejora continua debe asumir que las reglas no pueden aplicarse de forma mecánica, sino que requieren una interpretación ajustada a las circunstancias concretas, evitando que el rigor normativo se convierta en un obstáculo para el ejercicio legítimo de los derechos.

Para ello, resulta imprescindible incorporar criterios de flexibilidad normativa que permitan, en determinados supuestos, adaptar la aplicación de las

normas cuando el interés particular pueda armonizarse con el interés general. En este sentido, la mediación administrativa es una herramienta para cohesionar la aplicación del derecho con la realidad social, facilitando soluciones que no vulneren el marco legal, pero que tampoco ignoren la singularidad de cada caso.

Un sistema normativo que aspire a ser verdaderamente justo no debe basarse únicamente en la coerción y el cumplimiento estricto de procedimientos, sino en la capacidad de integrar la voz del ciudadano en su diseño y su revisión. Las normas son instrumentos de ordenación social, pero también reflejan una visión de la convivencia y del papel que el Estado debe desempeñar en su relación con la ciudadanía. Si la Administración aspira a ser un ente legítimo y respetado, debe construir un marco normativo más accesible, comprensible y adaptado a las necesidades reales de las personas, garantizando que la legalidad sea sinónimo de justicia y no de mera imposición formal.

#### **5.4.5 La neutralidad en la mediación administrativa: equilibrio y legitimidad**

Toda mediación que aspire a ser efectiva y legítima debe sostenerse sobre un principio innegociable: la neutralidad del mediador. En un escenario donde las relaciones entre la Administración y el ciudadano suelen estar marcadas por una estructura de poder asimétrica, la mediación administrativa solo puede desplegar su potencial si se garantiza un espacio de diálogo equilibrado, libre de cualquier sospecha de parcialidad.

Para lograrlo, la figura del mediador debe diseñarse bajo criterios de imparcialidad real y percibida, asegurando que no actúe como representante de ninguna de las partes, sino como un facilitador del entendimiento mutuo. Su función no es imponer soluciones ni favorecer intereses concretos, sino abrir vías de comunicación, estructurar el debate y permitir que ambas partes encuentren una resolución justa y operativa.

En este escenario la Administración no debe imponer su jerarquía dentro del proceso, sino participar en igualdad de condiciones con el ciudadano. Esto implica un cambio de paradigma: el ciudadano deja de ser un mero destinatario de las decisiones administrativas para convertirse en un interlocutor con voz y capacidad de influencia. La mediación, en su esencia, democratiza la relación, al ofrecer un espacio donde ambas partes tienen la misma oportunidad de expresar sus argumentos, exponer sus preocupaciones y defender sus intereses.

Este principio de neutralidad y equidad en el proceso fortalece la confianza en la mediación, y también refuerza la legitimidad de la propia Administración, demostrando que su actuación no se basa únicamente en el ejercicio del poder, sino en una voluntad auténtica de resolver los conflictos de manera justa.

Una mediación que carezca de neutralidad no es mediación, sino una prolongación de la imposición burocrática disfrazada de diálogo. Por ello, garantizar la imparcialidad del mediador y la igualdad de condiciones en la participación es una exigencia ética y jurídica que define el éxito o el fracaso del modelo de mediación administrativa. Sin esta base, cualquier intento de acercamiento y de consenso se desmorona, convirtiéndose en un procedimiento vacío de contenido, donde el desequilibrio de poder persiste y la oportunidad de construir consensos reales se desvanece.

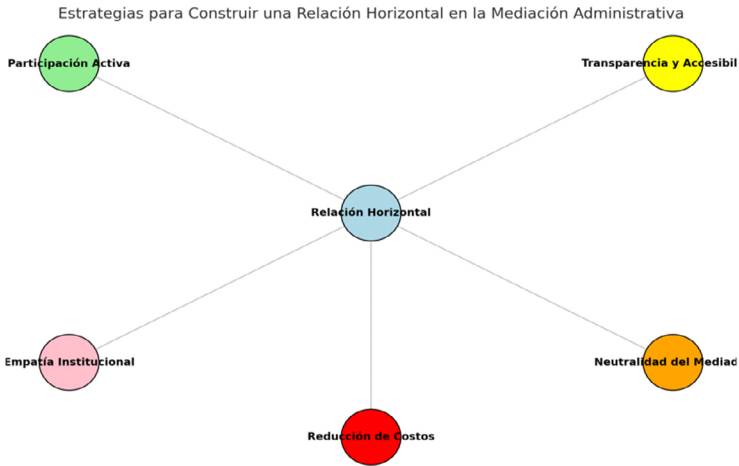
#### **5.4.6 Reducir los costes de la mediación: justicia sin barreras**

El acceso a la mediación administrativa no puede convertirse en un privilegio reservado a quienes poseen los recursos económicos o el conocimiento técnico necesario para navegar por el entramado burocrático. Si la mediación aspira a ser una vía real de solución de conflictos, debe estar diseñada para minimizar las cargas que recaen sobre el ciudadano, tanto en términos emocionales como económicos.

En demasiadas ocasiones, los procedimientos administrativos imponen a los particulares un esfuerzo desproporcionado: la recopilación de pruebas, la necesidad de recurrir a expertos jurídicos o la incertidumbre prolongada ante un conflicto sin resolver. Todo ello no solo supone un desgaste material, sino que también genera una sensación de agotamiento y frustración, especialmente para aquellos que no cuentan con los medios para enfrentarse a la maquinaria administrativa en igualdad de condiciones.

La mediación debe ser, por tanto, una herramienta accesible, sin barreras económicas que limiten su uso y sin complejidades técnicas que la alejen de la ciudadanía. Procedimientos sencillos, costos reducidos o inexistentes y una estructura pensada para evitar la sobrecarga de trámites innecesarios constituyen pilares esenciales para garantizar su efectividad. Un proceso de mediación no puede exigir al ciudadano lo mismo que un litigio, pues su sentido radica precisamente en ofrecer una alternativa más ágil, humana y comprensible.

Al reducir los costes y simplificar el acceso, la mediación administrativa deja de ser un ideal teórico para convertirse en una realidad tangible. La justicia administrativa no puede depender del poder adquisitivo ni del grado de especialización en derecho de cada individuo. Solo asegurando procedimientos asequibles, claros y centrados en la resolución efectiva de los conflictos, la mediación podrá cumplir con su verdadera función: equilibrar la relación entre la Administración y el ciudadano, transformando el conflicto en una oportunidad de diálogo y solución.



## 5.5 SUPERAR LA PERCEPCIÓN DE ARROGANCIA Y SUPERIORIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

La relación entre la Administración y los ciudadanos está marcada por una tensión que, más allá de las normas y procedimientos, es una cuestión de percepción y experiencia. Para muchos, la Administración es vista como un ente distante, un poder impersonal que impone decisiones sin considerar la dimensión humana de quienes las reciben. Esta imagen no es accidental, sino el resultado de múltiples factores que, en su conjunto, han reforzado la idea de una Administración arrogante, inflexible y ajena a la realidad social que gestiona.

Una de las raíces de esta percepción se encuentra en el marco jurídico que rige la actuación administrativa. La estricta adhesión a la legalidad, lejos de ser una garantía de justicia, se convierte en un muro infranqueable cuando se aplica sin matices. La ley se interpreta de manera rigurosa, sin considerar las particularidades de cada caso, y los funcionarios, obligados a ceñirse a normativas que no siempre contemplan la complejidad de la vida real, pueden transmitir una imagen de frialdad e insensibilidad.

Este formalismo extremo provoca que la Administración parezca un organismo inmutable, donde las reglas son más importantes que las personas. Así, en el proceso de aplicar la legalidad, se pierde de vista la legitimidad, que no solo proviene de la norma, sino de la manera en que esta se ejecuta.

A ello se suma la posición de superioridad institucional de la Administración, una estructura jerárquica que coloca al ciudadano en un papel subordinado. La relación jurídica-administrativa no es simétrica: el particular debe acatar las decisiones que emanan del poder público, mientras que los funcionarios tienen la capacidad de imponer criterios por la vía de hecho sin necesidad de justificación extensiva o consenso previo.

Esta desigualdad de poder, cuando no va acompañada de mecanismos efectivos de supervisión o rendición de cuentas, genera una sensación de arbitrariedad. Si el ciudadano percibe que sus quejas no son escuchadas o que las decisiones no pueden ser cuestionadas de manera efectiva, la confianza en la Administración se erosiona y se refuerza la idea de que los funcionarios son inamovibles, inmunes a la crítica y ajenos a la realidad de quienes acuden a ellos.

Pero la percepción de superioridad administrativa no solo proviene del marco normativo y la estructura del poder. También se alimenta de las herramientas de coacción y compulsión de las que dispone la Administración. La posibilidad de imponer multas, ejecutar embargos o adoptar medidas sancionadoras sin necesidad de acudir a los tribunales otorga a la Administración un poder excepcional que, si no se maneja con prudencia, puede generar una sensación de abuso.

La ciudadanía, que a menudo se encuentra indefensa ante este poder, experimenta un sentimiento de vulnerabilidad que acentúa la percepción de una Administración implacable, cuya autoridad se impone sin diálogo ni explicaciones previas.

El impacto emocional que estas dinámicas generan en los ciudadanos no puede subestimarse. Las decisiones administrativas afectan la vida de las personas de forma profunda: una sanción económica puede desequilibrar un hogar, una expropiación puede despojar a alguien de su propiedad, una exclusión de un procedimiento público puede cerrar oportunidades vitales. Cuando estas decisiones no son explicadas con claridad o se presentan de manera impositiva, la sensación de injusticia se agudiza y la Administración es vista como un poder impersonal, alejado de las realidades individuales y carente de sensibilidad. Esta falta de comunicación eficaz no solo daña la imagen institucional, sino que alimenta la desconfianza en el sistema y en su capacidad para actuar con equidad.

A esta percepción contribuyen, además, ciertos factores internos de la Administración, como la cultura organizacional y el comportamiento de los propios funcionarios. En algunas instituciones, se ha instaurado una mentalidad de “guardianes de la ley”, donde la función administrativa se concibe más como un ejercicio de control que como un servicio público. En este contexto, los ciudadanos son vistos como sujetos a los que hay que vigilar y corregir, más que como interlocutores legítimos en la construcción de soluciones. Esta mentalidad refuerza la distancia entre la Administración y la sociedad, generando un ambiente de desconfianza mutua en el que cualquier interacción se convierte en una batalla entre el ciudadano que busca una respuesta y el funcionario que actúa como custodio de la norma.

La falta de formación en habilidades de comunicación y atención al ciudadano agrava aún más esta brecha. Muchos funcionarios no han recibido capacitación en gestión de conflictos, escucha activa o empatía institucional, lo que dificulta la creación de espacios de diálogo genuinos. Sin estos elementos, la relación entre la Administración y los ciudadanos se reduce a una simple apli-

cación de reglas, sin que haya espacio para la comprensión o la construcción de soluciones adaptadas a las circunstancias particulares de cada caso.

Para superar esta percepción de arrogancia y superioridad, es imprescindible replantear la forma en que la Administración se relaciona con la ciudadanía. No basta con cambiar los procedimientos; es necesario transformar la cultura institucional para que el servicio público recupere su verdadera esencia: estar al servicio de las personas. Esto implica dotar a los funcionarios de herramientas para gestionar sus funciones con empatía y flexibilidad, garantizar que las decisiones administrativas sean comprensibles y transparentes, e instaurar mecanismos de supervisión que permitan corregir actitudes de prepotencia o insensibilidad.

La mediación administrativa representa una vía fundamental en este proceso, ya que permite equilibrar la relación de poder, facilitando un espacio de diálogo en el que la Administración no actúe como un ente autoritario, sino como una institución que escucha, explica y busca soluciones justas.

En efecto, un mecanismo como la mediación administrativa basado en la escucha activa, el respeto mutuo y la equidad tiene la capacidad de transformar la percepción de arrogancia en un modelo de comunicación más cercano y humano. Esta idea encuentra su respaldo normativo en el Artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece el derecho de los ciudadanos a ser tratados con respeto y deferencia por parte de las autoridades y empleados públicos, quienes tienen el deber de facilitar el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Además, la misma norma reconoce la facultad de exigir responsabilidades a la Administración cuando su actuación no se ajusta a los principios que la rigen. Estas garantías legales sientan las bases para que la mediación no sea entendida como un mero procedimiento alternativo, sino como un pilar esencial de la buena administración.

Para que la mediación administrativa cumpla con su propósito, es imprescindible que la propia Administración se cuestione a sí misma y se abra a un cambio de actitud. No basta con modificar protocolos o introducir fórmulas de diálogo sin que haya un compromiso real de transformar la manera en que las instituciones interactúan con los ciudadanos. La clave está en un cambio de enfoque, en una voluntad de reconocer que el poder público no puede ser ejercido desde la imposición, sino desde la legitimidad que otorga la transparencia y la justicia en la toma de decisiones.

Uno de los primeros pasos para modificar la percepción de arrogancia es la capacidad de la Administración para reconocer sus propios errores y limitaciones. Mostrar disposición para rectificar decisiones, admitir fallos y aceptar críticas no debilita su autoridad, sino que la humaniza y refuerza su credibilidad ante la sociedad. La infalibilidad no es un atributo del poder público, y un sistema administrativo que se muestra receptivo a la autocrítica genera mayor confianza que aquel que se atrinchera en la rigidez de sus normas.

Es muy relevante también la promoción de un liderazgo colaborativo dentro de la Administración. Los funcionarios y responsables públicos deben contribuir a la construcción de soluciones justas y equilibradas. Esto requiere fomentar

una cultura de servicio basada en la humildad institucional, en la que se valore el papel del ciudadano no como sujeto pasivo, sino como partícipe legítimo en la toma de decisiones.

En este proceso de transformación, el lenguaje también juega un papel esencial. Eliminar expresiones autoritarias y sustituirlas por un discurso inclusivo y dialogante es una forma de transmitir cercanía y respeto. La redacción de resoluciones, comunicaciones y actos administrativos no debería ser un ejercicio mecánico en el que la burocracia prevalezca sobre la claridad, sino una oportunidad para que la Administración explique sus decisiones con pedagogía y empatía.

Por otro lado, el compromiso con el diálogo como primer recurso es una pieza clave para reconfigurar la relación con los ciudadanos. No todas las disputas deben resolverse con sanciones o procedimientos contenciosos; muchas veces, un espacio de negociación y mediación puede conducir a soluciones más eficaces y satisfactorias para ambas partes. La instauración de este principio no solo agiliza la gestión administrativa, sino que también reduce el desgaste emocional y económico que implica un litigio prolongado.

Sin embargo, la construcción de un modelo administrativo más cercano y accesible no puede basarse exclusivamente en buenas intenciones. Es necesario que este enfoque se materialice en políticas concretas, como la evaluación periódica del trato ciudadano mediante indicadores de actitud administrativa. La percepción del ciudadano sobre su interacción con la Administración es un elemento esencial que debe ser medido y analizado para mejorar la calidad del servicio público. Las auditorías externas, las encuestas de satisfacción y los mecanismos de retroalimentación permiten identificar áreas en las que el trato institucional necesita ajustes y correcciones.

Otro aspecto importante en este cambio de paradigma es personalizar el contacto ciudadano. La Administración no puede ser una maquinaria impersonal que funcione exclusivamente a través de trámites automatizados y formularios estandarizados. La atención directa y el contacto humano marcan la diferencia entre un procedimiento frío y una gestión en la que el ciudadano se siente comprendido. Un funcionario que escucha, que se toma el tiempo para explicar, que muestra disposición para ayudar, genera una percepción de cercanía que desarma cualquier sensación de prepotencia institucional.

Pero el cambio más profundo que debe afrontar la Administración es en la concepción misma del ciudadano dentro del sistema. Es necesario sustituir la imagen del ciudadano como "súbdito" por la de un individuo con derechos plenos. No se trata de una cuestión semántica, sino de un principio esencial para transformar la cultura administrativa. El ciudadano no es un sujeto pasivo sometido a la voluntad de la Administración, sino un interlocutor legítimo cuyo papel en la relación jurídica-administrativa debe ser reconocido y respetado. Este cambio de narrativa fortalece la legitimidad institucional y refuerza el sentido de comunidad en la gestión pública.

La mediación administrativa, bien entendida y aplicada con rigor, es la vía para reconstruir esta relación en la que el poder público actúe con sensibilidad,

con vocación de servicio y con el compromiso de estar al lado de los ciudadanos, no por encima de ellos. Cuando la Administración entiende que su fortaleza no reside en la imposición, sino en la capacidad de generar confianza, la percepción de arrogancia se disuelve y da paso a una gestión que no solo es legal, sino legítima y respetada.

### Sabías que...

*La percepción de arrogancia y superioridad en la administración pública tiene raíces estructurales, normativas y culturales. Sin embargo, a través de la mediación administrativa y una mayor humanización de las instituciones, es posible transformar estas dinámicas, fomentando relaciones más equitativas y respetuosas entre los ciudadanos y la administración. Esto requiere un esfuerzo concertado para equilibrar la autoridad legal con la empatía y la transparencia en cada interacción administrativa.*

### Superando la Percepción de Arrogancia y Superioridad Administrativa



## Narrativas de mediación

La Arrogancia de la Administración en el reconocimiento de una pintura de KLIMT:

“La dama de Oro”<sup>79</sup>

**Contexto del conflicto:** *Maria Altmann, una ciudadana estadounidense, reclamó al gobierno de Austria la restitución del cuadro Retrato de Adele Bloch-Bauer I de Gustav Klimt, que fue saqueado a su familia por los nazis. Austria se negó a devolverlo, defendiendo que el cuadro era parte de su patrimonio cultural y debía permanecer en la Galería Belvedere.*

### **Desarrollo del Caso**

*Altmann presentó una demanda en los Estados Unidos, que finalmente llegó al Tribunal Supremo, donde se le permitió demandar al gobierno austriaco en tribunales estadounidenses. Tras un largo litigio, un arbitraje internacional falló a favor de Altmann, quien finalmente recuperó la pintura.*

### **Implicación de la Mediación**

*Austria rechazó cualquier intento de mediación inicial, adoptando una postura arrogante y rígida. Si hubieran acudido a mediación, se podrían haber explorado soluciones que equilibraran los intereses de ambas partes:*

*Restitución simbólica con conservación en Austria.*

*Copropiedad o compensación económica.*

*Exhibiciones itinerantes entre Austria y los Estados Unidos.*

### **Consecuencias de No Mediar**

*Pérdida cultural: Austria perdió una de sus piezas más emblemáticas.*

*Daño reputacional: Fue percibida como insensible hacia las víctimas del Holocausto.*

*Oportunidad perdida: La mediación podría haber ofrecido una resolución justa y más rápida.*

## 5.6 EL DERECHO AL ERROR COMO FACTOR DE CAMBIO DE COMPORTAMIENTO

El término “derecho al error” designa, en esencia, el derecho de un usuario de buena fe a regularizar su situación con respecto a sus obligaciones legales sin ser objeto de una sanción pecuniaria ni ser privado de una prestación cuando haya cometido un error u omisión en una declaración o en una solicitud de prestación, siempre y cuando estos errores no constituyan un fraude o un incumplimiento deliberado de la normativa.

Este principio se basa en el reconocimiento de que el sistema administrativo puede ser complejo y que los errores honestos no deben penalizarse severamente si se corrigen dentro de un plazo razonable<sup>80</sup>; para lo cual este dere-

79. Película: *Woman in Gold*. Año 2015 ; Duración 107 min. País Reino Unido Reino Unido. Drama | Basado en hechos reales. Biográfico. Nazismo. Pintura. Años 90. Años 30; Sinopsis : Basada en una historia real. En 1998 Maria Altmann (Helen Mirren), una mujer judía que huyó de Viena durante la II Guerra Mundial, regresa sesenta años después para reclamar las propiedades que los nazis confiscaron a su familia, entre las que se encuentra el célebre ‘Retrato de Adele Bloch-Bauer I’, de Gustav Klimt . Un joven abogado (Ryan Reynolds) la ayudará en su lucha con el gobierno austriaco y la Corte Suprema de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, Maria deberá enfrentarse a los terribles recuerdos de su pasado. (FILMAFFINITY)

80. El derecho al error es un concepto singular el derecho administrativo francés y ha sido formalmente reconocido e introducido por LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une

cho busca transformar la relación entre los ciudadanos y la administración pública, promoviendo un enfoque más humano, comprensivo y orientado a la confianza mutua.

En la estructura del derecho administrativo, la rigidez normativa ha sido tradicionalmente la respuesta a la necesidad de garantizar el orden y la seguridad jurídica. Sin embargo, esta inflexibilidad ha derivado en una Administración que, en ocasiones, se presenta ante el ciudadano más como un juez implacable que como una entidad facilitadora de derechos y servicios. En este contexto, el derecho al error surge como una respuesta a la necesidad de humanizar la gestión pública, permitiendo que los ciudadanos puedan corregir sus equivocaciones sin miedo a sanciones desproporcionadas, siempre que actúen de buena fe y con la intención de subsanar el fallo.

El reconocimiento del derecho al error supone un giro en la lógica administrativa tradicional, ya que implica un cambio de paradigma: de un modelo basado en la sospecha y la imposición de consecuencias punitivas a otro sustentado en la confianza mutua y la pedagogía institucional. Esta transformación no significa una merma en la responsabilidad individual ni una indulgencia frente a la negligencia deliberada, sino la adopción de un enfoque más comprensivo que distingue entre el error genuino y la mala fe. Así, se establece un principio de corrección sin sanción, en el que ciudadanos y empresas pueden enmendar sus fallos sin temor a represalias, siempre que su conducta haya sido transparente y colaborativa.

No obstante, como todo derecho, el derecho al error tiene límites claros que impiden su instrumentalización fraudulenta. No puede aplicarse cuando existe dolo, negligencia grave o cuando el equívoco compromete la seguridad pública o los derechos de terceros. De igual forma, ámbitos como el derecho fiscal o el penal quedan al margen de esta flexibilidad, debido a la naturaleza estricta de sus normas y la necesidad de garantizar el principio de legalidad en su aplicación.

---

société de confiance. **Article 2** I.-Le code des relations entre le public et l'administration est ainsi modifié : 1° L'intitulé du titre II du livre Ier est ainsi rédigé : « Les procédures préalables à l'intervention de certaines décisions » ; 2° Le même titre II est complété par des chapitres III et IV ainsi rédigés : « Chapitre III « Droit à régularisation en cas d'erreur » Art. L. 123-1.-Une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué. « La sanction peut toutefois être prononcée, sans que la personne en cause ne soit invitée à régulariser sa situation, en cas de mauvaise foi ou de fraude. « Les premier et deuxième alinéas ne sont pas applicables : « 1° Aux sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ; « 2° Aux sanctions prononcées en cas de méconnaissance des règles préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement ; « 3° Aux sanctions prévues par un contrat ; « 4° Aux sanctions prononcées par les autorités de régulation à l'égard des professionnels soumis à leur contrôle. « Art. L. 123-2.-Est de mauvaise foi, au sens du présent titre, toute personne ayant délibérément méconnu une règle applicable à sa situation. « En cas de contestation, la preuve de la mauvaise foi et de la fraude incombe à l'administration.

Pero más allá de sus restricciones, el derecho al error responde a objetivos de gran calado en la modernización de la Administración. En primer lugar, humaniza la relación entre el ciudadano y el poder público, disipando la imagen de una Administración coercitiva y distante. En segundo lugar, fortalece la confianza en las instituciones al sustituir la cultura del castigo por una de orientación y apoyo. Finalmente, fomenta la rectificación voluntaria, animando a los ciudadanos a enmendar sus errores de forma proactiva, lo que favorece un mejor cumplimiento normativo y una mayor transparencia en los procedimientos administrativos.

Este derecho no es solo una concesión a los administrados, sino que implica un cambio cultural en la propia Administración. Requiere que los funcionarios dejen de verse únicamente como guardianes de la legalidad para asumir un papel más orientador, en el que la aplicación del derecho se acompañe de comprensión y sentido común. Para ello, es imprescindible una revisión de los procedimientos administrativos, adaptándolos a este nuevo enfoque de flexibilidad, de manera que existan mecanismos claros y accesibles que permitan a los ciudadanos ejercer este derecho sin caer en laberintos burocráticos.

Al mismo tiempo, el derecho al error se alinea con los principios de buena administración, reforzando valores esenciales como la proporcionalidad y la buena fe en la actuación pública. Su reconocimiento se enmarca dentro de una evolución más amplia en la concepción del derecho administrativo, en la que la Administración no se concibe únicamente como un órgano de control, sino como una estructura de servicio al ciudadano, en la que la legalidad no está reñida con la empatía.

Sin embargo, la implementación de este derecho no está exenta de desafíos. Sus detractores advierten sobre el riesgo de abusos, pues podría convertirse en una herramienta para eludir responsabilidades o ralentizar procedimientos administrativos. Asimismo, la delimitación entre un error de buena fe y una negligencia intencionada no siempre resulta sencilla, lo que puede dar lugar a interpretaciones conflictivas y a una posible judicialización de su aplicación.

Para evitar estos problemas, es fundamental capacitar a los funcionarios en la correcta aplicación del derecho al error, dotándolos de criterios objetivos que permitan distinguir cuándo procede y cuándo no, evitando tanto una flexibilidad excesiva como una aplicación restrictiva que vacíe de contenido este principio.

En definitiva, el derecho al error representa un paso hacia una Administración más accesible y justa, donde el ciudadano deja de ser tratado como un potencial infractor y pasa a ser reconocido como un actor responsable que, como cualquier ser humano, puede equivocarse. La confianza en las instituciones no se construye a base de sanciones, sino de mecanismos que garanticen que la relación entre el poder público y la sociedad se base en la comprensión, la equidad y la posibilidad de enmendar lo erróneo sin que ello signifique una condena inmediata. Cuando la Administración asume este principio, no solo corrige injusticias, sino que refuerza su legitimidad y se acerca a la verdadera esencia del servicio público.

### Sabías que...

*Aunque el derecho al error tiene sus raíces en el derecho administrativo francés, el principio está alineado con tendencias internacionales hacia una administración pública más comprensiva, orientada a la confianza y menos punitiva. En España, aunque no existe un reconocimiento formal equivalente, conceptos similares podrían ser explorados en el marco de la buena administración y la proporcionalidad en las actuaciones administrativas.*

## 5.7 EL DERECHO AL ERROR EN LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA: CUANDO LA JUSTICIA SE CONSTRUYE CON COMPRENSIÓN

El derecho al error interactúa de manera muy enriquecedora con la mediación administrativa, ya que ambos comparten principios fundamentales que buscan humanizar la relación entre la administración pública y los ciudadanos. Su integración en los procesos de mediación administrativa puede promover un enfoque más empático, menos punitivo y más orientado a la resolución del conflicto, ofreciendo un espacio de diálogo constructivo donde el error se trata como una oportunidad de aprendizaje y no como un motivo de sanción.

En la relación entre la Administración y los ciudadanos, los errores son inevitables. Un trámite mal presentado, una documentación incompleta o una interpretación errónea de una norma pueden generar consecuencias desproporcionadas si el procedimiento administrativo se aplica con rigidez y sin margen para la corrección. En este contexto, el derecho al error se convierte en un principio fundamental que no solo busca evitar sanciones automáticas e injustas, sino que permite reformular la relación entre el ciudadano y la Administración desde una lógica de confianza y colaboración.

La mediación administrativa es un escenario ideal para dar vida a este principio. Su objetivo no es únicamente resolver conflictos, sino transformar el modo en que estos se gestionan, promoviendo un espacio donde la equivocación no sea vista como un acto punible, sino como una oportunidad de aprendizaje y rectificación. En este sentido, el derecho al error aporta una dimensión de humanización que refuerza la confianza en el diálogo, eliminando el temor a represalias inmediatas por fallos cometidos de buena fe. Así, cuando el ciudadano se enfrenta a un error en un procedimiento, la mediación le ofrece un espacio para explicarlo, entender sus causas y buscar, junto con la Administración, una solución equitativa que no suponga una sanción desproporcionada.

Esta interacción entre el derecho al error y la mediación también refuerza el principio de buena fe, consagrado en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, que obliga a las Administraciones Públicas a actuar con confianza legítima y lealtad institucional. Al integrar este principio en la mediación, se evita que la relación entre la Administración y el ciudadano derive en una dinámica de confrontación, trasladándola a un plano más cooperativo. El mediador, en este contexto, juega un papel esencial, ayudando a las partes a comprender que el objetivo

no es buscar culpables, sino corregir errores sin socavar la legalidad ni el interés general.

Otro de los grandes aportes del derecho al error en la mediación administrativa es su capacidad para reducir la percepción de arrogancia de la Administración. Cuando las instituciones públicas adoptan un enfoque punitivo y distante, los ciudadanos las perciben como estructuras inaccesibles y autoritarias. Sin embargo, al aceptar la posibilidad de error y canalizarlo a través de la mediación, la Administración deja de posicionarse en una postura de superioridad y se convierte en un actor que acompaña y facilita la solución de los problemas. Esta aproximación permite que el ciudadano la vea no como una amenaza, sino como una entidad que reconoce sus limitaciones y está dispuesta a encontrar soluciones justas.

En la práctica, el derecho al error aplicado a la mediación administrativa adquiere un valor fundamental en la resolución de conflictos derivados de errores de procedimiento o interpretación. Un ciudadano excluido de un proceso selectivo por haber cometido una equivocación en la presentación de su documentación puede, a través de la mediación, solicitar una revisión del caso sin que ello implique la judicialización del conflicto. Del mismo modo, una empresa que haya cometido un fallo formal en la tramitación de una licencia ambiental puede encontrar en la mediación un canal para corregir el error sin verse sometida a sanciones desproporcionadas.

En última instancia, la integración del derecho al error en la mediación administrativa ofrece un mecanismo más ágil y menos costoso para solucionar disputas, refuerza la confianza en las instituciones y contribuye a la construcción de un modelo de gestión pública más cercano, accesible y respetuoso con la realidad del ciudadano. Transformar el error en un punto de partida para el entendimiento y la mejora del sistema administrativo es el verdadero reto de una Administración que no solo aplica la ley, sino que la interpreta con justicia y humanidad.

### Sabías que...

*El derecho al error y la mediación administrativa son aliados naturales para humanizar y hacer más eficientes las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública. Al integrar este principio en los procesos mediadores, se fomenta un trato más justo, comprensivo y orientado a soluciones, reduciendo la carga judicial y fortaleciendo la confianza en las instituciones públicas. En conjunto, el modelo MEDAD no solo ayuda a resolver conflictos derivados del derecho al error, sino que también fomenta una relación más colaborativa entre las partes, centrada en la empatía, la transparencia y la búsqueda de soluciones equilibradas.*

## Caso práctico

**“El derecho al error en la solicitud de la jubilación: una oportunidad para la corrección sin perjuicio” (simulación de mediación)**

### Contexto del conflicto:

Luis Fernández, un trabajador de 66 años, sin saber que aún le faltaban seis meses para cumplir la edad de jubilación ordinaria, decide iniciar con antelación el citado proceso de jubilación. Como resultado, la Administración le aplica un coeficiente reductor por jubilación anticipada al reunir las cotizaciones requeridas, disminuyendo el importe de su pensión de manera irreversible.

Pocos meses después, Luis se da cuenta de su error al recibir la resolución de jubilación y se percató de que si hubiese esperado los seis meses hasta su edad legal ordinaria, su pensión habría sido mayor. Al acudir a la oficina de la Seguridad Social para plantear su caso, le informan que su jubilación ya ha sido concedida con las condiciones aplicadas en su momento y que, en principio, no es posible modificar la cuantía.

### Intervención de la Mediación Administrativa

El caso se deriva a una sesión de mediación administrativa en la que participan:

- Luis Fernández, como ciudadano afectado.
- Un representante de la administración de la Seguridad Social, quien explica la normativa vigente.
- El mediador administrativo, cuya función es facilitar la comunicación y buscar una solución equitativa.

El punto clave o de inflexión en la mediación administrativa de este caso se produjo en la fase de Diagnóstico dentro del método MEDAD<sup>81</sup> (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida).

Durante la mediación, hubo un momento en el que Luis Fernández, el representante de la Seguridad Social y el mediador estaban estancados en un punto crítico: la Administración insistía en que la jubilación ya había sido concedida y era irreversible, mientras que Luis alegaba que su error fue involuntario y solicitaba una solución.

El mediador, aplicando la fase de Diagnóstico, identificó el verdadero núcleo del problema: el error de Luis no era un simple fallo administrativo, sino una decisión tomada en base a información incompleta o confusa sobre los efectos de jubilarse antes de la edad legal.

### El Punto de Inflexión

El mediador hizo una pregunta clave al representante de la Seguridad Social:

*“¿Existe algún precedente o mecanismo legal que permita corregir errores cometidos de buena fe sin que el ciudadano pierda su derecho a la pensión completa?”*

Esta pregunta abrió un nuevo enfoque dentro de la mediación, ya que llevó a la Administración a revisar casos similares donde se aplicó el derecho al error. El representante de la Administración recordó que, en ciertos supuestos excepcionales, si el ciudadano devuelve las cantidades ya cobradas, es posible presentar una nueva solicitud sin coeficiente reductor.

Esto desbloqueó la negociación y permitió avanzar hacia la fase de Armonización, donde se estableció la solución equitativa:

- Luis aceptó devolver lo cobrado para poder corregir su solicitud.
- La Administración reconoció que no había mala fe y aceptó tramitar la nueva jubilación sin reducción.

### Conclusión: La Mediación como Herramienta de Equilibrio

El momento clave fue cuando el mediador replanteó el problema desde la perspectiva del derecho al error y usó el Diagnóstico para encontrar el punto donde ambas partes podían coincidir. Gracias a esto, la mediación avanzó de un bloqueo a una solución viable.

Este caso muestra cómo el enfoque adecuado y una pregunta estratégica en la fase de Diagnóstico pueden cambiar el rumbo de una mediación y generar una solución justa para todas las partes.

81. El modelo MEDAD se estudia en el Tema VII.

## **5.8 LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA COMO CAMBIO CULTURAL**

Transformar la cultura administrativa implica mucho más que una reforma normativa o la incorporación de nuevas técnicas de resolución de conflictos. La mediación administrativa además de ser un procedimiento complementario a la vía contenciosa, también es una manifestación de una nueva forma de entender que la competencia administrativa está basada en la comunicación, la cooperación y el reconocimiento de la ciudadanía como un actor activo en la gestión de lo público.

Históricamente, la Administración ha sido percibida como una estructura jerárquica y monolítica, cuya relación con el ciudadano ha estado marcada por la verticalidad, la imposición de normas y la ejecución inflexible de procedimientos. Este modelo ha generado distancia, desconfianza e incluso confrontación, pues la ciudadanía se ha sentido, en demasiadas ocasiones, reducida a una posición de subordinación, sin margen para el diálogo o la negociación. La mediación administrativa aspira a desdibujar estas líneas de separación y a reconstruir la relación entre la Administración y el administrado desde una perspectiva más equitativa, en la que el conflicto no sea visto como una disputa en la que hay vencedores y vencidos, sino como una oportunidad de encuentro y ajuste mutuo.

El verdadero cambio cultural radica en la manera en que la Administración se concibe a sí misma y cómo decide proyectarse ante la sociedad. Abandonar la rigidez y el formalismo extremo no significa renunciar a la legalidad ni debilitar el principio de seguridad jurídica, significa dotar al sistema de una flexibilidad inteligente, capaz de responder a la diversidad de situaciones sin perder de vista los valores de equidad y justicia.

Este proceso de transformación requiere, sin embargo, un compromiso institucional firme. No basta con introducir la mediación como una opción dentro del derecho administrativo si no se interioriza su valor en el ejercicio cotidiano de la función pública. Los funcionarios deben ser formados no solo en los aspectos técnicos del derecho, sino también en habilidades de comunicación, negociación y resolución de conflictos. El éxito de la mediación reside en la existencia de un marco normativo que la respalde, pero esencialmente en la actitud de quienes la practican, en su capacidad para escuchar con apertura, construir soluciones creativas y actuar con sensibilidad ante las realidades sociales que enfrentan los ciudadanos.

Al mismo tiempo, la mediación administrativa representa un reto para la ciudadanía, que debe asumir un papel más activo en la gestión de sus propios derechos. Dejar de ver la Administración como un adversario y comenzar a concebirla como un interlocutor válido implica un cambio en la mentalidad social, que debe ser acompañado por estrategias de información y educación jurídica accesible para todos.

El camino hacia una Administración más humana y cercana no es inmediato ni exento de resistencias. Los cambios culturales requieren tiempo, voluntad política y un esfuerzo sostenido por parte de todos los actores implicados. Pero la mediación administrativa abre una vía esperanzadora hacia un modelo en el que el poder público se ejerza con mayor equilibrio, donde la autoridad no se mida en términos de imposición, sino de legitimidad, y donde el ciudadano no sea un simple destinatario de normas, sino un partícipe real en la construcción del espacio común.

## 5.9 LA MEDIACIÓN PARA HACER FRENTE AL “DERECHO ESQUIZOFRÉNICO”

Existen corrientes críticas profundas a una concepción del Derecho que prioriza el cumplimiento normativo formalista sin considerar su eficacia práctica ni el impacto real en la satisfacción de los intereses generales.<sup>82</sup>

El término “derecho esquizofrénico” no es una categoría jurídica reconocida dentro del ordenamiento, sino una expresión utilizada para describir aquellas situaciones en las que la “hiper regulación” normativa genera un marco legal incoherente, excesivo o contradictorio, dificultando su aplicación efectiva.<sup>83</sup>

Se trata de un fenómeno en el que la normativa pierde su función original como herramienta para la convivencia, la seguridad jurídica y la resolución de problemas, y se convierte en un fin en sí mismo. En estos casos, el cumplimiento de la norma deja de estar vinculado a su utilidad práctica y pasa a ser una obligación formalista, carente de una evaluación real sobre su impacto o eficacia en el contexto donde se aplica.

Su esquizofrenia radica en la disonancia entre los fines que persigue y los efectos que realmente produce: por un lado, genera una sobrecarga normativa que impone costes innecesarios y, por otro, falla en resolver los problemas estructurales que pretende abordar. En lugar de actuar como un mecanismo flexible y adaptativo, este derecho se vuelve rígido y autorreferencial, alejándose de su propósito original de facilitar relaciones jurídicas y económicas eficientes.

Este enfoque rígido derivado de la exigencia del cumplimiento normativo y excesivamente preventivo genera conflictos innecesarios, al imponer cargas desproporcionadas y soluciones alejadas de la realidad, obstaculizando la búsqueda de acuerdos efectivos y eficientes. Para Arnold M. encontrar soluciones al conflicto puede ser una cuestión de vida o muerte. *“Así pues, las soluciones*

---

82. González García, Julio. “Derecho administrativo y gestión pública” Posted by Julio González García | Jan 22, 2025 | Derecho administrativo.

83. Alfredo Bullard G. “Esquizofrenia jurídica. El impacto del análisis económico del derecho en Perú.” Themis 44.

*son muy importantes pero no son sostenibles si no aprendemos a relacionarnos mejor entre nosotros y nuestro entorno.”*<sup>84</sup>

Desde esta perspectiva, la mediación es un mecanismo para superar las limitaciones de este modelo jurídico, habida cuenta de que introduce un enfoque más flexible y adaptado a las circunstancias específicas de cada conflicto. En vez de imponer soluciones uniformes y genéricas, permite construir acuerdos personalizados que respondan tanto a los objetivos de la Administración como a las necesidades de los ciudadanos.

Además, la mediación administrativa incorpora el factor tiempo y la eficacia como valores esenciales. Cuando se simplifica y agilizan los procedimientos, se evitan las demoras asociadas a los procesos tradicionales y permitimos resolver los conflictos en un plazo razonable. Esto es especialmente relevante en sectores donde la rapidez en la resolución de conflictos puede marcar la diferencia entre el éxito o el fracaso de una actividad económica o una política pública.

Por esta razón, es importante abordar los conflictos con un criterio ajustado a la singularidad de cada caso, evitando respuestas automáticas y fórmulas rígidas.

La mediación permite trabajar con esta sutileza jurídica, afinando las soluciones con un enfoque flexible que armoniza la aplicación del derecho con la realidad de las personas involucradas, dado que se centra en identificar los intereses subyacentes de las partes y en proponer soluciones específicas que no generen efectos colaterales no deseados. Esta capacidad de adaptación es particularmente valiosa en sectores como la protección de datos, derecho de la competencia o legislación de contratos públicos, donde una interpretación demasiado amplia o estricta puede generar cargas innecesarias para las empresas o vulnerar derechos fundamentales.

Por otro lado, el enfoque formalista del “derecho esquizofrénico” genera una desconexión entre el ordenamiento jurídico y las realidades sociales y económicas. La mediación administrativa contribuye a cerrar esta brecha al promover el diálogo y la cooperación entre las partes, facilitando soluciones legales, legítimas y sostenibles en el tiempo, desde un enfoque participativo que permita mejorar la calidad y la aceptación de las decisiones.

En definitiva, la mediación administrativa es un escenario idóneo para repensar la aplicación del Derecho desde una perspectiva más práctica y orientada a resultados, mostrándose como herramienta clave para lograr este objetivo.

---

84. Mindell, Arnold. “El conflicto: fases, foros y soluciones”; edit. Neret Edicions. 2023.

## Narrativas de mediación

### ***El absurdo normativo en la gestión de cookies y consentimiento***

**Contexto del conflicto:** Imaginemos una pequeña tienda online de productos artesanales. Su propietario, sin conocimientos técnicos ni jurídicos, se enfrenta al laberinto normativo del RGPD y la Directiva ePrivacy<sup>85</sup>. Lo que debería ser un trámite sencillo –informar a los usuarios sobre cookies y permitir su configuración– se convierte en una odisea burocrática

**Banner de cookies obligatorio:** Debe ofrecer información detallada y permitir aceptar o rechazar cookies por categorías, pese a no comprender completamente su funcionamiento.

**Registro y auditoría:** Está obligado a almacenar la prueba del consentimiento de cada usuario y revisar periódicamente su uso de cookies, asumiendo riesgos por cambios de terceros.

**Cascada de contratos:** Debe firmar acuerdos de encargo de tratamiento con grandes plataformas: Big Tech garantizando su conformidad con la normativa.

**Normativa en constante cambio:** La incertidumbre regulatoria le obliga a recurrir a asesoría legal para mantener su web operativa, asumiendo costes desproporcionados. Mientras tanto, los grandes actores tecnológicos recopilan datos a gran escala con apenas consecuencias, lo que genera un derecho esquizofrénico: hiperregulación para unos, flexibilidad para otros. La ley, en lugar de proteger al pequeño negocio, lo aboga en trámites sin ofrecer una solución proporcional al riesgo real.

### ***¿Cómo puede intervenir la mediación administrativa?***

**Mediación preventiva:** Antes de que el empresario incurra en incumplimientos, una instancia mediadora podría simplificar las obligaciones y asesorarle sobre medidas proporcionadas.

**Mediación curativa:** Si la Administración detecta irregularidades, la mediación evitaría sanciones automáticas, apostando por la rectificación voluntaria en lugar de la penalización.

**Diálogo regulador:** La mediación también puede servir como puente entre la Administración y los regulados, proponiendo ajustes normativos para evitar que la protección de datos se convierta en una trampa burocrática.

*En definitiva, la mediación podría desactivar la "esquizofrenia regulatoria" y devolver la sensatez a un sistema que, lejos de proteger, genera barreras innecesarias e injustas.*

## 5.10 LOS INTERESES Y LAS NECESIDADES EN LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA

En un tiempo marcado por la digitalización, la globalización y una creciente demanda de transparencia y participación ciudadana, los intereses y necesidades en la mediación administrativa han adquirido nuevas dimensiones. Hoy, la mediación debe responder a la clásica dicotomía entre el interés público y el interés privado, pero también debe adaptarse a los retos actuales de justicia social, sostenibilidad y equidad en la gestión pública.

---

85. La Directiva de Privacidad y Comunicaciones Electrónicas, conocida como Directiva ePrivacy, es una normativa de la Unión Europea que regula la privacidad en las telecomunicaciones y el uso de tecnologías de seguimiento, como las cookies. Desde su adopción inicial en 2002 y su posterior modificación en 2009, ha servido como base legal para la protección de la privacidad en el entorno digital.

## **A) Redefiniendo los intereses públicos y privados en el contexto actual**

### **— El interés público en la mediación**

Hablar de interés público en la actualidad exige trascender las definiciones tradicionales que lo concebían como una noción abstracta, vinculada a la idea de bienestar colectivo pero desprovista de concreción. En un entorno cada vez más interconectado y con desafíos globales urgentes, el interés público debe materializarse en objetivos precisos, medibles y orientados a garantizar beneficios efectivos para la sociedad. No es suficiente con enunciarlo como un principio rector de la actuación administrativa; es necesario que se traduzca en políticas tangibles que respeten el equilibrio entre lo colectivo y lo individual.

Uno de los grandes escenarios donde se ponen a prueba estos equilibrios es el de la transición ecológica y la sostenibilidad de los recursos públicos. La necesidad de establecer regulaciones ambientales más estrictas, fomentar energías limpias y reducir la huella de carbono ha generado conflictos con sectores económicos que, aunque legítimos, pueden verse perjudicados por las nuevas normativas. Así, lo que para la Administración se configura como un imperativo inaplazable de interés general, para determinados colectivos representa una amenaza a su estabilidad económica o a su derecho a desarrollar una actividad con garantías.

En este punto, la mediación administrativa sirve como herramienta efectiva para redefinir estos intereses y encontrar soluciones que, sin renunciar a los objetivos públicos, permitan adaptar su implementación a la realidad de los afectados. No es una cuestión de conceder privilegios ni de debilitar la regulación en favor de sectores específicos, se trata de reconocer que las transiciones—económicas, sociales y normativas—requieren mecanismos de ajuste que minimicen los impactos negativos sin comprometer el bien común.

### **— El interés privado en la mediación**

En el otro extremo del equilibrio, el interés privado ha adquirido nuevas dimensiones en el contexto actual. Ya no se limita a la defensa de bienes económicos o patrimoniales, sino que se entrelaza con derechos fundamentales que exigen protección frente a los efectos de la transformación digital, la gestión de lo público y la aplicación de las normativas. El derecho a la privacidad, la accesibilidad a los servicios esenciales en entornos digitales o la reparación de daños derivados de decisiones administrativas son algunas de las expresiones más actuales de este interés privado, que se manifiesta como una exigencia de garantía frente a los efectos colaterales del aparato normativo y burocrático.

Uno de los ejemplos más reveladores es el caso de un ciudadano que, debido a una deficiencia en la digitalización de los servicios públicos, ve comprometido su derecho de acceso a la justicia o a la educación. La transición digital, presentada como un avance ineludible, no siempre se implementa con los mecanismos de protección adecuados, lo que puede generar situaciones de exclusión o vulnerabilidad.

Un fallo técnico en una plataforma judicial, una brecha de seguridad en el acceso a datos personales o una barrera tecnológica que impida a ciertos colectivos utilizar servicios educativos en línea, se convierten en expresiones tangi-

bles de cómo el interés privado entra en conflicto con la gestión pública cuando esta última no garantiza las condiciones necesarias para su correcta aplicación.

En este escenario, la mediación administrativa sirve de canal imprescindible para articular soluciones sin necesidad de recurrir a litigios largos y costosos. En lugar de enfrentar al ciudadano con una Administración inflexible que responde con formalismos y justificaciones normativas, la mediación permite abordar estos conflictos con un enfoque resolutorio y adaptado a las circunstancias concretas. Un ciudadano que ha visto vulnerado su derecho de acceso a un servicio esencial no busca una batalla judicial interminable, sino una respuesta eficiente que repare la situación con inmediatez y desde un sentido de justicia.

Así, el interés privado en el contexto actual no se define en oposición al interés público, sino como una realidad que debe ser considerada en el diseño e implementación de las políticas y servicios públicos.

## **B) Necesidades en evolución: Administración y personas**

### **— Necesidades de los ciudadanos:**

No pueden reducirse a meras demandas individuales o a peticiones aisladas ante la Administración. Se configuran como el conjunto de condiciones esenciales que garantizan el desarrollo de una vida digna en sociedad, abarcando desde el acceso a servicios básicos hasta la exigencia de derechos en un entorno democrático.

El acceso a servicios públicos de calidad, como la educación, la sanidad o el transporte, se ha convertido en un parámetro fundamental del bienestar social. Sin embargo, la ciudadanía no solo reclama eficiencia en la prestación de estos servicios, sino también transparencia en su gestión y una mayor capacidad de intervención en las decisiones que les conciernen. La confianza en la Administración se construye en la forma en que sus políticas responden de manera efectiva a las necesidades reales de la población.

La mediación administrativa permite que las demandas individuales se canalicen dentro de una lógica de equilibrio entre el interés general y la realidad concreta de cada caso, evitando que las soluciones administrativas se perciban como resoluciones impersonales o alejadas de la experiencia cotidiana de quienes las reciben.

En este sentido, una mediación bien articulada fortalece la legitimidad de las instituciones al demostrar que la Administración es capaz de comprender, interpretar y dar respuesta a las necesidades ciudadanas con flexibilidad y coherencia.

### **— Necesidades de la Administración**

La Administración es una estructura viva que debe equilibrar su actuación entre la legalidad, la eficiencia y la respuesta a las demandas ciudadanas. Su legitimidad se sostiene en la capacidad de gestionar recursos limitados de manera efectiva y equitativa, garantizando que su actuación responda a los intereses generales sin generar distorsiones que comprometan el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

La digitalización ha permitido agilizar procedimientos y optimizar la gestión de los recursos públicos, pero también ha evidenciado brechas que afectan a sectores de la población con menor acceso a la tecnología o menor capacidad de adaptación a los cambios. Un modelo administrativo basado exclusivamente en la automatización puede generar exclusión y debilitar la confianza en las instituciones, convirtiendo un avance en una nueva barrera para los ciudadanos más vulnerables.

La mediación administrativa ofrece una vía para conciliar estas necesidades con una gestión más inclusiva. A través del diálogo estructurado, permite identificar puntos de fricción entre la eficiencia operativa y el acceso equitativo a los servicios, proporcionando soluciones adaptadas a la realidad social. En este sentido, la mediación actúa como un mecanismo preventivo que facilita la implantación de cambios sin generar resistencias innecesarias ni agravar las desigualdades existentes.

Por tanto, la mediación se convierte en una herramienta estratégica para la Administración, dado que ayuda a mantener su legitimidad sin comprometer la calidad de su servicio.

### **C) La jerarquización de las necesidades en la mediación administrativa**

Comprender la jerarquía de necesidades en un proceso de mediación permite identificar las prioridades de cada parte y diseñar soluciones que atiendan a los intereses comunes. En la mediación administrativa, esta jerarquización se presenta como un eje central que facilita el equilibrio entre derechos, recursos y viabilidad de las decisiones públicas.

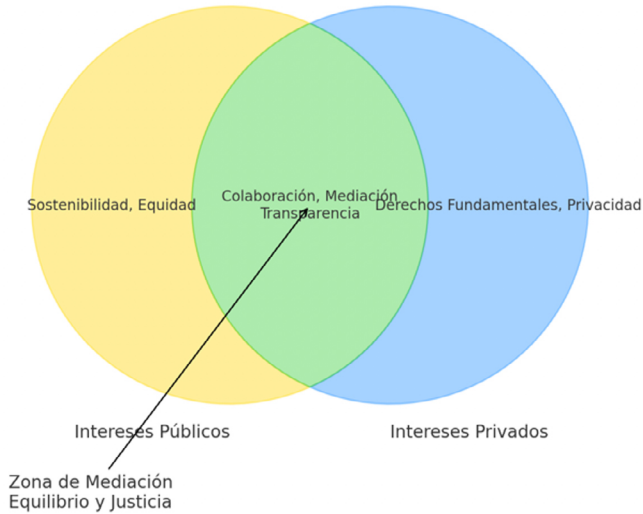
Desde la perspectiva ciudadana, las necesidades pueden situarse en diferentes niveles, siguiendo un esquema similar al de la pirámide de Maslow. En la base se encuentran las necesidades esenciales, como el acceso a la salud, la vivienda o la seguridad jurídica. A medida que ascendemos, aparecen demandas más complejas, como la participación activa en la toma de decisiones públicas o el derecho a una administración más transparente y accesible. No todas las necesidades tienen la misma urgencia, pero todas influyen en la percepción de la justicia y legitimidad de la actuación administrativa.

Por otro lado, la Administración responde a una jerarquía de necesidades que, aunque distinta, debe integrarse en el proceso mediador. Entre sus prioridades destacan la sostenibilidad económica, la eficiencia operativa y el mantenimiento de su imagen pública como garante del interés general. La presión por gestionar los recursos de manera eficaz puede entrar en conflicto con las expectativas ciudadanas, generando tensiones que, sin una adecuada mediación, derivan en desconfianza institucional y en un mayor distanciamiento entre la Administración y la sociedad.

La mediación permite analizar estas necesidades desde una perspectiva equilibrada, articulando soluciones que respondan a la urgencia del conflicto y que también atiendan las dinámicas estructurales que lo generan. La cuestión principal reside en armonizar las prioridades y asegurar que los intereses de la Administración no diluyan los derechos de los particulares y que la

sostenibilidad de la Administración no se vea comprometida por decisiones impulsivas o descontextualizadas. En este sentido, la mediación actúa como una herramienta de planificación estratégica para construir relaciones más colaborativas y duraderas entre las instituciones y la ciudadanía.

Relación entre Intereses Públicos y Privados en la Mediación Administrativa



### 5.11 LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA COMO ESPACIO DE ENTENDIMIENTO Y RECIPROCIDAD

La mediación administrativa se desenvuelve en un escenario donde se reconstruye el diálogo y se fortalecen los lazos entre la Administración y las personas. En un contexto donde la desconfianza institucional y la percepción de una burocracia inalcanzable generan distancia, la mediación se convierte en un canal de escucha y reequilibrio de intereses.

Para que este espacio sea efectivo, es fundamental garantizar un entorno seguro para la comunicación. Las partes deben sentirse con la libertad de expresar sus preocupaciones, expectativas y necesidades sin temor a que sus palabras sean utilizadas en su contra o que el proceso termine en una imposición disfrazada de consenso. La mediación, lejos de ser un simple trámite, debe generar la sensación de que cada voz tiene valor y cada argumento merece ser analizado con rigor y apertura.

Además, la mediación debe ir más allá de la resolución inmediata del conflicto. Es un laboratorio de ideas colaborativas en el que se exploran soluciones innovadoras que además de atender el problema puntual, también establecen precedentes para una relación futura más cooperativa. Esto implica que la

Administración debe asumir un papel activo en la búsqueda de acuerdos que no comprometan la legalidad, pero que sí amplíen el margen de negociación y adaptación a cada caso.

En este proceso, la reciprocidad es un elemento clave. Para que la mediación funcione, ambas partes deben percibir que sus derechos e intereses han sido reconocidos y que el resultado final no es una concesión unilateral, sino un equilibrio en el que cada uno cede y gana en función de principios de justicia y proporcionalidad. La mediación, en definitiva, es un ejercicio de gobernanza dialogada donde la Administración aprende a escuchar y el ciudadano a confiar, consolidando una cultura institucional basada en el respeto mutuo y la corresponsabilidad.

## **5.12 LA SINGULARIDAD DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA**

La mediación administrativa se diferencia de otras formas de mediación por su anclaje en el interés público, lo que introduce un elemento de complejidad en su desarrollo, dado que su función es garantizar que las partes lleguen a acuerdos que sean compatibles con el principio de legalidad y que contribuyan al bienestar individual o colectivo. Esto impone al mediador una doble función: facilitar el diálogo y, al mismo tiempo, velar por que las soluciones no contravengan el marco normativo ni perjudiquen el interés general.

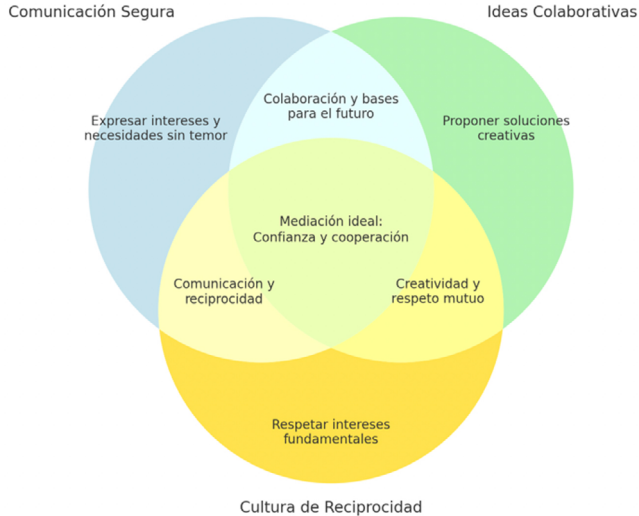
A diferencia de la mediación en el ámbito privado, donde las partes gozan de una amplia autonomía para determinar el contenido de sus acuerdos, en la mediación administrativa esta libertad se encuentra sujeta a límites jurídicos precisos. La Administración no puede disponer de su potestad ni apartarse de los principios rectores de su actuación, lo que condiciona el margen de maniobra en la negociación. En este escenario, el mediador actúa como garante de la viabilidad jurídica de los acuerdos, asegurando que cualquier compromiso adoptado respete los límites legales y administrativos vigentes.

Otro rasgo distintivo de la mediación administrativa es la asimetría inherente entre las partes. Mientras que en una mediación privada los participantes suelen encontrarse en una posición de igualdad formal, en la mediación administrativa, la Administración parte de una situación de superioridad, derivada de su condición de poder público y de su misión de protección del interés general. Esta diferencia de posición exige que el mediador despliegue estrategias específicas para equilibrar la relación, evitando que el ciudadano se sienta en una situación de indefensión o que la Administración imponga su criterio sin margen para la negociación.

La mediación administrativa es un instrumento de gestión de conflictos que, más allá de facilitar el consenso, busca armonizar el ejercicio de la autoridad pública con la escucha activa y la adaptación a las necesidades reales de los ciudadanos. Su eficacia radica en la capacidad de transformar una relación

tradicionalmente vertical en un espacio de interacción más equitativo, sin perder de vista el marco normativo que regula la actuación de la Administración.

**Diagrama de Venn: Mediación Administrativa**



### Sabías que ...

*La mediación administrativa, en su forma contemporánea, debe evolucionar para hacer frente a los retos derivados de la complejidad social y administrativa. En el modelo ADRA, se busca no solo resolver conflictos, sino también establecer una dinámica de colaboración que equilibre intereses, respete necesidades y promueva una relación más equitativa entre la Administración y la ciudadanía. Este enfoque refuerza la legitimidad de las decisiones públicas y contribuye al fortalecimiento de la democracia participativa en un mundo en constante cambio.*

### Autores clave

- **Dobarro Gómez, Cristóbal.** "La mediación en los conflictos administrativos: Perspectivas del derecho español y comparado". Colex. 2024.
- **Parada Vázquez, Ramón.** "Derecho Administrativo II. Régimen Jurídico de la actividad administrativa. Editorial: Editorial Dykinson.
- **Loureiro, Séverine.** "Le droit à l'erreur: Les bons collaborateurs font des erreurs, les bonnes entreprises le permettent Broché" – Grand livre, 16 juin 2021 (Dunod)
- **Du Gay, Paul.** "En elogio de la burocracia Weber". Organización, Ética. 2012.
- **Vázquez De Castro, Eudardo y García Villaluenga, Leticia.** "Habilidades y procedimientos en la mediación". De la teoría a la práctica de los MASC 2ª Ed.2024
- **Casado Casado, Lucía.** "La oportunidad de la mediación como mecanismo de apertura y flexibilidad del procedimiento administrativo en el contexto de una Administración Pública relacional". Revista Catalana de Dret Públic. 2023
- **Fuentes i Gasó, Josep Ramon.** "La mediación intrajudicial en el procedimiento contencioso-administrativo". En Judith Gifreu Font (dir.), Litigación administrativa. Tirant lo Blanch. 2022.



## TEMA VI

# **CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL CONVENIO DE MEDIACIÓN: CONSENTIMIENTO, OBJETO Y CAUSA**

SUMARIO: 6.1 La mediación como posible contrato: ¿Prerrogativa de derecho administrativo o de derecho privado? 6.1.1 Mediación y participación ciudadana. 6.1.2 Mediación y acción concertada. 6.1.3 Mediación como elemento transformador y garantías jurídicas. 6.1.4 La sustancia institucional de la Mediación. 6.2 Mediación en el contexto de la actividad multilateral de la Administración Pública. 6.3 La mediación como institución derivada del contrato en el derecho administrativo. 6.4 La naturaleza contractual de la mediación administrativa. 6.4.1 Elementos característicos del convenio de mediación. 6.4.2 Reafirmación del apoderamiento general de la mediación. 6.5 Características y requisitos del convenio de mediación: Consentimiento, objeto y causa. 6.6 Elementos esenciales en las figuras contractuales de la mediación. 6.7 Recapitulación sobre la técnica de la mediación y su encuadre jurídico-administrativo.

### **6.1 LA MEDIACIÓN COMO POSIBLE CONTRATO: ¿PRERROGATIVA DE DERECHO ADMINISTRATIVO O DE DERECHO PRIVADO?**

La mediación en el orden jurídico-administrativo se configura como un instrumento eficaz para garantizar la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos que les afectan. Su importancia radica en su capacidad para fomentar la colaboración en la formulación y ejecución de políticas públicas a través de su papel como mecanismo de prevención o como medio reactivo de impugnación frente a las diversas formas de acción administrativa. Esta orientación refleja un cambio significativo hacia una Administración más pres-

tacional y social, que responde a las demandas contemporáneas de mayor transparencia, inclusión y adaptabilidad.

### **6.1.1 Mediación y participación ciudadana**

El traspaso de la prerrogativa administrativa hacia modelos consensuales de actuación jurídico-pública constituye una de las características esenciales de esta evolución. A través de acuerdos, contratos, convenios y pactos, la mediación permite a los ciudadanos involucrarse de manera directa en la gestión administrativa, evitando así una posible “huida hacia el derecho privado” que pudiera diluir los principios y reglas esenciales del derecho administrativo.

La mediación, en este escenario, se convierte en un contrapeso respecto al poder público, dado que permite equilibrar la toma de decisiones administrativas con una mayor presencia de los intereses ciudadanos. Este equilibrio refuerza las garantías frente a eventuales abusos de poder, así como potencia la eficacia y la legitimidad de la acción administrativa.

### **6.1.2 Mediación y acción concertada**

Cuando la mediación se construye sobre el consenso de quienes intervienen en un procedimiento administrativo, la Administración pública asume un papel distinto al habitual. En lugar de recurrir a fórmulas coercitivas para resolver el conflicto, participa voluntariamente en un proceso de acción concertada, donde las decisiones no se imponen, sino que se articulan con la ayuda del mediador, cuya labor se orienta a comprender y equilibrar las necesidades concretas de las partes implicadas.

En este sentido, la mediación ofrece una solución al conflicto en términos legales y facilita la construcción de acuerdos que refuerzan la colaboración y la confianza entre las partes. Además, este punto de vista permite que las decisiones sean más participativas y representativas de los intereses colectivos, ampliando el horizonte de la acción pública hacia la inclusión y la deliberación participativa.

### **6.1.3 Mediación como elemento transformador y garantías jurídicas**

Una de las principales características de la mediación administrativa MEDAD es su capacidad para incorporar una perspectiva más humana y adaptativa a los procedimientos administrativos, sin comprometer los principios fundamentales de legalidad y de buena administración. La promoción de soluciones consensuadas, hace que este sistema ADRA actúe como una vía eficaz para:

1. Reducir la litigiosidad en el ámbito contencioso-administrativo.
2. Fortalecer la confianza legítima de los ciudadanos en las instituciones públicas.
3. Garantizar que las decisiones administrativas reflejen de manera adecuada las necesidades y expectativas de la sociedad.

En un contexto más amplio, la mediación MEDAD también permite una transformación estructural en la relación entre las administraciones y las personas. Su implementación favorece un enfoque más colaborativo y horizontal, alejándose del tradicional modelo jerárquico que ha caracterizado al derecho administrativo clásico. Además, fomenta la creación de un espacio de diálogo que puede contribuir significativamente a la prevención de futuros conflictos, fortaleciendo la cohesión social y la buena administración.

#### 6.1.4 La sustancia institucional de la Mediación

De la fragmentación contractual previamente atribuida a la mediación, puede afirmarse que, al igual que todo contrato, esta figura participa globalmente del concepto sustancial de “sentire cum” (sentir juntos).<sup>86</sup> Como señala Castán “*querer la misma cosa*” significa tanto como un acuerdo de voluntades, y Ruggiero lo define como “*el encuentro de dos declaraciones de voluntad que, partiendo de dos sujetos diversos, se dirigen a un fin común y se unen.*”<sup>87</sup>

Partiendo de esta concepción genérica que resulta aplicable a los distintos regímenes jurídicos, debe indicarse que, especialmente en el contexto del derecho administrativo, la naturaleza jurídica de la mediación como actividad concertada no debe estudiarse exclusivamente en términos de sustantividad, singularidad o exorbitancia. Más bien, para llegar a tales adjetivaciones, es necesario primero analizar las modulaciones que sufre la contratación abstracta cuando está en presencia de una Administración.

En este sentido, García de Enterría afirma que la actividad multilateral —de la que forma parte la mediación— ha sido hasta ahora reflejada en el marco de una teoría abstracta, denominada “teoría de los convenios de la Administración.” Esta teoría, según el autor, presenta “*una delgadísima capa de teoría general, que en realidad viene a ser predominantemente descriptiva.*” Por lo tanto, para determinar la sustantividad de cada institución, es necesario identificar y analizar los tipos específicos que se encuentran dentro de esta categoría abstracta.<sup>88</sup>

---

86. Carballo Martínez, Gerardo. “La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo” Thomson Aranzadi. 2008.

87. Castán Tobeñas, José. “Derecho civil español, común y foral. Tomo III. Derecho de obligaciones. La obligación y el contrato en general”; p. 509.

88. García de Enterría revisa la doctrina sustantivadora del contrato administrativo, que por inercia continuista permitió mantenerse sobre la base de cláusulas exorbitantes hasta el final de

En consecuencia, el convenio de mediación podría extraerse de esta etiqueta abstracta y común para dotarlo de sustantividad propia a través de una serie de caracteres específicos que contribuyan a elaborar un sello propio en el seno del régimen jurídico-administrativo. Estos caracteres permitirían destacar su funcionalidad dentro del marco de la actividad pública, subrayando su valor como herramienta eficaz para la resolución de conflictos y la promoción del interés general, respetando al mismo tiempo los derechos y garantías de los ciudadanos implicados.

### Sabías que...

*La mediación administrativa se presenta como una herramienta eficaz para resolver conflictos y también como un mecanismo necesario para redefinir las bases de la participación ciudadana en la gestión pública. Su integración en los procedimientos administrativos supone un avance hacia una administración más inclusiva, eficiente y adaptada a las demandas del siglo XXI.*

## 6.2 MEDIACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA ACTIVIDAD MULTILATERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La aceptación de la mediación y otros medios de resolución o prevención de conflictos en el orden jurídico-administrativo refleja la existencia de una actividad multilateral en la que interviene la Administración Pública. Este pluralismo intervencionista se manifiesta no solo a través del acto administrativo y la potestad reglamentaria, sino también mediante dos realidades fundamentales:

1. Contratación administrativa: Alternativa al acto unilateral, que representa una manifestación externa y objetiva de otras formas de actuación administrativa. En este contexto, predomina el intercambio de prestaciones patrimoniales sometido tanto al régimen jurídico público de contratación como al de derecho privado.<sup>89</sup>

---

la segunda postguerra. Señala el autor que la primera objeción a la doctrina sustantivadora del contrato administrativo es que parte de una idea convencional de lo que la autonomía científica e institucional del Derecho Administrativo ha de pretender. Las instituciones básicas del derecho han sido formadas en el Derecho civil, por lo que las instituciones jurídicas generales se modulan o varían cuando se introducen en el derecho administrativo conforme a las exigencias de los sujetos que intervienen. Así señala que, “*El caso del contrato no es el único, supuesto lo cual el problema no ha de plantearse en términos de singularidad, sustantividad o exorbitancia, sino más sencillamente, sin dramatismos, inquiriendo cuáles son esas modulaciones o variantes que introduce la presencia subjetiva de la Administración sobre la abstracta institución contractual.*” Curso de Derecho Administrativo. I. Sexta edición; p. 659 y ss.

89. “**Artículo 34. Libertad de pactos.**

1. *En los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración.*” Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por

2. Administración concertada: Refleja una nueva configuración del Estado social prestacional proclamado en la Constitución de 1978. Este modelo reafirma, convalida y crea “ex novo” técnicas administrativas basadas en el consenso, la información, la adhesión y la participación.

Aunque ambas formas de actuación (contratación administrativa y administración concertada) están insertas en el núcleo del derecho administrativo, transitan por vías diferenciadas. Estas responden a modelos y criterios jurídicos distintos, con un denominador común: el principio de libertad contractual o convencional. Este principio opera siempre que los acuerdos no sean contrarios al interés público ni al ordenamiento jurídico.

La mediación, como técnica convencional, puede incorporarse en cualquiera de estas dos modalidades de actuación administrativa, reafirmando su potencial para transformar la relación entre la Administración y los ciudadanos hacia un modelo más colaborativo y eficiente.

La técnica de la mediación, como forma de prevención o resolución de conflictos, puede integrarse en los ámbitos de actividad multilateral de la Administración Pública previamente descritos. No obstante, para garantizar su efectividad, resulta imprescindible una construcción dogmática sólida que explique de manera clara el fundamento de su incorporación, tal como lo establecen los artículos 86 y 112 de la Ley 39/2015, de 31 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Aunque no existe una regulación general para esta actividad multilateral, el régimen jurídico administrativo ha reconocido la virtualidad de la mediación mediante la aplicación de una pluralidad de modelos convencionales en diversos “escenarios sectoriales.” Entre los supuestos paradigmáticos, destacan:

1. Los conflictos derivados de la negociación, aplicación e interpretación de los Pactos y Acuerdos sobre las materias tasadas objeto de negociación: artículo 45 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
2. Convenios en materia tributaria: en cuanto a las vías de revisión económico-administrativa y jurisdiccional, el propio espacio que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), configura como ámbito de las actas con acuerdo, sin menoscabo de los principios de legalidad e indisponibilidad de la obligación tributaria, es susceptible de ser también configurado como ámbito de modos de ter-

---

la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

- minación de las reclamaciones y recursos distintos a la resolución y sentencia.
3. Concertación urbanística: En el ámbito del planeamiento y ejecución de actuaciones urbanísticas, especialmente en suelo urbanizable no programado.
  4. Convenios expropiatorios: Regulados en el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, permiten el “mutuo acuerdo o adquisición amistosa” entre las partes. A través de la mediación resulta posible que la Administración y el particular acuerden, de manera libre y por mutuo acuerdo, la adquisición de los bienes o derechos objeto de expropiación, lo que permite dar por concluido el expediente de expropiación iniciado. Mediación como fórmula contractual en el derecho administrativo

Las categorías convencionales mencionadas, a la luz de la ley y la doctrina, pueden considerarse como fórmulas contractuales, convencionales o concertadas de derecho administrativo. Además, la regulación de su fondo obligacional,<sup>90</sup> tras superar o mejorar la antigua doctrina de la substantividad del contrato administrativo, es la del Código Civil.

De este modo, la mediación administrativa se reafirma como una herramienta que, aunque presta elementos del derecho civil, adquiere una singularidad propia dentro del derecho administrativo, lo que requiere una clara sistematización para consolidar su aplicación y efectividad.

### **6.3 LA MEDIACIÓN COMO INSTITUCIÓN DERIVADA DEL CONTRATO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

La mediación administrativa se presenta como una figura contractual dotada de una autonomía y substantividad propias que trascienden a la tradicional influencia del derecho privado. Como ya anticipaba Santi Romano, el derecho común ha sido decisivo en la construcción sistemática de las instituciones del derecho administrativo, y la mediación encuentra en este marco un espacio propicio para reinterpretar conceptos tradicionales y adaptarlos a las necesida-

---

90. Delgado Piqueras, Francisco realiza algunas reflexiones sobre el debate histórico en relación con la substantividad del contrato administrativo, que ya prontamente impugnó y superó Parada Vázquez, coadyuvando a esta superación, la revisión realizada por los profesores García de Enterría y Fernández Rodríguez, con la aportación de la ley de 17 de marzo de 1973 reformadora de la antigua ley de contratos del Estado y esta doctrina superadora. Así afirma Piqueras que, *“esta última doctrina nos parece realmente la más lograda de cuantas se han ido ofreciendo, ya que permite sobrepasar los dogmatismos arrastrados en el intento de edificar la autonomía institucional y científica del Derecho Administrativo, contribuyendo así a la comprensión de la unidad fenomenológica del Derecho. Algo imprescindible a la hora de enfocar cuestiones que afectan a la llamada crisis del Derecho Administrativo”*. En *“La terminación convencional del procedimiento administrativo”*; Editorial Aranzadi 1ª Edición. 1995; p. 91-98.

des de la gestión pública contemporánea.<sup>91</sup> Esta figura, aunque nacida al amparo del derecho civil, se transforma en una herramienta con identidad propia cuando opera bajo las exigencias del régimen jurídico-administrativo.

El contrato, como institución clave sustentada en el principio de libertad consensual, dota a la mediación administrativa MEDAD de una base estructural que permite articularla como un instrumento jurídico eficaz. Sin embargo, cuando esta figura se sitúa en el ámbito del derecho administrativo, su esencia se transforma para ajustarse a las exigencias propias de la acción pública.

En efecto, la mediación deja de ser un mero acuerdo privado para adoptar un rol más complejo: se convierte en una herramienta para la construcción de consensos que, sin renunciar a la técnica contractual, opera bajo los principios de legalidad, interés público y buena administración.

Esta transición exige una relectura de sus elementos esenciales: a) El consentimiento, que en el derecho civil opera libremente entre las partes, aquí deviene en un acto de equilibrio entre la autoridad pública y los intereses ciudadanos y se somete a los límites inherentes al ejercicio del poder público. b) El objeto, que en el contrato privado suele ser una prestación definida, en el contexto administrativo toma la forma de un proceso destinado a la resolución de conflictos en los que se conjugan intereses públicos y privados. c) La causa, en lugar de responder a un interés estrictamente patrimonial, se orienta hacia la consecución de finalidades colectivas, integrando el interés individual en el marco de la gestión pública con fundamento en el cumplimiento de los principios de buena administración y el interés general.

Este oportuno y razonable ajuste no implica una pérdida de la naturaleza contractual de la mediación, sino su adecuación a un régimen jurídico que exige compatibilizar la autonomía de las partes con las prerrogativas administrativas. Así, la mediación administrativa se revela como una figura jurídica que, respetando los elementos clásicos del contrato, incorpora las particularidades del derecho administrativo, reafirmando su identidad como instrumento concertado al servicio del interés general.

Esta evolución de los elementos esenciales del contrato refleja una relectura de la mediación como institución jurídica. No se trata de una mera importación de la autonomía de la voluntad consagrada en el artículo 1255 del Código Civil, toda vez que, la mediación administrativa, al operar dentro de un marco público, redefine la lógica del contrato como un mecanismo que refuerza la legitimidad de la acción administrativa, al tiempo que equilibra el poder público con la participación activa de los ciudadanos.

García de Enterría apuntaba con precisión que las instituciones jurídicas deben buscar su sustantividad en la modulación que sufren al enfrentarse a las peculiaridades del derecho administrativo. Así, la mediación no queda relegada a una abstracción teórica, sino que halla en la práctica administrativa su autén-

---

91. Según afirma Sebastián Martín-Retortillo en, "El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones" Madrid: Civitas, 1996; p. 33

tico significado. Esta figura se articula sobre pilares como la concertación, el consenso y la capacidad de adaptación, que le otorgan un carácter único dentro del ordenamiento jurídico.

Lejos de diluirse en el formalismo del derecho común, la mediación se erige como una herramienta versátil y eficaz en la resolución de conflictos, enmarcándose en aquellos espacios donde la ley permite márgenes de disponibilidad. Sin transgredir los límites establecidos por la disciplina administrativa, esta técnica promueve soluciones ajustadas a los principios de legalidad, eficiencia y servicio al interés general, principios que inspiran el artículo 103.1 de la Constitución.

En su carácter híbrido, la mediación se sitúa en el delicado equilibrio entre el respeto a las prerrogativas de la Administración y la integración de los intereses de los particulares. Este modelo además de facilitar el diálogo y la resolución consensuada de controversias, también refuerza la legitimidad de la actuación pública, consolidando su función al servicio de una gestión moderna y democrática.

La mediación administrativa, por tanto, reivindica su lugar como institución autónoma, no como una derivación del derecho civil, sino como una figura jurídica que enriquece el régimen administrativo. La capacidad de armonizar intereses, promover acuerdos y respetar el principio de legalidad la posiciona como un instrumento indispensable para modernizar la gestión pública.

El desarrollo de un marco regulatorio coherente para la mediación administrativa debe reconocer su naturaleza interdisciplinaria y su potencial para equilibrar los intereses públicos y privados. Este esfuerzo requiere una colaboración constante entre la doctrina, la jurisprudencia y el legislador para garantizar que la mediación cumpla con su doble función: agilizar y resolver los conflictos de manera eficiente y garantizar un equilibrio institucional entre la autoridad pública y los derechos de los ciudadanos, a la búsqueda de una Administración más colaborativa, adaptativa y orientada a las necesidades reales de los ciudadanos.

## **6.4 LA NATURALEZA CONTRACTUAL DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA**

La legislación sectorial no ha dudado en afirmar la naturaleza negocial de la mediación administrativa, especialmente cuando se ejerce como una facultad alternativa dentro del procedimiento administrativo. Este reconocimiento permite tanto al interesado como a la Administración competente optar, ya sea por la negociación directa o a través de mediadores o conciliadores nombrados de común acuerdo.<sup>92</sup>

---

92. Ver la mediación en la terminación convencional y en el sistema de recursos administrativos en los Artículos 27, 28 y 29 Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización

En este marco, para comprender plenamente el régimen jurídico del contrato de mediación, resulta necesario definir previamente sus contenidos esenciales. Considerando el contexto procedimental en el que opera la terminación convencional de los procedimientos administrativos, podemos conceptualizar esta figura como un acuerdo de voluntades entre una administración pública y uno o varios sujetos, tanto de derecho público como privado.

Dicho acuerdo, regulado por el derecho administrativo, implica una voluntad inequívoca de someter a mediación las cuestiones litigiosas surgidas o que puedan surgir en relación con la constitución, modificación o extinción de una relación jurídica. Su objetivo principal es facilitar la terminación del procedimiento o preparar su resolución.

Esta orientación subraya una especial connotación de carácter contractual. A pesar de que la mediación carece de una disciplina legal particular o presenta una regulación incompleta, puede afirmarse que pertenece al arquetipo de los contratos nominados (“nomen iuris”), aunque atípicos. Esta atipicidad no impide que el convenio de mediación pueda ser disciplinado tanto por las normas generales de contratación como por la referencia a otros modelos contractuales afines que cumplan funciones similares.<sup>93</sup>

#### **6.4.1 Elementos característicos del convenio de mediación**

1. Interpretación de la voluntad de las partes: La mediación, como figura contractual, se basa en la autonomía de la voluntad, lo que implica que el propio contrato de mediación se convierte en la primera ley para las partes.
2. Tipicidad implícita: Aunque no es típicamente reconocida por el ordenamiento jurídico como una figura completamente definida, su integración en el contenido genérico del artículo 86<sup>94</sup> de la Ley 39/2015 de

---

turística de Canarias.

93. Castán afirma que se va abandonando la vieja terminología de contratos nominados e innominados, sustituyéndola por la de contratos típicos y atípicos, pues contrato innominado es un contrato que no tiene “nomen iuris” en el sistema de la ley, y lo esencial de los contratos atípicos es no tener una particular disciplina. Por eso -afirmamos nosotros-, el contrato de mediación si tiene “nomen iuris” pero carece de disciplina legal, y por eso es atípico pero nominado. Vid. José Castán Tobeñas. *Derecho Civil Español Común y Foral*. Tomo III; XV edición; Edit. Reus; Madrid, 1988; pág. 489-490. De los Mozos afirma que en nuestra doctrina prevalece la calificación de negocios típicos para aquellos negocios que son objeto de regulación en el ordenamiento que son los nominados (nomen=regulación), por lo que se reserva la denominación de negocios atípicos a aquéllos que aun descansando como los anteriores en una tipicidad social, y aun viniendo nombrados por el legislador (nominados en el sentido terminológico, no en el jurídico) no son objeto de una regulación legal, o ésta aparece deficiente o incompleta, los cuales para su validez requieren también una causa, verdadera y lícita (arts. 1275-1277 Cc). José Luis de los Mozos. “El Negocio Jurídico”. Edit. Montecorvo; Madrid, 1987; página 453.

94. Belando Garín, Beatriz.” La mediación administrativa. Entre el derecho a una buena administración y la renovación de la justicia.” V.Lex. 2016.

- Procedimiento Administrativo Común (LPC) le otorga una autorización tácita en el tráfico o giro administrativos.
3. Incidencia del principio de reserva de ley: La mediación administrativa se incardina en este principio, lo que permite que las administraciones públicas transformen un posible acto de prerrogativa unilateral en un acto alternativo o contractual, siempre que se respete el marco legal aplicable.

#### **6.4.2 Reafirmación del apoderamiento general de la mediación**

La mediación administrativa, al estar integrada en el artículo 86 y 112 de la LPC, recibe un apoderamiento general que legitima su uso en materias específicas. Esto no implica necesariamente que se trate de un contrato típico; sin embargo, sí refuerza su naturaleza como herramienta versátil para resolver conflictos de forma colaborativa. Esta orientación responde a la creciente demanda de soluciones consensuadas que permitan equilibrar las prerrogativas administrativas con los derechos e intereses de los ciudadanos.

En suma, la mediación administrativa se presenta como una figura contractual *sui generis*, con características y finalidades que reflejan tanto las demandas de modernización de la gestión pública como los principios rectores del derecho administrativo. Este reconocimiento, aunque implícito en algunos aspectos, abre nuevas posibilidades para su consolidación como una herramienta eficaz y ética en la resolución de conflictos en el ámbito administrativo.

### **6.5 CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL CONVENIO DE MEDIACIÓN: CONSENTIMIENTO, OBJETO Y CAUSA**

En el análisis de la naturaleza contractual de la mediación administrativa, conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPC), resulta imprescindible detenerse en los requisitos esenciales de validez de cualquier negocio jurídico: el consentimiento, el objeto y la causa. Sin embargo, en el caso del convenio de mediación, estos elementos adquieren una configuración particular debido a su integración dentro de un marco contractual atípico.<sup>95</sup>

---

95. Hay que destacar —sin ánimo de exhaustividad— que la teoría de la absorción busca el elemento preponderante, y si se corresponde con el preponderante de un contrato típico se aplica su normativa. La teoría de la combinación atiende a los fines que persiguen los contratantes y, por último la teoría de la aplicación analógica recomienda aplicar la norma de la figura tipificada más afín. Díez Picazo, Luis “Sistema de Derecho Civil.”; pág. 37.

— Un modelo contractual mixto

El convenio de mediación, al situarse en el ámbito de los contratos atípicos, presenta características propias de diferentes esquemas contractuales, tanto típicos como atípicos. En este sentido, se inscribe dentro del paradigma de los contratos mixtos o complejos, donde concurren elementos de varias figuras contractuales. Este carácter híbrido ha motivado, desde el ámbito civilista, el desarrollo de teorías como la absorción, la combinación o la aplicación analógica para explicar su régimen jurídico preferente.

A partir de esta visión, el contenido del convenio de mediación puede descomponerse en varias dimensiones contractuales que conforman su aplicabilidad y funcionalidad en el ámbito administrativo. Estos aspectos se estructuran en tres grandes categorías:

a) Acto o convenio de mediación

En primer lugar, el convenio de mediación puede entenderse como un acuerdo consensuado entre las partes, quienes deciden someterse a un procedimiento no formalizado y manifestar su voluntad de cumplir con las condiciones establecidas. Este procedimiento está dirigido por un tercero imparcial, el mediador, cuya función es facilitar el acercamiento entre las partes en conflicto.

La finalidad principal de este acuerdo es buscar un punto de avenencia sobre cuestiones litigiosas, sean estas de naturaleza contractual, administrativa o procedimental. Dicho propósito, además, puede materializarse en un contrato preparatorio, normativo o de resolución, siempre disciplinado dentro del régimen jurídico-administrativo. Este convenio refuerza la idea de que la mediación no solo busca finalizar procedimientos administrativos en curso, sino también prevenir conflictos futuros.

b) Convenio principal o negocio jurídico subyacente

El convenio principal representa el negocio jurídico o la relación que origina la necesidad de la mediación. Este acuerdo es, en muchos casos, una expectativa de derecho, cuyo contenido obligacional dependerá del resultado alcanzado por las partes durante la mediación. A diferencia de la transacción, que implica un intercambio recíproco de prestaciones, la mediación permite que una de las partes vea satisfecha su pretensión sin necesidad de comprometerse a ceder parte de sus derechos.

Por tanto, este convenio principal se encuentra condicionado y regido por las particularidades del régimen jurídico-administrativo, diferenciándolo de cualquier modelo contractual puramente civil o mercantil. Su finalidad última es garantizar que el proceso mediador derive en una solución adaptada a los principios de legalidad y proporcionalidad que rigen las actuaciones administrativas.

c) Convenio instrumental o accesorio de mediación

Finalmente, existe un componente instrumental vinculado a la mediación: el acuerdo relacionado con la designación y aceptación del mediador. Este contrato accesorio se refiere tanto a la potestad conferida al mediador por las partes como a la obligación de este de desempeñar su rol de manera imparcial y ajustada a derecho. Aquí se incluye el procedimiento para la elección del mediador, los términos de su intervención y los compromisos asumidos para garantizar la eficacia del proceso.

Este convenio instrumental, aunque pueda parecer secundario, resulta esencial para dotar de legitimidad y funcionalidad al proceso de mediación, pues asegura que las partes involucradas cuenten con un agente neutral y cualificado para facilitar el diálogo y la resolución del conflicto.

Se trata, por tanto, de personas físicas cuya labor debe ser retribuida en virtud del cumplimiento de un mandato, una comisión específica o por los servicios solicitados y prestados. Estas relaciones jurídicas encajan dentro de las categorías contractuales típicas conocidas como “contratos de cambio”, tales como el mandato, la comisión o el arrendamiento de servicios.<sup>96</sup>

Asimismo, puede encontrarse una aproximación, debido a su denominación y función, al contrato de mediación o corretaje desarrollado por la doctrina civilista y mercantilista. Aunque la prestación de servicios de los mediadores no está específicamente regulada en el Código Civil, la jurisprudencia y los usos han definido dicha actividad como la intermediación para poner en contacto a dos o más partes con vistas a la conclusión de un negocio jurídico. Un claro ejemplo de esta interpretación lo aporta la sentencia de 27 de diciembre de 1962, que reconoce esta figura en el ámbito de la práctica jurídica.

En definitiva, el régimen jurídico aplicable a este modelo de contratación de servicios se regiría, sin lugar a dudas, por los principios del derecho común y se resolvería en un foro procesal común, como lo es la jurisdicción civil.

No obstante, la situación cambia significativamente en aquellos casos en los que la mediación es realizada por un órgano institucional. En este contexto, la naturaleza contractual de la prestación del servicio de mediadores puede quedar desdibujada, especialmente si el mediador desempeña un oficio o cargo dotado de un estatuto legal.

En tales circunstancias, la prestación del servicio estaría más asociada al cumplimiento de un deber público que a una relación contractual basada en la voluntad de las partes. Como acertadamente señala Guasp, *“podemos sustraer a la noción de contrato aquellas prestaciones en que el sujeto que jurídicamente las realiza más desempeña un oficio que cumple una verdadera prestación contractual”*.<sup>97</sup>

Siguiendo la clasificación que realiza Ennecerus sobre los contratos múltiples y mixtos, el convenio de mediación encaja en el esquema de los contratos

---

96. Guasp, Jaime. “El Arbitraje en el derecho español”; Boch. P. 142 y ss

97. Guasp, Jaime. “El Arbitraje...op.cit.”; pág. 140

múltiples. En particular, puede ser ubicado en el grupo de las “uniones de contratos”, dentro de la modalidad que el citado autor denomina “unión por la conexión, con dependencia recíproca o unilateral”.<sup>98</sup>

En efecto, el convenio de mediación, compuesto por diversas formas contractuales, responde a esta categoría porque está integrado por contratos distintos, los cuales son deseados como un todo y se encuentran interrelacionados mediante vínculos de dependencia recíproca. Cada uno de estos contratos conserva su autonomía, pero opera en sinergia con los demás, lo que confiere al conjunto una funcionalidad específica dentro del marco del procedimiento administrativo.

Dado que se trata de figuras contractuales autónomas e independientes, los requisitos esenciales para la validez de cualquier contrato —el consentimiento, el objeto y la causa— serán distintos en cada uno de los contratos que conforman esta unión. Esto es aplicable incluso si todos los contratos están incorporados en un único documento formal de mediación, en el contexto de un procedimiento administrativo.

## 6.6 ELEMENTOS ESENCIALES EN LAS FIGURAS CONTRACTUALES DE LA MEDIACIÓN

### a) El acuerdo de mediación

En el primero de los negocios jurídicos que integran este modelo, es decir, el acuerdo de mediación propiamente dicho, el consentimiento se manifiesta a través de la concordancia de voluntades entre la Administración pública y otros sujetos de derecho público o privado —a quienes denominaremos mediados—. Dicho consentimiento tiene como objetivo encauzar un conflicto o litigio mediante una técnica procedimental que las partes controlan de manera conjunta, con la asistencia de un tercero neutral, el mediador.

En este contexto, las partes expresan su voluntad de participar en una sucesión de actos negociales informales, cuyo desarrollo puede concluir de dos maneras: mediante la terminación espontánea del procedimiento de mediación o a través de una declaración de voluntad respecto a la constitución, modificación o extinción de una relación jurídica. Este último supuesto tendría como propósito poner fin al procedimiento administrativo común o preparar su terminación.<sup>99</sup>

---

98. Las otras dos modalidades son , “(...) a) la unión meramente externa de varios contratos en un sólo documento, que en nada afecta a su individualidad y régimen; y c) La unión alternativa.”. Castán; “Derecho Civil...op.cit.” tomo IV; página 23.

99. Ver STS. 14 de diciembre de 1964. “(...) de su propia etimología se desprende que, en su más general acepción, el consentimiento es la coincidencia de dos o más voluntades, para la producción de un efecto jurídico, y si éste es la constitución de una obligación originará el contrato tan pronto como se dé el concurso de la oferta y de la aceptación”. tomada de la página 394. Albaladejo. Civil II. Volumen primero.

El objeto del acuerdo de mediación consiste en la prestación recíproca de hacer, es decir, la realización de una actividad específica: participar de manera activa en todas las fases de la mediación. Sin embargo, esta obligación no está orientada hacia un resultado concreto, sino que constituye una “obligación de medios”, en la que las partes se comprometen a actuar de buena fe y con la intención de encontrar soluciones al conflicto.<sup>100</sup>

Por último, la causa de este acuerdo primario radica en dos objetivos fundamentales: (1) que las partes emitan una declaración de voluntad (de avenencia o desavenencia) respecto a una posible resolución administrativa o contractual derivada del conflicto, y (2) que se logre la terminación o se facilite la preparación para la conclusión del procedimiento administrativo en cuestión.

#### b) El convenio principal o contrato derivado de la mediación

En el caso del convenio que origina la mediación, denominado contrato principal, su forma contractual durante el procedimiento de mediación se aproxima más a una ficción jurídica de contrato o a una expectativa contractual. Esto se debe a que constituye el auténtico objeto del conflicto o litigio, pero aún se encuentra bajo el ejercicio de la potestad administrativa, expresada a través de un acto unilateral. En otras palabras, el acuerdo entre la Administración y los sujetos de derecho público o privado sobre los que recaería el acto aún no se ha materializado en una auténtica voluntad consensual.

Solo cuando el resultado final es convencional se puede hablar de un auténtico contrato. Esta es una de las principales diferencias entre el convenio arbitral y el convenio de mediación. En el primero, las partes renuncian a ciertas prerrogativas y aceptan acatar la decisión vinculante del árbitro. En el segundo, las partes conservan la facultad de aceptar o rechazar las propuestas del mediador en cualquier momento, y en caso de no alcanzarse un acuerdo, la Administración, en ejercicio de su prerrogativa, emitirá el acto administrativo correspondiente.

En este contexto, solo puede hablarse de contrato cuando el procedimiento de mediación concluye con éxito y se formaliza un acuerdo. En dicho escenario, la Administración cede parte de su facultad de prerrogativa al adoptar una actuación concertada. A partir de este momento, las obligaciones de prestación que asumen las partes ya no tienen su origen en la ley general, sino directamente en el contrato. Estas obligaciones, como estipula el artículo 1091 del Código Civil, adquieren fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse en los términos establecidos en el acuerdo.

Se evidencia, por tanto, que esta declaración de voluntad que culmina en un pacto, convenio o contrato, puede tratarse perfectamente de una transacción mediada; sin embargo, ello no implica que necesariamente deba configurarse

---

100. Tal y como concibe la doctrina a la obligación de hacer sin comprometer un determinado resultado. Lo contrario sería una obligación de resultado. Vid. Luis Díez Picazo. “Sistema de Derecho Civil II...op cit.”; pág. 135

como tal. Puede existir una relación jurídica controvertida entre las partes cuya resolución no requiera un intercambio de prestaciones recíprocas en los términos tradicionales de dar, prometer o retener algo, como es propio de la transacción.

Un escenario posible es aquel en el que una de las partes de la relación jurídica acepta íntegramente las pretensiones de la otra, impulsada por la labor persuasiva del mediador, y en virtud de la evidencia o el convencimiento de que el derecho controvertido favorece a una de las partes. En este contexto, el mediador desempeña un papel prioritario en la facilitación del acuerdo, sin que ello implique necesariamente que ambas partes deban realizar concesiones recíprocas.

Sin embargo, debe resaltarse que, como resultado de una actividad mediadora, puede surgir una nueva relación jurídica que genera ciertas obligaciones de prestación dentro de un marco contractual. Esto, no obstante, no implica que la Administración, mediante esta modalidad de actuación concertada en el ejercicio de sus funciones públicas, altere la resolución que habría adoptado bajo el marco de su prerrogativa administrativa.

#### c) Consentimiento y causa en el convenio propio de mediación

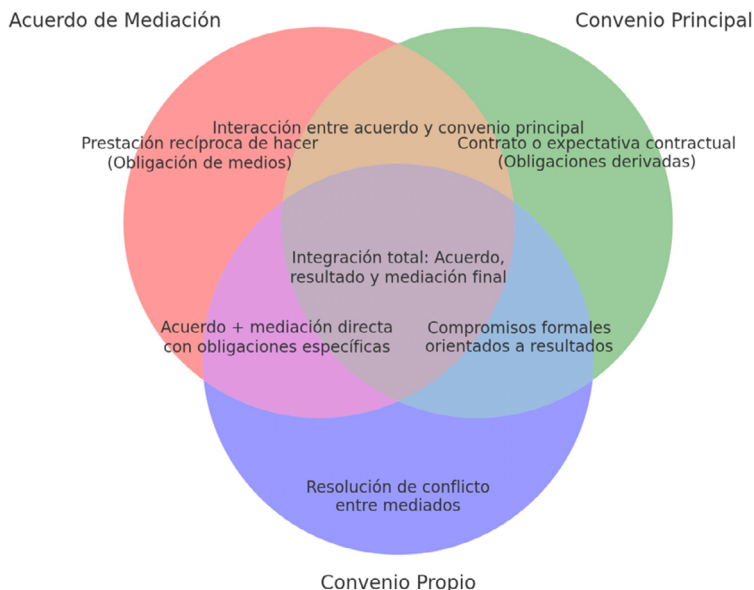
En el convenio propio de mediación, el consentimiento queda determinado por la voluntad común del mediador y los mediados de establecer un pacto con un objeto claro y una causa vinculante. Este acuerdo se configura como un contrato de intercambio de prestaciones, en el que el mediador se compromete a realizar una actividad mediadora o pacificadora, mientras que los mediados acuerdan proporcionar la remuneración convenida y cumplir con las distintas fases del procedimiento de mediación, cuya dirección estará a cargo del mediador designado.

La causa de este convenio radica en la resolución de un conflicto, ya sea presente o potencial, entre las partes mediadas. Este objetivo define la finalidad del contrato y su ejecución dentro del marco jurídico correspondiente.

#### Sabías que...

*El análisis de estas tres categorías confirma el carácter único y complejo del convenio de mediación en el ámbito administrativo. A diferencia de otros contratos tradicionales, este modelo presenta una dualidad: por un lado, toma elementos del derecho privado; por otro, se encuentra profundamente arraigado en los principios de legalidad, transparencia y control que caracterizan al derecho administrativo. Este equilibrio convierte a la mediación administrativa MEDAD en una herramienta jurídica de gran versatilidad, capaz de adaptarse a las exigencias tanto de los administrados como de la Administración Pública.*

Diagrama de Venn sobre los Componentes del Acuerdo de Mediación



## 6.7 RECAPITULACIÓN SOBRE LA TÉCNICA DE LA MEDIACIÓN Y SU ENCUADRE JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

En síntesis, la técnica de la mediación administrativa MEDAD, aunque esté compuesta por una pluralidad de contratos interrelacionados, se inserta dentro de un sistema normativo que trasciende la perspectiva civilista convencional para adaptarse a las reglas del derecho administrativo. El contrato o convenio de mediación, orientado a culminar con la terminación convencional del procedimiento administrativo o a preparar su conclusión, debe ajustarse a los principios y normas sustantivas propias del derecho administrativo.

Por tanto, aunque comparta ciertos elementos con los contratos civiles, el acuerdo o convenio de mediación en el régimen jurídico-administrativo adquiere una naturaleza singular que exige su análisis desde la perspectiva del derecho público. Este punto de vista garantiza que la mediación cumpla con su propósito finalista de satisfacer tanto el interés público como los derechos legítimos de los ciudadanos, tal y como establece el artículo precitado artículo 86 de la Ley de Procedimiento Común en consonancia con los principios constitucionales en los que se fundamenta la mediación administrativa.

Así, existen una causa, un consentimiento y un objeto comunes o globales, que constituyen elementos esenciales de la actividad contractual de derecho privado pero que también se integran en la actividad administrativa como no podía ser de otra manera.

La esencia de todo contrato radica en la presencia de un objeto cierto y una causa que le otorgue sustento jurídico, tal como establece el artículo 1261 del Código Civil. De manera análoga, ningún acto administrativo puede considerarse legítimo sin un objeto cierto, determinado y adecuado, ni sin una causa que justifique su finalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 34.1 y 34.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La causa, entendida como el motor finalista de cualquier actuación administrativa, no se agota en el cumplimiento de una mera formalidad, sino que busca satisfacer, de manera efectiva, el interés jurídico del ciudadano afectado. Este propósito enlaza con el principio cardinal que rige toda actividad administrativa: el interés público o general, tal como lo consagran el artículo 103.1 de la Constitución Española y el artículo 3.1 de la Ley 39/2015. En este contexto, la mediación se muestra como una herramienta que refuerza el vínculo entre el ciudadano y la Administración, y que también encarna una visión moderna de la gestión pública, orientada hacia resultados tangibles y acordes con los valores constitucionales.

La mediación MEDAD se constituye mediante el acuerdo de voluntades de las partes, sin necesidad de recurrir a formalidades solemnes. Su propósito es facilitar la resolución del conflicto a través de cesiones recíprocas, cuidadosamente equilibradas, que no implican renunciaciones absolutas, sino ajustes que permiten redistribuir derechos y obligaciones de forma equitativa. Este mecanismo refleja el sentido de utilidad y equilibrio que define la naturaleza contractual, promoviendo soluciones que respetan tanto los intereses de las partes como el marco jurídico que las tutela.

### **Autores clave**

- **Guasp, Jaime.** “El Arbitraje en el derecho español”; Boch. 1956.
- **José Castán Tobeñas.** Derecho Civil Español Común y Foral. Tomo III; XV edición; Reus; Madrid, 1988
- **José Luis de los Mozos.** “El Negocio Jurídico”. Edit. Montecorvo; Madrid, 1987
- **Martín-Retortillo, Sebastián,** “El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones”; Civitas. 1996.
- **García de Enterría, Eduardo.** “Curso de Derecho Administrativo. I. Sexta edición.



## TEMA VII

# MEDAD: UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA (PRIMERA PARTE)

SUMARIO: Introducción. 7.1 Metodología. A) La planificación: Identificar los objetivos, actores y procedimientos adecuados. B) La ejecución: Aplicar técnicas específicas que faciliten el diálogo y la resolución. C) La evaluación: Analizar los resultados obtenidos y retroalimentar el sistema para futuras mejoras. 7.2 Escucha Activa. 7.2.1 Tipos de escucha activa en la mediación administrativa. 7.2.2 Elementos clave para que haya escucha activa. 7.2.3 La importancia del relato previo en la escucha activa. 7.2.4 Los sesgos de confirmación. 7.2.5 La Construcción de una Mediación Administrativa sin Sesgos: Estrategias para un Enfoque Objetivo. 7.2.6 El relato de la Administración. 7.2.7 El Caucus. 7.2.8 El “brainstorming” o “lluvia de ideas”. 7.2.9 La importancia de la fase documental en la mediación administrativa. 7.2.10 Principio de economía procesal en la gestión documental del mediador. 7.2.11 El principio de economía procesal y el de celeridad. 7.2.12 El principio de observación en la mediación administrativa. 7.2.13 Aplicación de la Comunicación “No Violenta” (CNV) en la Escucha Activa.

## INTRODUCCIÓN

El acrónimo MEDAD además de referirse a la voz “*Mediación Administrativa*” también contiene los elementos clave asociados a este modelo, dándole un significado más amplio a través de una aproximación integral que nos permite comprender y estructurar la mediación administrativa que es el núcleo del proceso. De ahí que se configure como un instrumento que permite a las partes involucradas —la administración pública y los ciudadanos— encontrar soluciones consensuadas con relación a los conflictos o desacuerdos.

Dichos elementos clave son los siguientes: 1) **Metodología**, 2) **Escucha activa**, 3) **Diagnóstico**, 4) **Armonización** y 5) **Decisión compartida**.

Cada elemento del acrónimo MEDAD constituye un pilar esencial en el proceso de mediación, habida cuenta de que este modelo de cinco pasos, actúa como un eslabón indispensable dentro de una secuencia ordenada y coherente de reglas operativas. Estos principios están diseñados para integrarse de manera armónica, conformando un sistema indivisible en el que cada componente fortalece al siguiente.

Su implementación no admite omisiones ni atajos, ya que cualquier alteración en su aplicación comprometería la eficacia del proceso mediador. Por ello, MEDAD además de ser un enfoque integral, también contiene un conjunto de fundamentos interdependientes que garantizan la construcción de soluciones equilibradas, sostenibles y adaptadas al contexto de la mediación administrativa.

La validación del modelo MEDAD no ha sido un proceso inmediato, sino un recorrido estructurado en diferentes etapas, donde la teoría y la práctica se han unido para dar forma a un método sólido y eficaz. Su punto de partida estuvo en la observación empírica de miles de conflictos administrativos, un análisis detallado que permitió identificar las carencias de los mecanismos de resolución de conflictos tradicionales y las necesidades específicas que quedaban sin respuesta en la interacción entre la Administración y los ciudadanos.

Desde ese diagnóstico inicial, el modelo se puso a prueba en casos reales, aplicándose a procedimientos concretos para evaluar si los cinco pilares que lo sostienen —**Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida**— eran capaces de ofrecer soluciones efectivas. Con cada caso resuelto, se fueron recopilando datos que evidenciaban su operatividad y ofrecían una medida de su impacto: no bastaba con que se alcanzara un acuerdo, era imprescindible que este fuera sostenible, justo y reconocido por ambas partes como una solución legítima y equitativa.

El siguiente paso fue la medición de resultados. Se analizaron las tasas de éxito de la mediación basada en MEDAD, se examinaron las percepciones de los ciudadanos y de los funcionarios implicados, y se evaluó el modo en que los acuerdos alcanzados transformaban la relación entre la Administración y los administrados. Se trataba de comprobar si este enfoque conseguía mejorar la confianza en las instituciones, reducir la conflictividad y generar soluciones más ágiles y satisfactorias.

A partir de la experiencia acumulada, el modelo fue sometido a ajustes y perfeccionamientos. Cada aplicación práctica aportaba un aprendizaje nuevo, una perspectiva más amplia que permitía afinar los protocolos y adaptar la metodología a distintos contextos administrativos. Se trataba de garantizar que fuera un modelo teóricamente válido, pero también que su aplicación pudiera sostenerse en cualquier escenario sin perder coherencia ni eficacia.

Con el tiempo, la consistencia en sus resultados consolidó MEDAD como un enfoque confiable. Ya no era un modelo experimental, es un sistema estructurado, replicable y jurídicamente seguro, con capacidad para transformar la

manera en que se resuelven los conflictos administrativos. Su consolidación ha supuesto la validación de un método y ha sentado las bases para una nueva forma de entender la mediación administrativa, donde el diálogo, la corresponsabilidad y la búsqueda de soluciones equilibradas se convierten en principios rectores de una Administración más abierta y más relacional.

## 7.1 METODOLOGÍA

Es el conjunto de principios, procedimientos y técnicas que se utilizan para organizar y realizar una investigación, un análisis o una tarea de manera sistemática y estructurada. Se trata de un enfoque ordenado y planificado que permite alcanzar un objetivo específico, garantizando rigor, claridad y coherencia en los procesos de mediación.<sup>101</sup>

En el ámbito académico, científico o profesional, la metodología es clave para garantizar la reproducibilidad, la validez y la eficacia de cualquier proyecto. Se utiliza para diseñar estrategias, seleccionar técnicas, analizar resultados y adaptarse a las particularidades de cada contexto, siempre buscando una ejecución fundamentada y consistente.

Con la inclusión de la voz “metodología” en el contexto del modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización de intereses y Decisión compartida), se amplía la perspectiva hacia un enfoque que aborda la resolución de conflictos, y también el diseño, la implementación y la evaluación de procesos orientados a alcanzar soluciones efectivas y sostenibles.

En este marco, la “Metodología representa el marco estructurado que guía las diferentes etapas del proceso de mediación administrativa. Esto incluye:

- A) La planificación: Identificar los objetivos, actores y procedimientos adecuados.
- B) La ejecución: Aplicar técnicas específicas que faciliten el diálogo y la resolución.
- C) La evaluación: Analizar los resultados obtenidos y retroalimentar el sistema para futuras mejoras.

### **A) La planificación: Identificar los objetivos, actores y procedimientos adecuados**

La planificación en la mediación administrativa es la etapa clave que establece los fundamentos para un proceso exitoso. Esta fase implica:

---

101. Esta palabra proviene del griego *metodos* (camino o vía para alcanzar un fin) y *logos* (tratado o estudio), lo que subraya su naturaleza como disciplina dedicada al estudio y la aplicación de métodos. La metodología no solo define las herramientas o pasos concretos a seguir, sino que también establece las bases conceptuales y teóricas que guían el proceso.

### **1. Definir los objetivos claros del proceso de mediación:**

Se debe determinar qué se busca alcanzar, ya sea la resolución de un conflicto específico, la mejora de las relaciones entre las partes, o incluso sentar precedentes para futuras situaciones similares. En el ámbito administrativo los objetivos pueden abarcar desde aspectos generales, como reducir la sobrecarga en los tribunales y promover una gestión más eficiente de los recursos públicos, hasta metas más particulares, como resolver disputas específicas relacionadas con la expropiación de terrenos para infraestructuras, acordar compensaciones económicas en casos de daños causados por decisiones administrativas, o facilitar el cumplimiento de normativas ambientales.

Por ejemplo, en el ámbito urbanístico, se puede intentar un acuerdo que permita la construcción de un parque público respetando los derechos de los vecinos; en sanidad, la resolución de una reclamación por un retraso médico; o en extranjería, garantizar que una solicitud de asilo sea ajustada a las exigencias legales evitando rechazos. A través de estos objetivos se persigue solucionar conflictos puntuales, y mejorar la confianza entre la ciudadanía y la Administración, optimizando los procesos y los resultados.

**2. Identificar a los actores clave:** En la mediación administrativa, esto incluye identificar no solo a las partes en conflicto (por ejemplo, un ciudadano y una administración pública), sino también a los mediadores, representantes legales, técnicos y cualquier otra persona o entidad cuya participación sea relevante para el proceso.

Es necesario garantizar que todas las partes estén debidamente representadas y tengan un protagonismo claramente definido. En un caso de mediación administrativa relacionado con un problema de licencias urbanísticas, pueden participar el ciudadano solicitante de la licencia, el representante del ayuntamiento encargado de los permisos, y técnicos urbanísticos que aporten datos clave para evaluar la viabilidad del proyecto.

En un conflicto medioambiental sobre la ubicación de un vertedero, podrían intervenir representantes de la comunidad afectada, funcionarios de medio ambiente, expertos en impacto ambiental y, si fuera necesario, el responsable de la empresa operadora. En el ámbito de extranjería, un proceso de mediación podría implicar al extranjero en una denegación de entrada en territorio nacional, a representantes de la administración competente, abogados, trabajadores sociales y, en algunos casos, intérpretes especializados para garantizar la comunicación adecuada entre las partes.

**3. Establecer los procedimientos:** Aquí se diseñan los pasos específicos que se seguirán durante la mediación, considerando los marcos legales, administrativos y organizativos aplicables. Esto incluye determinar el lugar y el formato del proceso (presencial, virtual, mixto), las reglas de confidencialidad, los plazos a cumplir y las etapas del procedimiento, desde la apertura hasta la

firma de acuerdos o la toma de decisiones en el caso de se trate de una mediación evaluativa o de un arbitraje informal.

### **B) La ejecución: Aplicar técnicas específicas que faciliten el diálogo y la resolución**

La ejecución es el corazón del proceso de mediación, donde se aplican las herramientas y técnicas necesarias para lograr una resolución efectiva y satisfactoria. En esta fase, se considera necesario:

1. Crear un ambiente de confianza: Es esencial que todas las partes perciban el espacio de mediación como neutral, seguro y equitativo. Esto requiere una actitud imparcial del mediador, quien debe demostrar empatía, respeto y profesionalidad.

2. Facilitar la comunicación: El mediador utiliza técnicas de escucha activa, reformulación, clarificación y síntesis para garantizar que todas las partes se sientan escuchadas y comprendidas. En el ámbito administrativo, donde los conflictos suelen involucrar procedimientos complejos o normas específicas, es vital traducir el lenguaje técnico a términos comprensibles para todos.

3. Promover el diálogo constructivo: En esta etapa, el mediador ayuda a las partes a identificar sus intereses subyacentes, más allá de sus posiciones iniciales. Por ejemplo, un ciudadano puede querer más que una compensación económica; puede buscar una disculpa, motivación o una mejora en el servicio público.

4. Generar opciones de solución: A través de dinámicas como lluvia de ideas o simulación de escenarios, el mediador guía a las partes para proponer soluciones creativas y mutuamente beneficiosas, adaptadas al marco legal y administrativo.

5. Concretar acuerdos: Una vez que se llega a una solución aceptable, el mediador ayuda a las partes a formalizar el acuerdo de manera clara, precisa y vinculante, según lo permita la normativa aplicable.

### **C) La evaluación: Analizar los resultados obtenidos y retroalimentar el sistema para futuras mejoras**

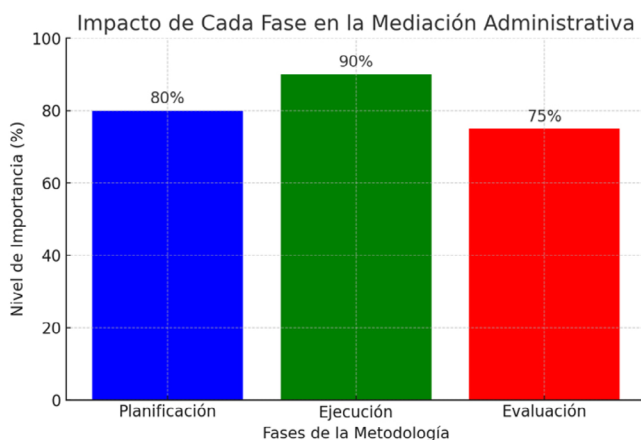
La evaluación es una fase crítica que permite aprender del proceso de mediación y garantizar su mejora continua. Incluye:

1. **Revisión del cumplimiento del acuerdo:** Es fundamental verificar si las partes han cumplido con lo estipulado en el acuerdo alcanzado durante la mediación. Esto puede requerir un seguimiento a corto y medio plazo, especialmente en conflictos administrativos que involucran cambios en políticas o procedimientos.

2. **Análisis de los resultados:** Se deben evaluar los impactos inmediatos y a largo plazo del proceso de mediación. ¿Se resolvió el conflicto de manera satisfactoria? ¿Se fortalecieron las relaciones entre las partes? ¿Se lograron los objetivos iniciales, como reducir la litigiosidad o mejorar la percepción pública de la administración?

**3. Identificación de áreas de mejora:** Basándose en la experiencia del caso mediado, se pueden detectar aspectos que requieren ajustes, ya sea en la metodología, en la capacitación de los mediadores o en las normativas que regulan la mediación administrativa.

**4. Retroalimentación al sistema:** Finalmente, la información obtenida durante el proceso de evaluación debe integrarse al sistema general de mediación para perfeccionar las políticas, prácticas y herramientas utilizadas. Esto podría incluir la actualización de guías de mediación, la implementación de nuevas tecnologías o la promoción de programas de sensibilización para fomentar la cultura de la mediación en la administración pública.



### Sabías que...

*La metodología aplicada a la mediación además de garantizar que el proceso sea riguroso y transparente, también facilita su adaptación a las particularidades de cada caso, con el fin de asegurar que las soluciones sean prácticas, inclusivas y viables en el ámbito administrativo.*

## 7.2 ESCUCHA ACTIVA

Esta caracterización en el contexto del modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización de intereses y Decisión compartida), subraya la importancia de una comunicación abierta y receptiva en la mediación. La Administración y los ciudadanos deben esforzarse en comprender mutuamente sus posiciones, necesidades y preocupaciones. Es necesario escuchar, pero también interpretar y validar las perspectivas de la otra parte a fin de generar un ambiente de confianza y respeto que facilite el diálogo.

La escucha activa forma parte del diálogo constructivo, centrado en la voluntad de las partes para explorar soluciones desde una perspectiva colabo-

rativa y no confrontativa. En este sentido, el mediador desempeña un papel esencial al facilitar un intercambio de ideas que permita abordar las cuestiones conflictivas de manera estructurada, enfocándose en los intereses comunes y dejando de lado posturas rígidas o defensivas.

Para que haya escucha activa debe haber también una expresión verbal activa y una dinámica que ayude a entender, a reformular los mensajes y validar las ideas para asegurar que las partes se sienten comprendidas. Este proceso se desglosa en varios niveles y actores:

### **7.2.1 Tipos de escucha activa en la mediación administrativa**

#### **a) Escucha activa de la Administración hacia los ciudadanos**

Es una tarea esencial para transformar la relación tradicionalmente vertical en un espacio de diálogo auténtico. No se trata únicamente de oír lo que el ciudadano expresa, sino de demostrar una receptividad genuina, una disposición real para comprender sus inquietudes y necesidades sin la premisa de imponer autoridad o justificar decisiones previas. La comunicación, en este contexto, debe alejarse de los formalismos vacíos para convertirse en un ejercicio de empatía que refuerce la confianza en la gestión pública.

El ciudadano necesita sentirse escuchado sin interrupciones, sin la sensación de estar ante una barrera burocrática que frena su capacidad de expresión. La Administración, por su parte, debe permitir que sus palabras fluyan, sin prisas ni limitaciones arbitrarias, brindando el tiempo necesario para que cada preocupación sea expuesta con claridad.

La escucha activa no se agota en el acto de recibir información, sobre todo implica un esfuerzo por reformular lo que se ha entendido y devolver al interlocutor una síntesis que confirme la comprensión del mensaje. Expresiones como *“Si entiendo bien, su principal inquietud es...”* o *“¿Es correcto decir que lo que le preocupa es...?”* aclaran el contenido de la conversación y transmiten el compromiso de la Administración con el proceso de mediación.

Mostrar interés significa también hacer preguntas que vayan más allá de lo superficial, indagar en los detalles, comprender el contexto del conflicto y las motivaciones que lo originan. Una pregunta bien formulada aporta claridad al mediador y permite al ciudadano estructurar mejor sus propias razones y encontrar, en ocasiones, nuevas perspectivas sobre su problema.

Sin embargo, este proceso de escucha puede verse bloqueado cuando la Administración adopta una postura defensiva, cuando se apresura a justificar su actuación en lugar de centrarse en entender el punto de vista del ciudadano. La mediación no es un juicio ni un espacio para reafirmar la posición institucional, sino una oportunidad para construir confianza y legitimidad, asumiendo que la apertura y la flexibilidad son signos de fortaleza, no de debilidad.

La Administración que escucha activamente se convierte en una entidad más cercana y accesible, capaz de atender conflictos con sensibilidad y rigor.

## **b) Escucha activa de los ciudadanos hacia la Administración**

Es un factor clave para transformar el diálogo en una vía de solución efectiva. Comprender que la Administración opera dentro de un marco normativo con objetivos de interés general y limitaciones de recursos, es esencial para que las expectativas sean realistas y las soluciones viables. Lejos de asumir una postura de resignación, se trata de construir un enfoque basado en el entendimiento mutuo, donde ambas partes reconozcan las dificultades y posibilidades de cada una.

Para que este proceso sea efectivo, es fundamental que los ciudadanos se acerquen al diálogo sin prejuicios sobre las intenciones de la Administración. La percepción de que toda decisión administrativa es arbitraria o interesada bloquea la posibilidad de generar acuerdos. Escuchar con una disposición abierta implica reconocer que detrás de cada norma o procedimiento existen razones que, aunque puedan ser discutidas o mejoradas, responden a una lógica institucional. Identificar estos intereses legítimos y buscar puntos en común permite transformar la mediación en un espacio de construcción y no de confrontación.

Un ciudadano que escucha activamente además de recibir información, participa en la clarificación de los procedimientos administrativos. Formular preguntas con un ánimo genuino de entender, en lugar de desafiar, permite desentrañar las razones detrás de ciertas decisiones y explorar alternativas dentro del marco legal. Esta disposición para encontrar un terreno común convierte a los ciudadanos en actores activos del proceso y no en meros receptores de una resolución. En este sentido, la mediación se convierte en un ejercicio de reciprocidad, donde la comprensión de ambas partes facilita acuerdos más sólidos, sostenibles y ajustados a la realidad.

## **c) Escucha activa del mediador**

Es el eje sobre el que gira el equilibrio entre las partes. El mediador además de escuchar lo que cada “mediado” expresa, debe de captar el sentido profundo de sus palabras, identificar los intereses que subyacen a sus posiciones y detectar los puntos de conexión que puedan allanar el camino hacia el entendimiento. Su papel no es el de un árbitro que dicta resoluciones, sino el de un facilitador que ayuda a transformar el conflicto en una oportunidad para el acuerdo.

Para que la mediación cumpla su propósito, el mediador debe reformular con precisión las ideas de ambas partes, permitiéndoles verse reflejadas en el proceso y asegurar que el mensaje que desean transmitir sea correctamente comprendido. Este ejercicio confirma el significado de lo expresado y refuerza la sensación de ser escuchado y legitimado en el diálogo. A lo largo de la conversación, el mediador sintetiza los puntos en conflicto y destaca los acuerdos parciales alcanzados para evitar que la discusión se disperse o se estanque en posiciones inamovibles.

Pero la escucha activa va más allá de las palabras. Muchas veces, el conflicto no se expresa únicamente a través del lenguaje verbal, también se expresa

en gestos, silencios y matices emocionales que pueden pasar desapercibidos. Un mediador hábil es capaz de percibir estas señales y validarlas de manera neutral, sin inclinarse hacia ninguna de las partes, pero reconociendo la carga emocional que pueda estar afectando la dinámica del diálogo. Ante una tensión no verbalizada, la mediación es un espacio donde se pueden explorar esas preocupaciones, aportando claridad y permitiendo que cada parte se sienta comprendida antes de avanzar hacia una solución.

Para que este proceso fluya de manera equilibrada, el mediador debe regular el intercambio de intervenciones, asegurándose de que cada parte tenga su espacio de expresión sin interrupciones ni desequilibrios en la comunicación. Un diálogo en el que ambas voces tienen el mismo peso favorece el desarrollo de acuerdos equitativos, y refuerza la idea de que la mediación es un proceso de reconocimiento mutuo, donde la justicia no se impone, sino que se construye en conjunto.

## 7.2.2 Elementos clave para que haya escucha activa

### a) Comunicación verbal activa

En la mediación administrativa, la escucha activa va más allá de la simple recepción de palabras; requiere una interacción consciente que permita construir un canal de comunicación genuino entre las partes. No basta con oír, es necesario interpretar, procesar y devolver lo escuchado de manera que el interlocutor perciba que su mensaje ha sido comprendido y valorado. Para ello, el uso de herramientas como la reformulación, la aclaración y la validación resulta fundamental en la dinámica del diálogo.

La reformulación permite que quien habla se escuche a sí mismo a través de la voz del mediador, lo que facilita la clarificación de ideas y la identificación de posibles imprecisiones en su discurso. Cuando el mediador expresa con otras palabras lo que ha sido dicho, refuerza la idea de que la comunicación es efectiva y ayuda a que las partes encuentren puntos de coincidencia donde antes solo veían distancia.

La aclaración, por su parte, abre la puerta a una comprensión más profunda del problema, permitiendo que los detalles esenciales salgan a la luz sin dar lugar a interpretaciones erróneas. Preguntar con interés y sin juzgar genera confianza y ayuda a desentrañar los matices de la disputa.

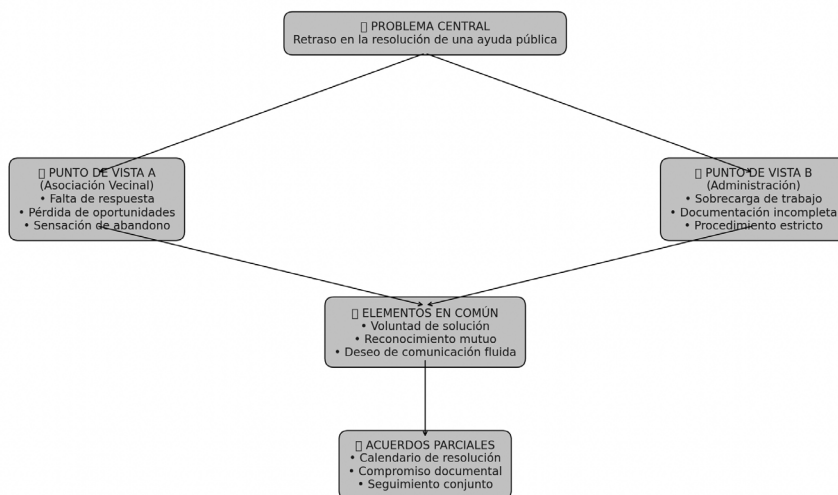
Por último, la validación cumple una función en la construcción del respeto mutuo. Cuando se reconoce el valor de lo que expresa cada parte, sin necesidad de otorgarle la razón, el mediador fomenta un ambiente en el que ambas posiciones pueden coexistir sin ser descalificadas. Frases como *“entiendo que esto le preocupa”* o *“es razonable que esto le parezca importante”* contribuyen a reducir la tensión y a reforzar la disposición a escuchar al otro. De este modo, la comunicación en la mediación no es un simple intercambio de palabras, sino

una construcción progresiva de entendimiento en la que cada intervención del mediador allana el camino hacia la resolución del conflicto.

### b) Dinámicas que fomenten la comprensión

En la mediación administrativa, la comprensión entre las partes debe ser facilitada a través de estrategias concretas que permitan que el diálogo fluya sin interferencias ni distorsiones. Para ello, el mediador actúa como garante de un espacio en el que cada persona pueda expresar sus ideas sin temor a ser interrumpida o desacreditada. La creación de reglas claras es un punto de partida fundamental, pues establece un marco de respeto en el que las intervenciones se suceden de manera ordenada, permitiendo que cada argumento sea escuchado con la atención que merece.

El ambiente en el que se desarrolla la mediación también desempeña un papel importante. Más allá de las palabras, la atmósfera debe propiciar la apertura y la confianza, evitando cualquier signo de confrontación. Esto significa que el mediador debe adoptar una postura que transmita neutralidad, asegurándose de que ninguna de las partes se sienta expuesta a juicios o actitudes defensivas que entorpezcan el proceso. En este sentido, los elementos visuales pueden convertirse en aliados para reforzar el entendimiento. La representación gráfica de los puntos de acuerdo y desacuerdo mediante esquemas o anotaciones permite a las partes visualizar el progreso de la conversación, concentrarse en los aspectos esenciales del conflicto y evitar repeticiones innecesarias o desvíos del tema central.



El lenguaje no verbal, muchas veces ignorado, es otra herramienta de gran valor en la mediación. El contacto visual sostenido, los gestos de asentimiento y una disposición corporal abierta refuerzan la sensación de escucha activa y de interés genuino en lo que el otro tiene que decir. La disposición del mobiliario, como la disposición en semicírculo en lugar de una estructura enfrenta-

da, puede reducir la sensación de antagonismo y favorecer la colaboración. A través de estas dinámicas, el mediador contribuye a que el proceso sea percibido como un espacio de construcción compartida, en el que la solución surge de la interacción respetuosa y no de la imposición de una parte sobre la otra.

### **c) Diferencias en la escucha activa entre el mediador y las partes**

La mediación es un espacio donde convergen tres formas distintas de escucha, cada una con su propósito, su alcance y sus limitaciones. El mediador, en su rol de garante del diálogo, ejerce una escucha neutra, atenta y estratégica. Su objetivo es el de recibir información e interpretar lo que subyace en las palabras, identificar los intereses reales de cada parte y asegurar que la comunicación fluya sin distorsiones.

El mediador reformula, sintetiza y clarifica con el fin de que cada posición quede expresada con precisión y sin ambigüedades. Mientras que las partes pueden dejarse llevar por la emoción, el mediador se mantiene en un equilibrio sereno, evitando que el intercambio se convierta en una confrontación estéril. Su labor es la de un arquitecto del diálogo, quien organiza el discurso, filtra lo superfluo y guía el proceso hacia una solución que sea justa y aplicable.

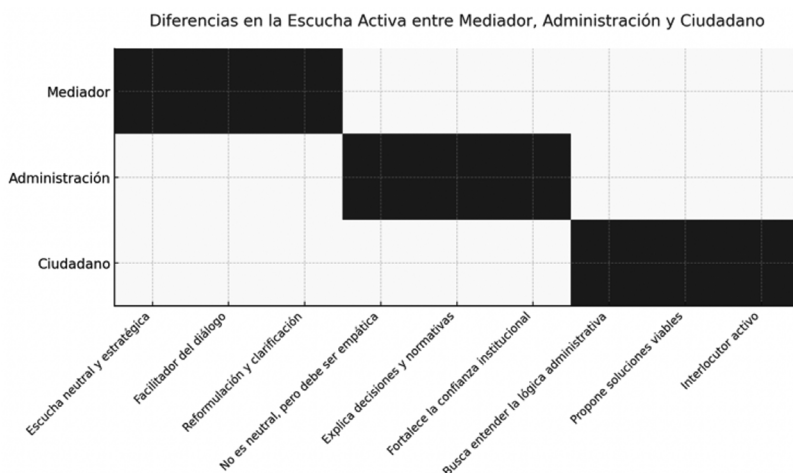
Por su parte, la Administración se enfrenta a un reto distinto en la escucha activa. A diferencia del mediador, no es un observador neutral, sino una de las partes implicadas en el conflicto, lo que la obliga a armonizar su papel institucional con una actitud de apertura. Su escucha debe trascender la mera formalidad burocrática y adoptar un carácter empático y transparente. Es fácil para la Administración caer en una posición de defensa de su autoridad, pero la mediación requiere un esfuerzo consciente por interpretar las inquietudes ciudadanas y dar respuestas claras.

En lugar de simplemente oír las reclamaciones, la Administración debe esforzarse en explicarlas desde su marco de competencias, desmontando la percepción de arbitrariedad y demostrando que cada decisión tiene fundamentos objetivos y límites normativos que la condicionan. Una Administración que escucha con disposición y sensibilidad resuelve mejor los conflictos y fortalece la confianza institucional.

Los ciudadanos, por su parte, también deben asumir un cambio de enfoque en la manera en que escuchan a la Administración. No basta con exponer demandas o cuestionar decisiones; la clave está en comprender la lógica que rige el actuar administrativo. Esto no significa aceptar sin más lo que se les plantea, sino situarse en un marco de realismo, entendiendo las restricciones jurídicas, económicas y organizativas que operan en el sector público.

Cuando el ciudadano escucha sin prejuicios, abre la posibilidad de encontrar puntos de entendimiento y construir alternativas que respondan a su interés particular, pero que también sean viables dentro la legalidad administrativa. De esta forma, deja de ser un simple destinatario de decisiones y se convierte en un interlocutor activo, capaz de generar propuestas fundamentadas y colaborar en la búsqueda de soluciones sostenibles.

Así, mientras el mediador es el intérprete del diálogo y el facilitador del equilibrio, la Administración debe asumir la escucha como un ejercicio de responsabilidad y apertura, y los ciudadanos deben aprender a comprender los límites y posibilidades de la gestión pública. Solo cuando estas tres formas de escucha se alinean, la mediación administrativa alcanza su verdadero potencial: transformar el conflicto en un espacio de entendimiento y construir soluciones que respondan tanto a la legalidad como a la justicia.



### Sabías que...

*La escucha activa es un proceso dinámico que va más allá del simple hecho de oír. Requiere actividad oral mediante reformulaciones, validaciones y aclaraciones, así como el uso de dinámicas que promuevan la comprensión mutua. En la mediación administrativa, la escucha activa del mediador, la Administración y los ciudadanos cumple roles diferenciados pero complementarios, todos orientados hacia un objetivo común: alcanzar acuerdos que sean legítimos, equitativos y sostenibles.*

### 7.2.3 La importancia del relato previo en la escucha activa

Antes de que pueda desarrollarse una escucha activa efectiva en la mediación administrativa, el relato inicial por parte del administrado y de la Administración es un momento clave para sentar las bases del proceso. Este relato además de exponer los hechos y las perspectivas de las partes, permite que el mediador tenga un entendimiento inicial de los deseos, intereses y posibles puntos de conflicto. Para ello, es esencial que el mediador ayude a estructurar el relato y guíe su desarrollo hacia la verdad o la certeza, ya sea positiva o negativa.

## **a) El rol del mediador en el relato inicial**

### — Facilitar la expresión del administrado

El mediador desempeña un papel fundamental en el inicio del proceso de mediación, especialmente en la forma en que el ciudadano estructura su relato. Muchas veces, quien acude a una mediación lo hace cargado de emociones intensas, con una visión subjetiva del problema y una narración que puede resultar fragmentada o desordenada. En este contexto, el mediador interviene activamente para crear un ambiente de confianza donde el ciudadano se sienta cómodo expresando sus preocupaciones y necesidades sin temor a ser desestimado o interrumpido.

A través de preguntas cuidadosamente formuladas, el mediador guía al mediado hacia una exposición más clara de sus intereses y expectativas. Trata de ayudarlo a distinguir entre sentimientos, percepciones y hechos objetivos para que el relato no se desvíe de las cuestiones esenciales que serán clave para la resolución del conflicto. La mediación no busca un desahogo emocional sin rumbo, sino una reconstrucción del problema en términos comprensibles y estructurados, de modo que la Administración pueda comprender la situación sin que esta se vea distorsionada por la carga emocional del ciudadano.

En este proceso, el mediador se convierte en un facilitador del discurso, ayudando a transformar la queja inicial en una narración ordenada y orientada a la búsqueda de soluciones. Puede ser necesario reformular las afirmaciones del ciudadano para asegurar que su mensaje se transmita con claridad, preguntarle directamente sobre el objetivo que espera alcanzar o incluso invitarle a centrarse en los hechos más relevantes del caso. De esta manera, el ciudadano se siente escuchado y también comprendido, lo que contribuye a generar un clima propicio para el diálogo y la construcción de acuerdos.

### — Estructurar el relato hacia la certeza

El mediador recibe un relato, lo estructura y lo encauza hacia una narrativa que pueda sostenerse en el análisis y en la argumentación. En muchos casos, las partes llegan con una versión de los hechos fragmentada, plagada de suposiciones o interpretaciones personales que dificultan la comprensión del conflicto. La labor del mediador consiste en despejar ese camino, en separar lo subjetivo de lo verificable y en garantizar que la mediación no se fundamente en apreciaciones difusas, sino en certezas que permitan construir una solución justa y realista.

La certeza puede adoptar dos formas: positiva o negativa. La primera se basa en lo que puede probarse o confirmarse a través de documentos, normas aplicables, expedientes administrativos o compromisos adquiridos previamente. Es el conjunto de elementos tangibles que anclan la discusión en hechos concretos y alejan el debate de la especulación. Pero igual de relevante es la certeza negativa, aquella que permite descartar lo que no ocurrió o lo que no cuenta con un respaldo suficiente. En este sentido, la mediación ayuda a lim-

piar el relato de interpretaciones erróneas o conjeturas infundadas, permitiendo a las partes enfocarse en lo que realmente puede influir en la resolución del conflicto.

El mediador, en su papel de guía, debe formular preguntas que conduzcan a esta depuración del discurso, ayudando a identificar lo esencial y descartando lo accesorio. Al hacerlo, transforma un relato subjetivo en una narrativa coherente y estructurada, donde cada afirmación tiene un sustento y cada argumento puede ser examinado sin caer en distorsiones emocionales o percepciones sesgadas. Solo cuando el relato se apoya en la certeza, la mediación adquiere su verdadera eficacia, convirtiéndose en un instrumento de claridad y de justicia.

— Establecer los intereses y deseos reales

El mediador tras escuchar lo que las partes dicen que quieren, profundiza en lo que realmente necesitan. Muchas veces, un ciudadano llega a la mediación con una exigencia clara: una compensación económica, una rectificación administrativa, una respuesta rápida. Sin embargo, detrás de esa solicitud explícita puede haber un interés más profundo que no ha sido verbalizado con claridad. El mediador, en su papel de facilitador del diálogo, debe reformular, interpretar y ayudar a descubrir esos intereses subyacentes.

El trabajo del mediador consiste en conectar los deseos manifestados con las verdaderas aspiraciones de las partes. Puede que un ciudadano reclame una compensación económica, pero lo que realmente busca es el reconocimiento de un error por parte de la Administración, una disculpa o la garantía de que su situación no se repetirá en el futuro. Puede que la Administración intente justificar una decisión, cuando en realidad su mayor interés es preservar la seguridad jurídica de sus actuaciones sin generar un precedente que comprometa su gestión.

En este sentido, la mediación permite que las partes comprendan mejor sus propias demandas, así como las necesidades y limitaciones de la otra parte.

Este proceso requiere paciencia y habilidad. El mediador debe reformular las propuestas de manera que cada parte pueda ver con mayor claridad cuáles son sus verdaderos intereses. Puede hacerlo a través de preguntas estratégicas que conduzcan a la reflexión, tales como: *“Usted menciona que desea una compensación, pero ¿podemos explorar si lo que busca realmente es que se revise la decisión inicial?”* o *“Si se corrigiera el procedimiento, ¿consideraría satisfecha su petición, o hay algún otro aspecto que le preocupa?”*. Estas preguntas además de aclarar las expectativas del ciudadano, también permiten redirigir la conversación hacia un terreno más productivo.

Al mismo tiempo, el mediador debe ayudar al ciudadano a comprender que el ámbito administrativo está sujeto a normas y restricciones, y que no todas las soluciones son viables dentro del marco legal existente. Preguntas como *“¿Cree que existe alguna alternativa dentro de la normativa que pueda satisfacer sus intereses?”* o *“Si la Administración le ofreciera otra vía de solución, ¿qué*

*aspectos serían prioritarios para usted?”* pueden ser clave para fomentar una perspectiva más flexible y orientada al acuerdo.

Encontrar un punto de equilibrio entre lo deseado y lo posible es la esencia del proceso mediador. Solo cuando los intereses reales quedan expuestos, la mediación se convierte en un instrumento efectivo para la resolución de conflictos.

### 7.2.4 Los sesgos de confirmación

Este fenómeno puede ser un problema significativo en la mediación administrativa, ya que afecta la percepción de los hechos y la toma de decisiones. Se basa en la tendencia de las personas a interpretar la información de manera que confirme sus creencias previas, lo que puede llevar a construir una versión de los hechos sesgada, difícil de desmontar y que condiciona el desarrollo del proceso mediador.

En la mediación administrativa bajo el modelo MEDAD, es necesario aplicar estrategias para deconstruir las premisas iniciales erróneas y asegurarse de que el proceso comience con información objetiva y verificable. A continuación, explico las reglas para deconstruir estas premisas, junto con ejemplos prácticos sobre cómo iniciar correctamente una mediación administrativa.

#### a) Regla de la Validación de la Información

Antes de aceptar cualquier afirmación como cierta, el mediador debe cuestionar su origen y su nivel de veracidad. Para ello, puede usar técnicas como:

- Preguntas aclaratorias: *“¿Cuál es la fuente de esta información?”* *“¿Se basa en documentos oficiales o en percepciones personales?”*
- Verificación cruzada: Comparar las afirmaciones de las partes con documentación objetiva (normativas, resoluciones previas, informes técnicos, etc.).
- Identificación de generalizaciones: Cuando una parte dice *“la Administración nunca responde”* o *“siempre nos niegan estos permisos”*, se debe precisar: *“¿Podemos verificar cuántas veces se ha solicitado y cuál fue la respuesta en cada caso?”*

**Ejemplo práctico:** Un ciudadano alega que su expediente de ayuda social fue “rechazado arbitrariamente sin motivo”. Antes de aceptar esta afirmación, el mediador debe solicitar el documento de resolución administrativa, revisar los fundamentos jurídicos y verificar si hubo una notificación clara.

#### b) Regla de la Neutralización del Lenguaje Sesgado

Muchas disputas administrativas contienen cargas emocionales y valoraciones subjetivas que pueden desviar el enfoque. Es importante reformular las declaraciones emocionales en términos neutrales y objetivos.

Para lograrlo, se recomienda:

- Eliminar etiquetas o juicios: Transformar frases como “*Me han tratado injustamente*” en “*Me han aplicado el artículo X de la ley, y considero que no es adecuado en mi caso*”.
- Separar hechos de opiniones: Preguntar “*¿En qué documento se refleja este trato injusto?*” ayuda a que la parte reformule su argumento en términos verificables.
- Sustituir acusaciones por hechos comprobables: “*La Administración está en contra de nosotros*” → “*En mi expediente se resolvió en tal fecha con este argumento*”.

**Ejemplo práctico:** Un comerciante dice: “*El Ayuntamiento favorece a ciertos empresarios y a mí me niega la licencia*”. El mediador podría responder: “*Veamos las resoluciones de concesión y los criterios aplicados para comprobar si existen diferencias injustificadas*”.

### c) Regla del Contexto Ampliado

Los conflictos administrativos suelen estar anclados en un marco normativo, por lo que es fundamental situar el problema dentro del contexto adecuado. Para ello:

- Identificar el marco legal aplicable: Preguntar a las partes si han revisado la normativa que regula el caso.
- Considerar antecedentes y jurisprudencia: Comparar el caso con decisiones anteriores para detectar patrones o criterios que puedan ser útiles.
- Preguntar sobre alternativas previas: “*Antes de llegar aquí, ¿se han intentado otras vías de solución?*”.

**Ejemplo práctico:** Un vecino exige que el Ayuntamiento derribe un edificio alegando que su construcción es ilegal. Antes de avanzar, se debe analizar si hubo licencia, si hay jurisprudencia similar y si existen procedimientos administrativos previos no agotados.

### d) Regla de la Desactivación de la Falsa Certeza

Cuando una parte llega con una idea errónea repetida múltiples veces, se genera una “*ilusión de certeza*”. Esto puede impedir la apertura a nuevas interpretaciones o soluciones. Para romper esta barrera:

- Usar preguntas que generen duda: “*¿Podría haber otra interpretación de este hecho?*” “*¿Existe algún dato que pudiera cambiar su punto de vista?*”
- Exponer otros casos similares con diferentes desenlaces para demostrar que el resultado no es siempre el que se espera.
- Invitar a la parte a reformular el problema en tercera persona, lo que ayuda a reducir la carga emocional: “*Si usted fuera el mediador, ¿cómo evaluaría este caso?*”.

**Ejemplo práctico:** Un ciudadano dice: “*No tengo ninguna posibilidad de ganar este caso porque la Administración nunca cede*”. El mediador responde: “*¿Conoce algún caso similar en el que se haya alcanzado un acuerdo?*” Si no lo conoce, se le presentan precedentes en los que la mediación sí funcionó.

### e) Regla de la Transparencia en el Proceso

Desde el inicio de la mediación, el mediador debe explicar claramente:

- Cuál es el propósito de la mediación y qué se espera de cada parte.
- Qué información será clave para tomar decisiones y cómo se obtendrá.
- Cómo se revisarán las evidencias antes de adoptar cualquier conclusión.

**Ejemplo práctico:** *Un funcionario público cree que la mediación no tiene sentido porque la decisión ya fue tomada. El mediador podría aclarar: “No se trata de cambiar la legalidad, sino de explorar soluciones que respeten la normativa y al mismo tiempo atiendan las necesidades de ambas partes”.*

### f) ¿Cómo empezar una mediación administrativa correctamente?

Al aplicar estas reglas, una sesión inicial de mediación en un caso administrativo podría seguir esta estructura:

1. Presentación y creación de confianza
  - Explicación del propósito de la mediación y sus límites.
  - Asegurar a las partes que el proceso es imparcial y no implica presiones externas.
2. Verificación de la información
  - Solicitar documentos clave antes de aceptar cualquier afirmación como verdadera.
  - Diferenciar entre opiniones y hechos verificables.
3. Reformulación del problema
  - Transformar las quejas en preguntas orientadas a soluciones.
  - Preguntar a las partes: “¿Cuál sería para usted un resultado justo dentro del marco legal?”
4. Identificación de puntos en común
  - Explorar áreas de acuerdo, como la voluntad de resolver el problema sin necesidad de acudir a un proceso contencioso.
5. Determinación de los siguientes pasos
  - Definir qué información adicional es necesaria.
  - Establecer compromisos preliminares para avanzar en la solución.

## 7.2.5 La Construcción de una Mediación Administrativa sin Sesgos: Estrategias para un Enfoque Objetivo

Iniciar una mediación administrativa no es simplemente reunir a las partes en conflicto y abrir un diálogo. Es un proceso que exige precisión en el análisis de los hechos, neutralidad en la evaluación de las posiciones y una metodología

clara que impida que la mediación se convierta en un espacio donde se reproduzcan argumentaciones construidas sobre percepciones distorsionadas.

A menudo, los participantes en una mediación llegan con certezas que han sido reforzadas por la repetición de información subjetiva, sin haber contrastado adecuadamente la validez de los datos en los que basan sus posiciones. Este fenómeno puede generar una falsa sensación de solidez en los argumentos presentados, dificultando la labor del mediador y afectando la calidad del proceso.

La mediación administrativa, por su propia naturaleza, involucra a la Administración pública, una entidad que se rige por principios de legalidad y que actúa con criterios técnicos y normativos. Sin embargo, el ciudadano que acude a mediación muchas veces no cuenta con información suficiente sobre el marco jurídico en el que se desenvuelve su reclamación. Es común que su percepción del problema esté condicionada por información parcial o por una interpretación subjetiva de los hechos, lo que puede derivar en posiciones rígidas o expectativas irreales sobre el resultado del proceso.

Para evitar este riesgo, el mediador debe aplicar un enfoque que permita deconstruir esas premisas iniciales y construir una base común de entendimiento, partiendo de datos verificables y evitando que el proceso se contamine con valoraciones infundadas. Este enfoque requiere, en primer lugar, una cuidadosa gestión de la información disponible. No se trata de invalidar las percepciones de las partes, sino de establecer un marco donde los hechos objetivos prevalezcan sobre las narrativas subjetivas.

El mediador debe adoptar estrategias que le permitan redirigir el enfoque del conflicto desde la confrontación de posturas hacia el análisis de intereses y necesidades reales. Una técnica eficaz consiste en reformular las afirmaciones de las partes, invitándolas a centrarse en lo que puede ser verificado y contrastado.

Cuando una parte afirma con convicción que la Administración ha actuado con negligencia, por ejemplo, el mediador debe preguntar qué hechos concretos sustentan esa afirmación y qué elementos objetivos pueden corroborarla. En lugar de aceptar como válida una acusación generalizada, se guía a la persona hacia una construcción más precisa de su argumento, lo que permite evitar que el proceso se base en premisas erróneas.

Otra estrategia clave es la recontextualización del problema. En muchas ocasiones, las partes ven el conflicto desde su propia perspectiva sin considerar el marco normativo o los criterios administrativos que rigen la actuación pública. El mediador puede introducir elementos explicativos que ayuden a entender por qué la Administración ha tomado determinadas decisiones y cómo se enmarcan dentro del ordenamiento jurídico. Esta fase del proceso no pretende justificar la actuación administrativa, sino dotar a la mediación de una base sólida para la negociación, evitando que se desarrolle sobre expectativas que no tienen sustento legal o técnico.

El uso de preguntas abiertas y neutras es otro recurso fundamental. En lugar de preguntar “¿Por qué cree que la Administración actuó de manera injusta?”, que puede reforzar la percepción de agravio, el mediador puede optar por una pregunta más orientada al análisis, como “¿Qué elementos con-

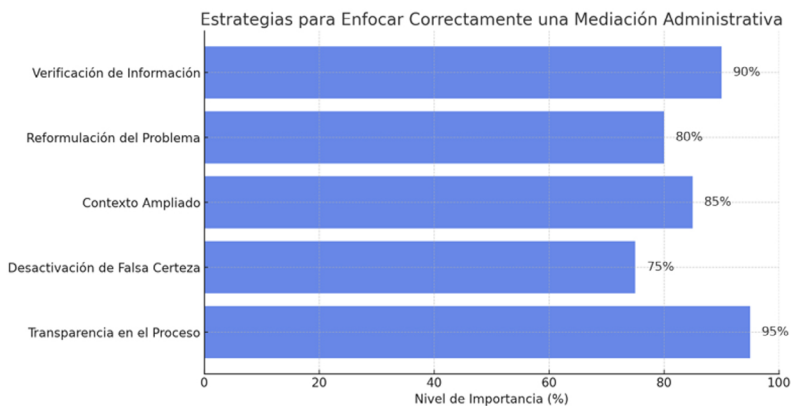
*sidera que no se han tenido en cuenta en la decisión administrativa?”*. Este tipo de preguntas fomenta una exploración más racional del conflicto y permite desentrañar los factores que realmente están en juego.

En la práctica, la correcta apertura de una mediación puede marcar la diferencia entre un proceso eficaz y uno estancado en argumentos inflexibles. Supongamos un caso en el que un ciudadano reclama que le ha sido denegada una licencia de actividad comercial por razones que considera arbitrarias. Al iniciar la mediación, su discurso está cargado de indignación y afirmaciones categóricas sobre una supuesta persecución por parte de la Administración.

Si el mediador permite que esta percepción domine el proceso sin cuestionarla, la mediación se verá condicionada desde el inicio. En cambio, si el mediador reconduce la conversación hacia la revisión objetiva del procedimiento administrativo seguido, analizando los criterios que se han aplicado en la denegación y explorando posibles soluciones dentro del marco normativo, se genera un espacio donde el ciudadano puede reconfigurar su enfoque del problema y centrarse en soluciones viables.

El éxito de la mediación administrativa, por tanto, depende en gran medida de la capacidad del mediador para estructurar el proceso desde el principio con una base informativa fiable. No se trata de neutralizar las emociones o restar importancia a las percepciones individuales, la clave está en garantizar que estas no se conviertan en el único eje sobre el que gire el diálogo. El mediador debe funcionar como un facilitador que ayuda a desenredar la maraña de información sesgada y a reconstruir un relato basado en datos verificables, lo que a su vez permitirá que la mediación se desarrolle sobre cimientos sólidos y orientados a la solución del conflicto.

En definitiva, una mediación bien enfocada desde el inicio es aquella que además de escuchar a las partes, también les ayuda a escuchar con claridad la realidad de los hechos. La mediación administrativa tiene el potencial de transformar la relación entre ciudadanos y Administración, pero para ello es fundamental que parta de un análisis riguroso de la información y de una metodología que impida que el proceso quede atrapado en percepciones erróneas. La clave no está en eliminar la subjetividad, sino en equilibrarla con la objetividad necesaria para construir acuerdos sólidos y legítimos.



### Sabías que...

*El mediador administrativo se enfrenta al reto de desenredar construcciones erróneas que pueden condicionar el proceso. Aplicando estrategias de verificación, reformulación, contexto, desactivación de falsas certezas y transparencia, el mediador puede orientar la mediación desde un inicio hacia un enfoque racional, objetivo y orientado a soluciones. Al poner en práctica estos principios, la mediación se convierte en un mecanismo eficaz para transformar disputas rígidas en acuerdos realistas, sostenibles y basados en la realidad jurídica y administrativa.*

## 7.2.6 El relato de la Administración

El relato de la Administración en la mediación es el punto de partida que estructura la dinámica del diálogo. Debe ser claro en la exposición de sus decisiones, explicando no solo el fundamento normativo que las respalda, sino también cómo encajan dentro del interés general. Esta primera intervención no puede percibirse como una justificación rígida o una defensa institucional, sino como una invitación a la comprensión mutua. La clave radica en exponer los hechos sin imponerlos, mostrando las limitaciones legales o materiales que puedan condicionar la respuesta administrativa sin que esto se traduzca en una posición inamovible.

La transparencia es el siguiente pilar de este proceso. La Administración debe estar dispuesta a compartir la información relevante, incluso aquella que pudiera no jugar a su favor. En una mediación, la ocultación o la reticencia erosionan la credibilidad institucional, refuerzan la desconfianza del ciudadano y limitan la posibilidad de alcanzar acuerdos viables. Mostrar los datos con honestidad, fortalece el vínculo entre ambas partes, y genera un marco donde la mediación no se perciba como una oportunidad real de solución.

Junto a la exposición y la transparencia, la escucha activa se convierte en el tercer eje esencial. La Administración, además de exponer su versión, debe

demostrar receptividad desde el inicio. Además de oír, se trata también dejar patente que hay una disposición para considerar alternativas dentro del margen normativo. Cuando el administrado percibe que su voz es escuchada, el conflicto comienza a transformarse en un espacio de entendimiento, permitiendo el paso de la exposición inicial a la construcción de soluciones.

El relato, bien estructurado, sienta las bases para una mediación eficaz. Sin un discurso claro y bien orientado, la escucha posterior puede quedar dispersa y perder eficacia. Es aquí donde el mediador juega un papel relevante cuando promueve una dinámica oral activa que reformule los puntos esenciales, valide emociones sin tomar partido y ayude a priorizar los temas que realmente necesitan resolverse. La mediación es un proceso de construcción progresiva, y el relato inicial de la Administración actúa como el andamiaje sobre el cual se edifican los acuerdos. Una vez que los intereses y expectativas han sido identificados con precisión, el mediador puede conducir el diálogo hacia un punto de encuentro donde las necesidades del ciudadano y los objetivos de la Administración encuentren un equilibrio realista.

### Sabías que...

*El relato inicial no es solo un paso formal en la mediación administrativa: es un componente esencial que permite a las partes organizar y exponer sus posiciones, intereses y necesidades. La labor del mediador en este momento es prioritaria, ya que debe guiar al ciudadano y a la Administración hacia una narrativa basada en la verdad y las certezas, preparando el terreno para una escucha activa efectiva y un diálogo orientado a soluciones justas y sostenibles.*

## 7.2.7 El Caucus

El caucus en la mediación es una herramienta estratégica utilizada por el mediador que consiste en realizar reuniones privadas y confidenciales con cada una de las partes implicadas en el conflicto. Estas reuniones, que se llevan a cabo por separado, permiten al mediador explorar en profundidad las preocupaciones, intereses y emociones de cada parte sin la presión de la presencia de la otra.

Este mecanismo adquiere especial relevancia en la mediación administrativa, donde los conflictos se origina a causa de un entramado jurídico-administrativo de gran complejidad que genera desafíos normativos, tensiones emocionales y percepciones subjetivas que requieren una atención cuidadosa y por lo tanto, a la búsqueda de un espacio que fomente la apertura, la sinceridad y la búsqueda de soluciones más genuinas.

Características del caucus en la mediación administrativa:

1. Confidencialidad absoluta: Lo que se discute en el caucus no se comparte con la otra parte, salvo que se haya dado autorización expresa. Esta confidencialidad genera un ambiente de confianza y apertura.

2. Espacio de escucha activa: El caucus permite al mediador escuchar atentamente las inquietudes y perspectivas de la parte involucrada, proporcionando un entorno seguro y libre de interrupciones.
3. Exploración de intereses reales: A menudo, las posiciones iniciales son rígidas o defensivas. En el caucus, el mediador puede ayudar a la parte a identificar sus verdaderos intereses, más allá de las posturas formales.
4. Gestión emocional: En el ámbito administrativo, las decisiones públicas pueden generar frustración, estrés o sentimiento de injusticia en los ciudadanos. El caucus permite abordar estas emociones y facilitar una mayor disposición para el diálogo.
5. Análisis pedagógico: En la mediación administrativa, el mediador puede utilizar el caucus para explicar las limitaciones normativas, legales y administrativas que influyen en el conflicto. Este enfoque ayuda a ajustar las expectativas del ciudadano y a fomentar una visión más realista de las posibles soluciones.
6. Generación de alternativas: Lejos de la presión directa de la negociación conjunta, el caucus permite explorar opciones y propuestas que podrían resultar en un punto medio aceptable para ambas partes.
7. Flexibilidad: No tiene un formato rígido, lo que permite al mediador adaptarlo a las necesidades de la parte con la que se reúne y a las características específicas del conflicto.
8. Resolución de conflictos internos: Si una parte enfrenta tensiones intrapersonales, el caucus se convierte en un espacio ideal para abordarlas, ayudando a clarificar sus prioridades y su disposición a negociar.
9. Reducción de tensiones: En los conflictos donde hay hostilidad abierta entre las partes, el caucus sirve para desactivar conflictos directos y preparar el terreno para una interacción más constructiva en las sesiones conjuntas.

El caucus, en el contexto de la mediación administrativa, aporta un espacio para que el mediador y el mediado aclaren y organicen sus ideas, y a la vez actúa como un mecanismo estratégico para preparar el siguiente paso en el proceso de mediación. Este encuentro privado permite al mediado comprender con mayor claridad los límites legales de su posición, las implicaciones de sus demandas y las posibles alternativas disponibles, dotándole de mayor capacidad para participar de manera efectiva en el diálogo con la Administración.

Al mismo tiempo, el mediador ajusta su diagnóstico del conflicto, adapta la estrategia de intervención y establece un marco de trabajo que fomente el avance hacia un acuerdo viable. Así, el caucus refuerza el principio de buena administración al garantizar que el proceso sea informado y justo. Además contribuye a que la mediación transite de manera más ágil y eficiente, con expectativas realistas y posiciones bien definidas, hacia una resolución que respete tanto los derechos individuales como los intereses públicos.

### **7.2.8 El “brainstorming” o “lluvia de ideas”**

El brainstorming en la mediación administrativa es una técnica que se emplea para generar ideas y explorar soluciones creativas a los conflictos que surgen entre la Administración y los ciudadanos. Este método, caracterizado por su enfoque abierto y no restrictivo, busca que las partes involucradas propongan opciones sin preocuparse inicialmente por su viabilidad o aceptación. Su propósito es fomentar un ambiente de colaboración y pensamiento innovador, promoviendo que todas las perspectivas sean escuchadas y consideradas.

a) ¿Cómo opera la “lluvia de ideas” en la mediación administrativa?

1. Preparación: Antes de iniciar la sesión de brainstorming, el mediador debe establecer un marco de confianza entre las partes, explicando que el objetivo es explorar posibilidades sin juicios o críticas inmediatas. Esto incluye definir reglas básicas, como evitar interrupciones o descalificaciones.
2. Generación de ideas: En esta etapa, las partes, guiadas por el mediador, proponen todas las opciones posibles para abordar el conflicto. Estas ideas pueden incluir ajustes en la actuación administrativa, alternativas de compensación, mejoras en los procedimientos o cualquier otra solución que responda al conflicto en cuestión.
3. Recopilación y organización: Todas las propuestas se registran sin valorar su aplicabilidad en el momento. El mediador se asegura de que ninguna idea quede descartada prematuramente, fomentando la participación activa de ambas partes.
4. Evaluación y priorización: Una vez recopiladas las ideas, el mediador guía un análisis conjunto para identificar cuáles tienen mayor potencial de éxito y cuáles requieren ajustes o combinaciones. En esta fase, se busca encontrar puntos de encuentro que puedan materializarse en un acuerdo.

b) ¿En qué momento del procedimiento de mediación se utiliza?

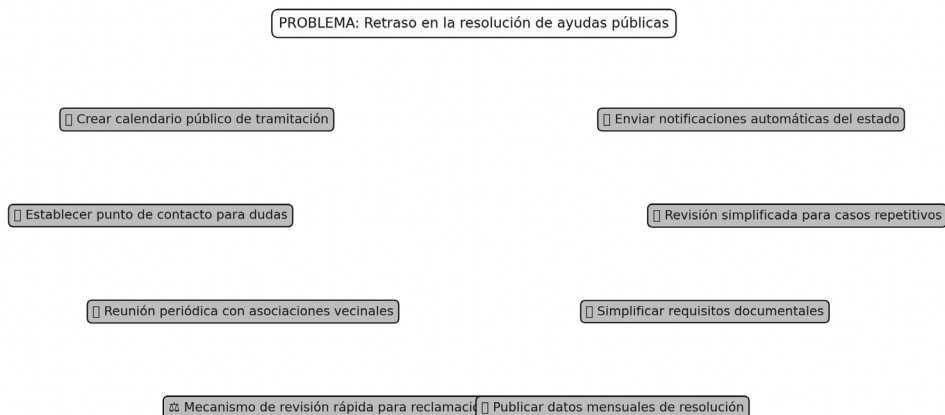
La lluvia de ideas se emplea habitualmente en la fase intermedia de la mediación, una vez que las posiciones iniciales de las partes han sido expuestas y comprendidas, y el mediador ha identificado los intereses subyacentes. Este momento es importante para transformar el diálogo en propuestas concretas que puedan avanzar hacia la solución del conflicto.

Específicamente, el brainstorming se utiliza después del diagnóstico del conflicto y en paralelo con la búsqueda de armonización. Sirve para superar bloqueos en el proceso y reorientar la conversación hacia posibles acuerdos. En casos de alta complejidad o tensiones persistentes, la lluvia de ideas puede integrarse en reuniones conjuntas o incluso ser precedido por caucus indivi-

duales que permitan a las partes organizar mejor sus ideas antes de compartirlas.

c) Valor en la mediación administrativa

El brainstorming además de generar soluciones creativas, también promueve un cambio de perspectiva en las partes, alentándolas a asumir un papel activo en la construcción de acuerdos. Además, fortalece el principio de participación activa del ciudadano y refuerza el carácter dialógico de la mediación administrativa, al ofrecer una herramienta efectiva para equilibrar los intereses individuales con los objetivos del interés público.



## 7.2.9 La importancia de la fase documental en la mediación administrativa

La fase documental constituye un pilar esencial dentro del proceso de mediación administrativa, ya que valida y confirma los hechos, refuerza las posiciones de las partes y delimita los puntos de controversia. Esta etapa permite al mediador y a las partes estructurar un marco de referencia basado en datos objetivos y verificables, que es indispensable para el desarrollo de un diálogo constructivo y efectivo.

### a) Rol del mediador en la fase documental

— Estructuración de la información

El mediador debe organizar los documentos aportados por las partes, agrupándolos según su relevancia para los puntos en disputa. Esta sistematización además de facilitar el análisis, también garantiza que las pruebas sean accesibles y comprensibles para ambas partes.

**Ejemplo:** Clasificar documentos en categorías como normativas aplicables, correspondencia previa, contratos, informes técnicos o resoluciones administrativas.

— Validación de pruebas

El mediador debe verificar la autenticidad, pertinencia y aplicabilidad de los documentos. Esto implica:

- Confirmar que las pruebas sean válidas dentro del marco legal y procedimental.
- Evaluar si los documentos aportan claridad o, por el contrario, generan ambigüedades que deben resolverse.

— Aceptación o descarte de documentos

No todos los documentos aportados por las partes son útiles o pertinentes para el proceso. El mediador, con la colaboración de las partes, debe:

- Descartar aquellos que no contribuyan a esclarecer los hechos o que sean irrelevantes para la solución del conflicto.
- Aceptar y priorizar aquellos que refuercen los argumentos de las partes y orienten hacia un posible acuerdo.

— Neutralidad y equilibrio

En esta etapa, el mediador debe actuar con absoluta imparcialidad, asegurándose de que ninguna de las partes perciba favoritismos en la evaluación de la documentación. Su labor es garantizar que la fase documental sea transparente y que ambas partes puedan comprender cómo se utiliza la información.

## **b) Beneficios de una fase documental bien gestionada**

— Claridad y delimitación del conflicto

La documentación permite identificar con precisión los puntos de desacuerdo y las áreas donde podría haber consenso.

— Construcción de confianza

Una gestión documental transparente y objetiva refuerza la confianza de las partes en el proceso de mediación.

— Base para acuerdos sólidos

Los documentos validados y aceptados sirven como soporte para las soluciones propuestas, proporcionando un respaldo objetivo que minimiza el riesgo de incumplimientos o futuros conflictos.

— Reducción de subjetividades

Al centrarse en datos y pruebas, se limita la influencia de emociones o percepciones erróneas, favoreciendo un diálogo más racional y enfocado.

## **c) Interacción entre fase documental y relato inicial**

La fase documental complementa el relato inicial al validar o desmentir las afirmaciones de las partes. Mientras que el relato proporciona el contexto sub-

jetivo y los intereses subyacentes, la documentación ofrece la base objetiva que permite contrastar y ajustar esas narrativas.

**Ejemplo:** Un ciudadano puede alegar que una resolución administrativa fue arbitraria; la documentación (actas, normativas aplicadas, correspondencia) permitirá al mediador determinar si el acto se ajustó al marco legal y si existe margen para reevaluarlo.

### Sabías que...

*La fase documental en la mediación administrativa no es solo un proceso técnico de revisión de pruebas, sino un momento crítico para estructurar el conflicto y encauzarlo hacia una resolución justa y equilibrada. El mediador debe actuar con rigor, transparencia y sensibilidad, garantizando que la información validada sea pertinente, comprensible y útil para ambas partes, sentando así las bases para acuerdos sólidos y sostenibles.*

## 7.2.10 Principio de economía procesal en la gestión documental del mediador

El mediador no debe aceptar pruebas o documentos sin verificar y sobre todo debe acogerse al principio de economía procesal y debe gestionar la fase documental con precisión y cuidado, adoptando un enfoque que priorice la eficiencia y la relevancia de la información. Este enfoque se fundamenta en el principio de economía procesal, que exige evitar dilaciones innecesarias, simplificar la tramitación y garantizar que solo los documentos útiles y verificables formen parte del proceso.

### a) Verificación exhaustiva

Antes de aceptar cualquier documento en el proceso de mediación, el mediador debe verificar su autenticidad para asegurarse de que no sea fraudulento o alterado. Además, es esencial evaluar la relevancia del documento, comprobando que esté directamente relacionado con los puntos de controversia planteados por las partes. Por último, el análisis de la información documental debe considerar el contexto del conflicto y las normativas aplicables, evitando que se presenten pruebas descontextualizadas o parciales que puedan distorsionar el proceso o generar malentendidos. Esta idea garantiza que la documentación utilizada sea legítima, pertinente y contextualizada, contribuyendo a la claridad y eficacia de la mediación.

### b) Aplicación del principio de economía procesal

En el proceso de mediación, es fundamental centrarse en la selección de documentos que sean estrictamente necesarios para esclarecer los hechos y facilitar la resolución del conflicto. Esto significa aceptar únicamente aquellos materiales que aporten un valor directo al diálogo y al posible acuerdo, descartando información redundante o irrelevante que podría sobrecargar el pro-

ceso. Al mismo tiempo, los documentos aceptados deben ser organizados de manera clara y accesible, asegurando que todas las partes puedan comprenderlos de manera ágil y evitando duplicidades que puedan generar confusión o retrasos en la mediación. Este análisis meticuloso contribuye a un desarrollo más eficiente y focalizado del procedimiento.

c) Ventajas de la economía procesal

Conlleva múltiples beneficios que fortalecen la eficacia y la integridad del proceso. En primer lugar, su correcta implementación protege la esencia misma del procedimiento, reduciendo al mínimo los riesgos de manipulación y garantizando un entorno equitativo y confiable para todas las partes involucradas. Un proceso libre de interferencias indebidas refuerza su legitimidad y contribuye a generar confianza en la mediación como método efectivo de resolución de conflictos.

Además, la eliminación de la saturación documental tiene un impacto directo en la eficiencia del diálogo entre las partes. Al limitar la cantidad de pruebas y documentos admitidos a aquellos estrictamente necesarios, se agilizan las discusiones y se facilita la concentración en la búsqueda de soluciones prácticas. Se evita así que el proceso se diluya en debates innecesarios sobre cuestiones secundarias, permitiendo que la mediación avance con claridad y sentido de propósito.

Otro beneficio fundamental radica en la reducción de conflictos secundarios. La filtración de documentos malintencionados previene que el proceso se desvíe hacia disputas accesorias sobre la validez o las intenciones ocultas detrás de las pruebas presentadas. De este modo, se impide que la mediación se convierta en un espacio de confrontación estéril y se garantiza que las partes se enfoquen en la resolución efectiva de la controversia principal.

Finalmente, la aplicación rigurosa de este principio refuerza la confianza en el procedimiento. Cuando las partes perciben que la mediación se desarrolla de manera imparcial y profesional, su disposición a colaborar aumenta significativamente. La certeza de que el proceso no será utilizado de forma abusiva o manipuladora contribuye a generar un clima de cooperación, donde las soluciones negociadas pueden construirse sobre bases sólidas y sostenibles en el tiempo.

**Sabías que...**

*El principio de economía procesal en la mediación administrativa no busca excluir, sino priorizar, protegiendo el proceso de actos que puedan desvirtuarlo, como la presentación de documentos invasivos, falsos o destinados a obstruir el avance. Al implementar este principio, el mediador se asegura de que la documentación aceptada sea útil y relevante, garantizando un desarrollo ágil, justo y transparente del proceso mediador.*

### **7.2.11 El principio de economía procesal y el de celeridad**

Se trata de dos conceptos que, aunque distintos en su formulación, se encuentran profundamente interrelacionados en la mediación administrativa. Ambos principios reflejan la necesidad de gestionar los recursos —tanto temporales como materiales— de forma eficiente y proporcionada, garantizando que el proceso se desarrolle sin dilaciones indebidas, pero respetando los tiempos razonables que cada conflicto exige. Se podría decir que son dos caras de una misma moneda, complementándose para optimizar el desarrollo de los procedimientos.

La economía procesal se define como la racionalización del procedimiento, buscando un equilibrio entre el esfuerzo invertido y el resultado obtenido. Este principio exige que se eviten trámites innecesarios, duplicidades o cualquier actuación que no aporte valor al desarrollo del proceso. En la mediación administrativa, la economía procesal implica concentrar en un único acto aquellos trámites que puedan resolverse conjuntamente, optimizando los recursos y favoreciendo una gestión ordenada y ágil. No se trata de reducir el proceso a su mínima expresión, sino de eliminar redundancias y ajustar los pasos a lo estrictamente necesario para alcanzar una solución eficiente y efectiva.

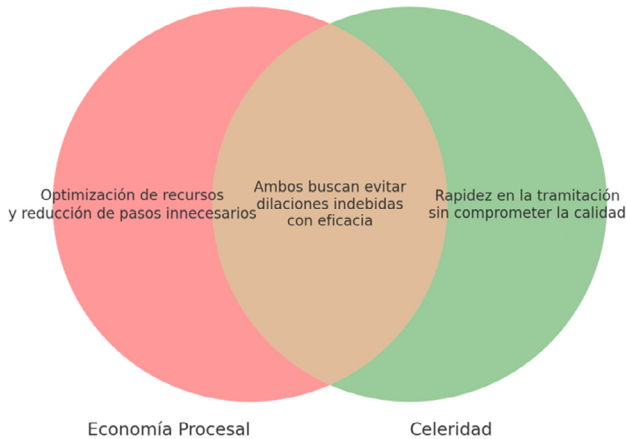
Por otro lado, la celeridad, como principio de derecho administrativo, exige que los procedimientos sean tramitados de manera ágil y dinámica. Su objetivo no es acelerar el proceso de manera indiscriminada, sino evitar dilaciones innecesarias y garantizar que las resoluciones se alcancen en un tiempo razonable, acorde a la naturaleza y complejidad del conflicto. En la mediación administrativa, la celeridad se traduce en un esfuerzo por mantener el ritmo del procedimiento sin caer en la inercia o en evasivas que puedan desvirtuar el proceso o generar desconfianza entre las partes. A diferencia de la economía procesal, que se centra en la estructura y la eficiencia del procedimiento, la celeridad se enfoca en el tiempo y la dinámica con la que se desarrolla.

La relación entre ambos principios es evidente. La celeridad depende, en gran medida, de la aplicación efectiva de la economía procesal, ya que una gestión racional de los recursos y los trámites permite reducir tiempos innecesarios y avanzar de manera más fluida hacia la resolución del conflicto. Del mismo modo, la economía procesal encuentra en la celeridad un marco de referencia temporal, asegurando que la optimización del proceso no comprometa su desarrollo en tiempo y forma razonables.

No obstante, es fundamental aclarar que ni la economía procesal ni la celeridad deben sacrificarse en aras de la simplificación excesiva o la rapidez desmedida. La mediación administrativa requiere un equilibrio entre estos principios y las necesidades específicas del conflicto. Mientras que la economía procesal establece las bases para un procedimiento ordenado y eficiente, la celeridad garantiza que este se desarrolle con un ritmo adecuado, evitando dilaciones que puedan perjudicar a las partes o desnaturalizar el proceso.

En conclusión, economía procesal y celeridad se entrelazan para ofrecer una mediación administrativa eficaz y ágil, donde el respeto a los tiempos razonables del conflicto se combina con la búsqueda de una gestión eficiente de los recursos. Este equilibrio, lejos de ser un mero ideal, constituye un pilar esencial para garantizar la legitimidad y la confianza en el procedimiento de mediación.

Relación entre Economía Procesal y Celeridad



## Narrativas de mediación

### **Caso: Mediación administrativa en un conflicto sobre licitación pública**

Este caso práctico ilustra cómo la economía procesal, aplicada con rigurosidad y transparencia, puede agilizar el proceso de mediación administrativa, garantizar la relevancia de la información utilizada y fomentar acuerdos sostenibles.

#### **Contexto del conflicto:**

Un proveedor local interpone una reclamación ante la Administración argumentando que fue injustamente excluido de un proceso de licitación pública por un presunto incumplimiento de requisitos técnicos. La Administración, por su parte, alega que la exclusión se basó en la documentación incompleta presentada por el proveedor. Ambas partes acuerdan acudir a una mediación administrativa para evitar un litigio judicial prolongado.

#### **Aplicación del principio de economía procesal:**

##### **1.Verificación documental inicial:**

El mediador solicita a ambas partes los documentos esenciales relacionados con la licitación, como los pliegos de condiciones, la propuesta presentada por el proveedor y las comunicaciones emitidas por la Administración. Se lleva a cabo una revisión exhaustiva para garantizar que los documentos sean auténticos y pertinentes. Por ejemplo, el mediador detecta un documento duplicado y otro irrelevante que no contribuyen al esclarecimiento del conflicto, por lo que decide excluirlos.

##### **2.Criterios claros de admisión de pruebas:**

Desde el inicio del procedimiento, el mediador establece criterios claros sobre qué tipo de documentos serán considerados relevantes. Comunica a las partes que cualquier información que no esté directamente relacionada con los requisitos técnicos de la licitación o la comunicación oficial del proceso será descartada. Este criterio ayuda a evitar que se presenten pruebas redundantes o ajenas al conflicto.

**3.Facilitación del diálogo sobre los documentos:**

*Durante una de las sesiones de mediación, el proveedor argumenta que su exclusión fue injustificada y presenta un correo electrónico que supuestamente demuestra un malentendido administrativo. La Administración, a su vez, presenta un informe técnico que confirma la ausencia de ciertos datos obligatorios en la propuesta del proveedor. El mediador facilita el diálogo para que ambas partes expliquen la relevancia de estos documentos y acuerden cuáles serán priorizados para el análisis del caso.*

**4.Impacto positivo en el desarrollo de la mediación:**

*Gracias a la aplicación del principio de economía procesal, el mediador logra que las partes centren sus argumentos en la revisión técnica del informe y en la claridad de las comunicaciones emitidas durante el proceso de licitación. Esto reduce significativamente el tiempo invertido en discutir aspectos secundarios, permitiendo que el diálogo se enfoque en los puntos clave del conflicto.*

**Resultados:**

*Al final del proceso de mediación, ambas partes acuerdan que el proveedor presentará los documentos faltantes en un plazo razonable para que su propuesta pueda ser reevaluada, mientras que la Administración se compromete a mejorar sus mecanismos de comunicación para evitar malentendidos similares en el futuro. Este acuerdo, basado en una gestión eficiente de la documentación, refuerza la confianza entre las partes y previene posibles conflictos futuros.*

## 7.2.12 El principio de la observación en la mediación administrativa

Podría definirse como la capacidad de analizar y comprender de manera imparcial y detallada las dinámicas del conflicto administrativo, incluyendo los intereses, emociones, percepciones y comportamientos de las partes involucradas (Administración y ciudadanos). Este principio promueve la identificación precisa de los factores que originan o perpetúan el conflicto, permitiendo diseñar estrategias de resolución adaptadas a las circunstancias específicas de cada caso.

### a) Definición del principio de observación:

El principio de observación se centra en la atención consciente y reflexiva al contexto, las narrativas y las interacciones entre las partes. No implica emitir juicios prematuros, ni asumir soluciones apresuradas, sino permitir que la realidad del conflicto se desvele completamente antes de tomar decisiones. Es una práctica que se fundamenta en:

- **Neutralidad activa:** Escuchar sin prejuzgar.
- **Atención al detalle:** Detectar factores explícitos e implícitos que influyen en la relación.
- **Adaptación dinámica:** Reconocer que el conflicto es un proceso en constante evolución.

En el derecho administrativo y la mediación entre Administración y ciudadanos, este principio es esencial para evitar arbitrariedades, incomprendiones o la perpetuación de desigualdades.

**b) El impacto del principio de observación sobre el objeto del conflicto**

El impacto de una observación rigurosa se manifiesta en la calidad y equidad de los acuerdos alcanzados. Un mediador que ejerce esta función con precisión esclarece los hechos, filtra información irrelevante, a la vez que genera confianza en las partes, permitiendo que el diálogo se construya sobre bases sólidas.

Sin embargo, cuando la observación es deficiente, el proceso puede derivar en conclusiones erróneas que agraven la situación en lugar de resolverla. Imaginemos un caso en el que un extranjero es expulsado del territorio nacional por la supuesta caducidad de su permiso de residencia. Si el mediador no se detiene a revisar el expediente con atención, puede pasar por alto que el afectado presentó su solicitud de renovación en tiempo y forma, pero que la Administración, debido a retrasos internos, no la procesó a tiempo.

En este escenario, una observación superficial llevaría a convalidar una medida injusta basada en una omisión administrativa y no en un incumplimiento real por parte del ciudadano. En el ámbito administrativo, donde los procedimientos suelen estar altamente formalizados y sujetos a normativas estrictas, la observación se convierte en un mecanismo indispensable para garantizar que las decisiones sean producto de un análisis real y no de una aplicación mecánica de la norma. Así, la observación, además de ser una herramienta metodológica, es un principio que preserva la esencia misma de la mediación: la búsqueda de justicia en cada caso concreto.

**c) El impacto del principio de observación sobre las personas**

El principio de observación aplicado a las personas en mediación administrativa es una herramienta esencial para comprender no solo lo que se dice, sino cómo y por qué se dice. Un mediador que observa con atención el comportamiento de las partes sin emitir juicios apresurados ni caer en interpretaciones subjetivas puede identificar dinámicas subyacentes que afectan la comunicación y la negociación.

No es una cuestión de analizar gestos o actitudes con un enfoque valorativo, se trata de percibir cómo el lenguaje verbal y no verbal influyen en el desarrollo del diálogo. Un tono de voz tenso, interrupciones constantes o respuestas evasivas pueden ser indicios de nerviosismo, desconfianza o una percepción de desventaja en el proceso, más que de una actitud obstructiva o desafiante.

Por ello, el mediador debe ejercer una observación neutra y equilibrada, evitando proyectar interpretaciones personales sobre las emociones o intenciones de las partes. Por ejemplo, si un ciudadano muestra resistencia en su comunicación con la Administración, no debe asumirse automáticamente que

está actuando de mala fe; puede tratarse de una reacción defensiva ante una experiencia previa negativa con el sistema administrativo.

Del mismo modo, una actitud aparentemente conciliadora por parte de un funcionario no siempre implica disposición real a negociar, sino que puede responder a una estrategia institucional. La clave está en observar sin presuponer, permitiendo que el propio desarrollo del proceso revele las claves necesarias para guiar la mediación de manera justa y efectiva.

### **7.2.13 Aplicación de la Comunicación “No Violenta” (CNV) en la Escucha Activa**

La escucha activa se enriquece significativamente al integrar elementos de la comunicación no violenta (CNV), desarrollada por Marshall Rosenberg. Este enfoque permite que el mediador facilite un espacio de comprensión mutua, ayudando a las partes a expresar sus preocupaciones y necesidades de manera constructiva.

Por ello, la comunicación no violenta dentro de la mediación administrativa es un método de interacción, así como una herramienta práctica para estructurar el proceso de escucha activa en cada etapa del procedimiento. Esto se traduce en:

1. Observación sin juicio: El mediador debe recibir y procesar las quejas del ciudadano y las respuestas de la administración sin emitir juicios, asegurando que ambos se sientan escuchados y respetados. Este enfoque evita escaladas de tensión y promueve la claridad en las posiciones de cada parte. En lugar de decir: *“La administración fue negligente”*, el ciudadano podría reformular: *“No recibí respuesta a mi solicitud en los plazos establecidos”*.
2. Reconocimiento de emociones y necesidades: Durante el relato de los hechos, el mediador identifica y valida las emociones que subyacen en los argumentos de las partes. Por ejemplo, si un ciudadano expresa frustración ante una respuesta administrativa, el mediador puede reconocer ese sentimiento y canalizarlo hacia una solicitud clara o un objetivo específico. La CNV centra la atención en las necesidades universales subyacentes al conflicto. Por ejemplo: El ciudadano puede expresar: *“Necesito sentirme escuchado y respetado”*, mientras que la Administración puede decir: *“Necesitamos cumplir con nuestras normas internas”*. Identificar estas necesidades permite encontrar puntos comunes para avanzar hacia una solución.
3. Identificación de Sentimientos: La CNV enseña a conectar con los sentimientos detrás de las palabras. En la mediación administrativa, el mediador puede preguntar: *“¿Se siente frustrado porque no obtuvo la respues-*

*ta que esperaba?”* Este enfoque valida las emociones de las partes y las motiva a abrirse al diálogo.

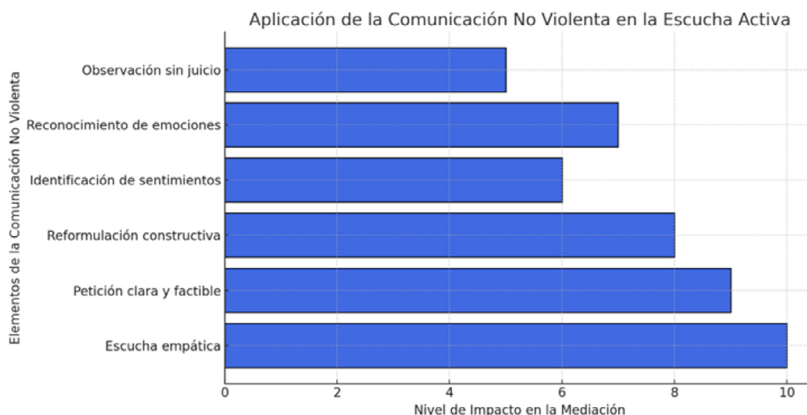
4. Reformulación constructiva: Basándose en la CNV, el mediador ayuda a las partes a reformular sus posturas de forma no confrontativa, enfocándose en necesidades e intereses, más que en demandas. Por ejemplo, transformar una queja sobre un *“trato injusto”* en una solicitud de *“mejora en la atención al ciudadano”*.
5. Petición Clara y Factible: Una vez que las partes han sido escuchadas y sus posiciones comprendidas, el mediador las guía para que sus solicitudes sean específicas, realistas y viables dentro del marco administrativo en lugar de exigir o reclamar de manera vaga. Ejemplo: *“Solicito que se revise mi caso en un plazo de 15 días”* es una petición más efectiva que *“Quiero que todo se resuelva ya”*. Este paso fomenta compromisos alcanzables y disminuye tensiones, ayuda a evitar confusiones y a construir acuerdos sólidos.

La escucha empática representa el nivel más profundo de conexión en el proceso de comunicación no violenta. No se limita a oír palabras o entender conceptos; va más allá, alcanzando los sentimientos, las emociones y las necesidades subyacentes de quien se expresa. Este tipo de escucha requiere una presencia auténtica y completa, donde el mediador o interlocutor abandona juicios, interpretaciones y distracciones para centrarse plenamente en el otro.

Escuchar con empatía implica atender al contenido verbal y a las señales no verbales: el tono de voz, los gestos, las pausas y la carga emocional que acompaña al mensaje. Es un ejercicio de conexión emocional en el que se busca comprender desde la perspectiva del otro, viendo la situación como él la vive y siente.

Aunque la escucha activa, desde un plano más intelectual, permite analizar y comprender argumentos, la escucha empática añade una dimensión humana imprescindible en la mediación. Al abrirnos emocionalmente, mostramos interés genuino y validamos la experiencia de la otra persona, reconociendo sus emociones y necesidades sin minimizar ni desviar su importancia.

Marshall Rosenberg nos invita a “escuchar con el corazón”, a convertir la comunicación en un puente hacia el entendimiento y la resolución pacífica de conflictos. Este enfoque fortalece la confianza, crea conexiones auténticas y, en el contexto de la mediación administrativa, se convierte en una herramienta esencial para transformar tensiones en acuerdos constructivos y equilibrados.



### Sabías que...

**La escucha activa a través de la comunicación no violenta CNV ofrece los siguientes resultados:**

**1. Claridad y enfoque:** La CNV asegura que el intercambio de ideas sea estructurado, evitando la confusión o los malentendidos. **2. Reducción de la resistencia:** Al centrarse en las necesidades y no en las posiciones, las partes son más propensas a colaborar. **3. Fomento de la empatía mutua:** Comprender las emociones y necesidades de la otra parte humaniza el proceso y facilita acuerdos sostenibles. Esta integración además de reforzar la escucha activa como un elemento fundamental del modelo MEDAD, también dota al mediador de herramientas prácticas para generar un ambiente de confianza, empatía y eficacia en la mediación administrativa.

### Narrativas de mediación

**Contexto del conflicto:** Un ciudadano presenta una queja ante un defensor del pueblo debido a la denegación de un permiso urbanístico.

**A través de la escucha activa basada en CNV:**

El mediador recoge el relato del ciudadano, identificando emociones como frustración o impotencia, y valida su experiencia sin emitir juicios.

**Análisis de intereses:** Reformula el discurso del ciudadano para extraer necesidades subyacentes, como la claridad en los criterios de la denegación o el deseo de una revisión más transparente del expediente.

**Interacción con la administración:** Al comunicar la queja a la Administración, el mediador utiliza un lenguaje neutral, exponiendo las preocupaciones del ciudadano de forma clara y objetiva.

**Propuesta de solución:** Una vez obtenida la respuesta administrativa, el mediador evalúa las opciones disponibles y propone un cambio en los criterios o un ajuste procedimental que responda a las necesidades expresadas por el ciudadano.

**Conclusión:** Al aplicar los principios de la comunicación no violenta en la escucha activa, el mediador administrativo transforma el proceso en un ejercicio de empatía y colaboración, donde las soluciones surgen del diálogo y no de la confrontación. Esto refuerza el modelo MEDAD como un sistema dinámico, equitativo y eficiente.

## **Autores clave**

- **Marshall Rosenberg.** “Comunicación no violenta: un lenguaje de vida”. Gran aldea editores
- **Jibitesh Mishra, Sarojananda Mishra;** “L-System Fractals”. 1st Edition, Volume 209 — January 8, 2007
- **De Diego Vallejo, Raúl y Guillén Gestoso, Carlos.** “Mediación, procesos, tácticas y técnicas” Pirámide. 2009.
- **Bonafé-Schmitt, Jean-Pierre.** “les médiations, la médiation” Trajets. Érés.1999.
- **Lascoux, Jean-Louis.** “Pratique de la Médiation”. Esf. Editeur.2001



## TEMA VIII

# MEDAD: UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA (SEGUNDA PARTE)

SUMARIO: 8.1 Diagnóstico. 8.1.1 Objetivos del diagnóstico. 8.1.2 Etapas del diagnóstico. 8.1.3 El rol del mediador en el diagnóstico. 8.1.4 Beneficios del diagnóstico en la mediación administrativa. 8.1.5 Tipos de diagnóstico. a) Diagnóstico administrativo. b) Diagnóstico social. c) Diagnóstico pedagógico. d) Diagnóstico operativo aplicado al conflicto administrativo. e) Evitar errores de diagnóstico. 8.2 Armonización de intereses. 8.2.1 Armonización y su rol en el modelo MEDAD. A) Proceso gradual y dinámico. B) Construcción de consenso. C) Unificación y convergencia de soluciones. D) Adaptabilidad como eje fundamental. 8.2.2 Vías centralizadas y descentralizadas. a) Armonización centralizada. b) Armonización descentralizada. 8.3 Decisión compartida. 8.4 Recapitulación del modelo MEDAD.

## 8.1 DIAGNÓSTICO

El diagnóstico se refiere al proceso de identificar, analizar o interpretar una situación, problema o fenómeno con el objetivo de comprender su naturaleza, causas y posibles soluciones. Es un ejercicio analítico que implica observar, recopilar datos y adquirir un juicio fundamentado sobre la situación estudiada.<sup>102</sup>

---

102. Diagnóstico proviene del griego antiguo διαγνωστικός (diagnostikós), que significa “capaz de discernir” o “hábil en el juicio”. Este término se compone de dos raíces: διά (diá), que significa “a través de”, y γνώσις (gnosis), que significa “conocimiento” o “comprensión”. En su sentido original, el término se refería a la capacidad de evaluar, discernir o comprender profundamente una situación.

Con la aplicación del diagnóstico en el contexto del modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización de intereses y Decisión compartida), se pretende realizar un análisis integral que permite abordar cada dimensión de los conflictos de manera estratégica. Este diagnóstico, además de identificar el problema principal, también explora aspectos esenciales, como operaciones, fortalezas, debilidades y posibles áreas de mejora.

En su conjunto, el diagnóstico del modelo MEDAD actúa como una herramienta para orientar la toma de decisiones informadas y estratégicas. Este proceso permite abordar el conflicto de manera eficaz, así como construir soluciones equilibradas y sostenibles con el fin de reforzar la relación entre la Administración y el ciudadano.

Desde otra perspectiva el diagnóstico en la mediación administrativa es una fase en la que el mediador realiza un análisis profundo y estructurado del conflicto, con el fin de comprender no solo sus manifestaciones externas, sino también los factores jurídicos, emocionales, técnicos y organizativos que lo sostienen. Esta labor permite al mediador trazar una hoja de ruta orientada a soluciones eficaces, justas y duraderas.

Más allá de una mera descripción del problema, el diagnóstico facilita la identificación de los intereses reales de las partes, más allá de sus posiciones declaradas, así como el conocimiento de las normas, procedimientos y limitaciones que enmarcan la actuación administrativa. Asimismo, permite detectar focos de tensión, dinámicas relacionales y posibles puntos de encuentro que puedan conducir al entendimiento y al acuerdo.

### **8.1.1 Objetivos del diagnóstico**

El diagnóstico bajo el modelo MEDAD es el punto de partida que da sentido y dirección al proceso. A través de él, las partes logran una mayor claridad sobre los elementos fundamentales del conflicto, disipando malentendidos y corrigiendo percepciones erróneas que, de no ser identificadas, podrían obstaculizar cualquier intento de solución. Pero la claridad por sí sola no basta; el diagnóstico también cumple la función de focalizar el problema, delimitando su verdadero alcance y evitando que la mediación se disperse en aspectos accesorios o emocionales que desvíen la atención de lo esencial.

Además, este ejercicio dota tanto al mediador como a las partes de una preparación estructurada, una base firme sobre la que construir el proceso de negociación. Con un diagnóstico bien ejecutado, se establecen prioridades, se identifican puntos de encuentro y se perfilan posibles vías de solución, reduciendo la improvisación y el riesgo de debates infructuosos.

Como resultado, el proceso gana en eficiencia porque permite que el tiempo y los recursos se concentren en aquello que realmente importa, sin enredarse en discusiones estériles o repeticiones innecesarias. En definitiva, el diag-

nóstico es una guía para asegurar que cada paso dado tenga un propósito claro y una orientación hacia la resolución efectiva del conflicto.

### **8.1.2 Etapas del diagnóstico**

El diagnóstico se puede dividir en las siguientes etapas:

a) Recopilación de información inicial:

El mediador revisa los documentos presentados por las partes: escritos administrativos, reclamaciones, recursos, normativas aplicables y cualquier otra evidencia.

Se solicita información adicional a las partes si es necesario, garantizando siempre la transparencia y la imparcialidad.

b) Identificación de las causas del conflicto:

Se analizan los antecedentes del caso, incluyendo posibles errores administrativos, incumplimientos normativos o desacuerdos interpretativos.

c) Horizontalidad de las partes:

Se examinan las relaciones entre las partes para detectar posibles dinámicas de poder o inequidad que puedan influir en la mediación.

c) Comprensión de las necesidades e intereses:

Más allá de las posturas iniciales, el mediador identifica los intereses reales de cada parte: ¿Qué busca realmente el ciudadano? ¿Qué persigue la Administración al defender su decisión?

Esta etapa puede incluir entrevistas estructuradas con las partes para profundizar en sus motivaciones.

d) Evaluación de restricciones y oportunidades:

El mediador determina las limitaciones legales o administrativas que afectan al conflicto y evalúa las posibilidades de resolución dentro del marco normativo. Asimismo, se identifican las oportunidades de innovación o flexibilidad en la actuación administrativa para satisfacer las necesidades del ciudadano sin comprometer el interés general.

### **8.1.3 El rol del mediador en el diagnóstico**

El mediador, en esta etapa, se convierte en el eje sobre el cual gira la mediación. Su labor no se limita a escuchar pasivamente o a registrar argumentos sin más, sino que asume una neutralidad activa, una postura que le exige

mantenerse imparcial y también garantizar que ninguna de las partes manipule la información o distorsione los hechos en su favor. Debe filtrar el ruido del conflicto y extraer de cada declaración aquello que realmente aporta al proceso a fin de evitar intereses ocultos o narrativas sesgadas desvíen el propósito de la mediación.

Además de ser un observador agudo, el mediador actúa como facilitador de la comunicación, asegurándose de que todas las posiciones sean expresadas de manera clara y estructurada. Muchas veces, las partes llegan a la mediación con discursos cargados de emociones o con argumentos desordenados que dificultan la comprensión del problema. Es tarea del mediador ayudar a traducir esa tensión en un diálogo comprensible, canalizando las preocupaciones de forma productiva. Pero su papel no termina ahí.

También es un analista estratégico, alguien que, con la información recopilada, dibuja un mapa del conflicto: identifica sus raíces, los puntos de fricción y las posibles rutas de solución. A través de este análisis, prepara el terreno para la negociación velando por que las decisiones que se tomen no sean fruto del azar o de la presión, sino de una comprensión profunda y estructurada de la disputa.

#### **8.1.4 Beneficios del diagnóstico en la mediación administrativa**

La mediación solo puede avanzar con solidez si se construye sobre un diagnóstico preciso. Un análisis bien fundamentado permite descartar distracciones y centrarse en el núcleo real del conflicto, evitando que la mediación se convierta en un laberinto de reclamaciones accesorias o malentendidos que desdibujen el verdadero problema. La precisión en este proceso ahorra tiempo y otorga claridad a las partes, permitiéndoles ver con mayor objetividad cuáles son los puntos de fricción y las áreas en las que puede haber un acercamiento.

Pero más allá de la estructura y el método, un diagnóstico certero tiene un impacto humano innegable: la reducción de tensiones. Cuando las causas del conflicto son identificadas y comprendidas, la hostilidad inicial se atenúa, dando paso a un espacio de diálogo más constructivo. En este terreno despejado, el mediador puede entonces desempeñar su papel de guía, no imponiendo soluciones, sino facilitando acuerdos.

Desde el momento en que se conocen tanto las limitaciones como las oportunidades dentro del marco normativo y las necesidades de cada parte, el mediador puede orientar la conversación hacia soluciones realistas, evitando promesas inviables y construyendo alternativas mutuamente aceptables. En última instancia, un diagnóstico bien hecho ordena la mediación y la invierte de propósito y viabilidad.

### **8.1.5 Tipos de diagnóstico**

Con carácter general y en atención a la naturaleza del conflicto podemos hablar de varios tipos de diagnóstico:

**a) Diagnóstico administrativo:** Evalúa de forma exhaustiva cómo se desarrollan los procesos administrativos involucrados en el conflicto. Esto incluye identificar ineficiencias, posibles errores en los procedimientos o decisiones, y áreas donde la intervención mediadora puede mejorar la interacción entre la Administración y el ciudadano, asegurando que las soluciones propuestas sean viables tanto desde el punto de vista técnico como operativo.

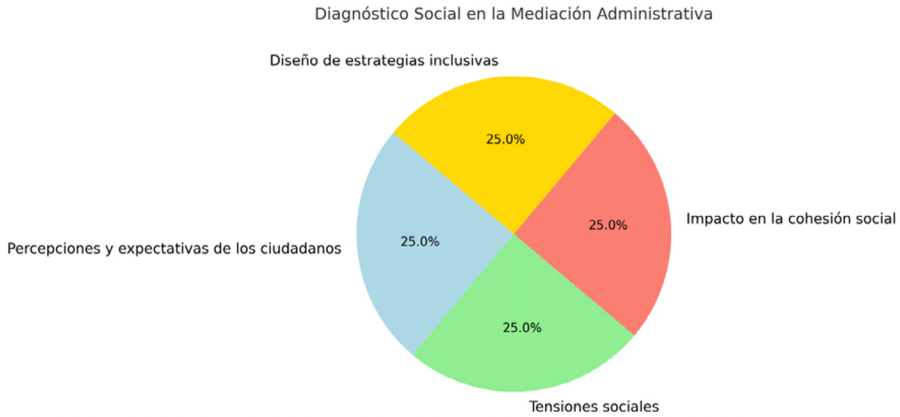
Además, este enfoque genera confianza entre las partes, dado que garantiza que los procedimientos sean revisados con rigor y se ajusten a los principios de eficacia, transparencia y buena administración. En suma, tiene como finalidad identificar los puntos críticos en los procedimientos y proponer soluciones que optimicen la interacción entre los mediados. En la práctica, este diagnóstico incluye:

- Evaluación de procedimientos administrativos:  
Analiza los pasos y procesos que llevaron a la decisión administrativa en cuestión.  
Identifica ineficiencias, omisiones o errores en la tramitación que puedan haber contribuido al conflicto.
- Identificación de errores técnicos o formales:  
Revisa si la Administración cumplió con los plazos, requisitos legales y normas aplicables.  
Detecta errores de interpretación normativa o inconsistencias en la aplicación de las leyes.
- Detección de ineficiencias estructurales:  
Examina si existen cuellos de botella o barreras burocráticas que dificultan la resolución del conflicto.  
Valora la adecuación de los recursos administrativos empleados para gestionar el caso.
- Análisis de la comunicación administrativa:  
Evalúa cómo se han comunicado las decisiones a los ciudadanos.  
Identifica posibles fallos en la claridad, transparencia o accesibilidad de la información proporcionada.
- Propuesta de mejora:  
Basándose en los hallazgos, sugiere ajustes en los procesos administrativos para evitar futuros conflictos similares.  
Promueve cambios en la organización interna de la administración para garantizar una interacción más eficiente y equitativa con los ciudadanos.



**b) Diagnóstico social:** Considera las dinámicas sociales presentes, como las percepciones de los ciudadanos sobre la Administración, las posibles tensiones entre las partes, y cómo estas relaciones afectan a la cohesión y confianza mutua. Este análisis permite diseñar estrategias que promuevan la armonización de intereses. Implica también un análisis profundo de las interacciones y relaciones entre los actores involucrados, incluyendo ciudadanos, administraciones públicas y otras partes interesadas. En concreto, un diagnóstico social en la mediación administrativa aborda lo siguiente:

- Percepciones y expectativas de los ciudadanos:  
Examina cómo los ciudadanos perciben a la administración pública y sus decisiones.  
Identifica expectativas insatisfechas o malentendidos que puedan ser origen del conflicto.
- Tensiones sociales:  
Analiza posibles enfrentamientos entre grupos sociales afectados por el conflicto.  
Detecta actitudes de desconfianza, frustración o resistencia que pueden influir negativamente en el proceso.
- Impacto en la cohesión social:  
Evalúa cómo el conflicto afecta la confianza mutua entre las partes y la cohesión dentro de la comunidad.  
Determina si existen riesgos de polarización o fragmentación social.
- Diseño de estrategias inclusivas:  
Basándose en los hallazgos del diagnóstico, propone estrategias para fomentar el diálogo y la cooperación entre las partes.  
Incluye acciones para reducir tensiones y generar un ambiente de confianza y respeto mutuo.



### Sabías que...

*En la mediación administrativa, el diagnóstico social permite abordar los aspectos legales y administrativos del conflicto, sino también los factores humanos y sociales que subyacen en él. Este enfoque integral favorece la armonización de intereses, ya que considera las necesidades y preocupaciones de todas las partes, fortaleciendo la relación entre ciudadanos y administración y asegurando que las soluciones propuestas sean sostenibles y aceptadas por todos.*

- c) **Diagnóstico pedagógico:** Enfatiza la necesidad de comprender las carencias o malentendidos que puedan existir en el conocimiento de derechos y responsabilidades de las partes. Esto incluye evaluar cómo la comunicación y la información pueden ser mejoradas para garantizar que todos los implicados comprendan el proceso y sus implicaciones. Se centra en identificar y analizar las necesidades, capacidades, conocimientos y actitudes de las personas involucradas, con el objetivo de proporcionar las herramientas necesarias para participar de manera efectiva en el proceso de mediación.

En el ámbito de la mediación administrativa, un diagnóstico pedagógico implicaría:

- Nivel de comprensión:  
Determinar si las partes involucradas comprenden los procedimientos, normativas y derechos relacionados con el conflicto. Esto incluye evaluar el lenguaje utilizado en documentos o audiencias.
- Identificación de necesidades formativas:  
Detectar áreas donde las partes necesitan mayor información o capacitación, por ejemplo, sobre sus derechos, deberes o los principios del proceso mediador.
- Evaluación de actitudes:

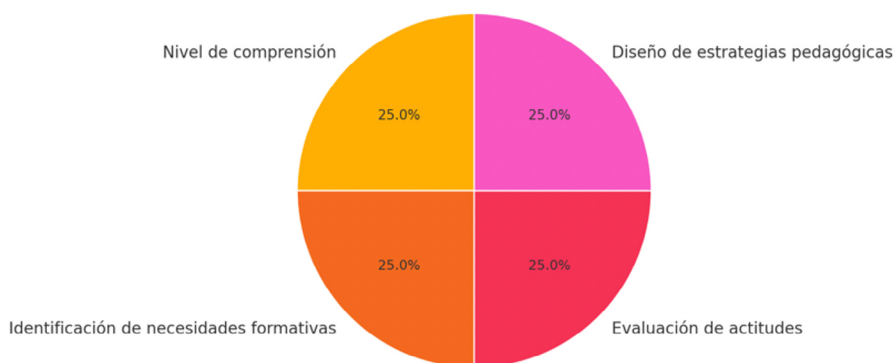
Analizar las actitudes de las partes hacia el conflicto y la mediación, identificando las barreras emocionales o psicológicas que puedan dificultar el proceso.

— Diseño de estrategias pedagógicas:

Proponer métodos de aprendizaje o comunicación que permitan a las partes participar plenamente en el proceso, como sesiones de información, guías prácticas, o incluso la mediación como herramienta de aprendizaje en sí misma.

Un diagnóstico pedagógico garantiza que todas las partes comprendan el proceso, participen de manera informada y se involucren en la búsqueda de soluciones, lo que contribuye al éxito del proceso mediador y a la confianza mutua.

Componentes del Diagnóstico Pedagógico en la Mediación Administrativa



**d) Diagnóstico operativo aplicado al conflicto administrativo: Examina las “operaciones” del conflicto, entendidas como las dinámicas entre las partes, la eficiencia en la gestión del problema y los recursos implicados. También identifica las fortalezas que cada parte puede aportar para la solución y las debilidades que podrían obstaculizarla.**

Su objetivo principal es identificar problemas específicos, ineficiencias y oportunidades de mejora para garantizar un funcionamiento óptimo y efectivo.

En el contexto de la mediación administrativa, un diagnóstico operativo se enfocaría en:

— Evaluación de procedimientos:

Examinar los pasos seguidos durante el procedimiento administrativo o de mediación para detectar cuellos de botella, duplicidades o ineficiencias.

— Uso de recursos:

Analizar cómo se emplean los recursos humanos, tecnológicos y financieros en el proceso, y si su utilización es adecuada o requiere ajustes.

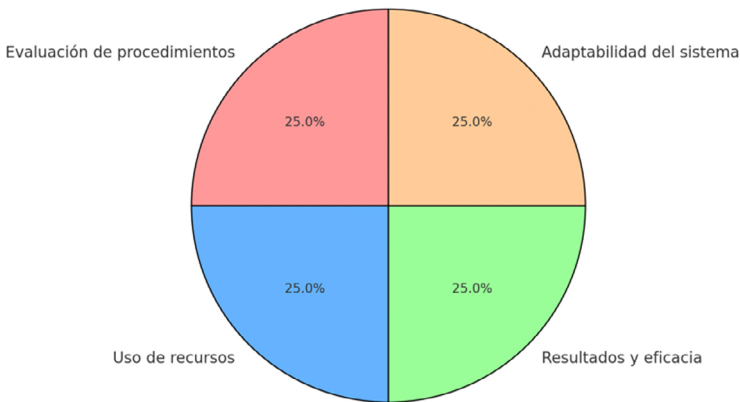
— Resultados y eficacia:

Medir los resultados obtenidos frente a los objetivos propuestos, verificando si las soluciones alcanzadas son sostenibles, aplicables y satisfactorias para las partes involucradas.

— Adaptabilidad del sistema:

Identificar si los procedimientos son flexibles y pueden adaptarse a diferentes situaciones o conflictos, permitiendo ajustes en tiempo real. Un diagnóstico operativo en mediación busca optimizar las dinámicas administrativas y resolver conflictos con mayor rapidez y eficiencia, sin comprometer la calidad del resultado.

Diagnóstico Operativo Aplicado al Conflicto Administrativo



**e) Evitar errores en el diagnóstico**

Minimizar los riesgos en el diagnóstico dentro de la mediación administrativa requiere un enfoque cuidadoso y estratégico, que integre rigor metodológico, sensibilidad interpersonal y atención a las complejidades jurídicas y sociales del conflicto. El primer paso hacia un diagnóstico acertado es la recolección exhaustiva de información, asegurando que todos los datos relevantes sean considerados de manera equilibrada.

Esto incluye los documentos administrativos, los relatos de las partes, los informes técnicos, los antecedentes normativos y cualquier evidencia que pueda aportar claridad sobre el conflicto. En esta etapa, es esencial evitar sesgos, garantizando que todas las voces sean escuchadas y los datos contrastados de manera objetiva.

El análisis contextual también juega un papel determinante, ya que permite comprender las circunstancias en las que el conflicto se desarrolla. Esto incluye tanto el marco normativo como las dinámicas sociales, culturales y emocionales presentes. Comprender el entorno más amplio ayuda a identificar

las causas subyacentes del problema y a evitar interpretaciones limitadas que puedan simplificar en exceso su naturaleza compleja.

La imparcialidad y la neutralidad del mediador son fundamentales durante todo el proceso. Solo desde una posición equilibrada puede el mediador mantener la confianza de las partes y garantizar que el diagnóstico no esté influido por prejuicios o presiones externas. Además, el diagnóstico debe ser dinámico y abierto a revisión, lo que significa que, a medida que se obtenga nueva información, las conclusiones iniciales deben reevaluarse y, si es necesario, ajustarse. Esta orientación de validación continua reduce significativamente el margen de error y asegura que el análisis permanezca alineado con la realidad cambiante del conflicto.

La colaboración interdisciplinaria también resulta necesaria para abordar la complejidad de los conflictos administrativos. Involucrar a expertos de diferentes áreas, como el derecho, la sociología, la psicología o la economía, aporta perspectivas complementarias que enriquecen el análisis y permiten una comprensión más integral del problema. En paralelo, la utilización de técnicas de análisis estructurado, como mapas de conflictos o diagramas causa-efecto, facilita la organización de la información y ayuda a identificar patrones y puntos críticos con mayor claridad.



Un elemento esencial en este proceso es la comunicación clara y transparente con los mediados. Explicar los hallazgos de manera comprensible y garantizar que todas las partes tengan la oportunidad de expresar sus opiniones refuerza la confianza en el proceso y permite validar las conclusiones de manera colaborativa. Esto se complementa con la identificación temprana de posibles errores o contradicciones en la información, lo que permite abordarlos antes de que afecten el desarrollo del proceso.

La documentación detallada y precisa de cada etapa del diagnóstico también contribuye a su precisión y legitimidad. Registrar las fuentes de información, los razonamientos utilizados y las conclusiones alcanzadas facilita la revisión interna, y también refuerza la transparencia del proceso ante las partes.

Finalmente, la sensibilidad y la escucha empática del mediador son indispensables. Comprender las emociones y perspectivas de las partes aporta una dimensión humana al diagnóstico, y también ayuda a identificar dinámicas

subyacentes que podrían pasar desapercibidas en un análisis puramente técnico. Este enfoque equilibrado, que combina rigor analítico con una comprensión profunda de las relaciones humanas, permite minimizar riesgos y garantizar que el diagnóstico sea una base sólida para la resolución efectiva del conflicto.

### Sabías que...

*El diagnóstico en la mediación administrativa es el pilar que sostiene todo el proceso mediador. Su correcta implementación permite transformar un conflicto aparentemente irreconciliable en una oportunidad para la colaboración y la mejora en las relaciones entre los mediados.*

## 8.2 ARMONIZACIÓN DE INTERESES

La armonización, en el contexto del modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización de intereses y Decisión compartida), se muestra como una técnica preeminente y transversal que permite conciliar intereses, modular sistemas y ponderar principios en el proceso mediador. Aplicar la armonización en este marco implica equilibrar expectativas y también construir un espacio común donde las diferencias, aunque legítimas, se transforman en puntos de encuentro.

Desde esta perspectiva, la armonización en el modelo MEDAD además de buscar un equilibrio entre posiciones opuestas, adopta un rol de mediación estructural, permitiendo que los distintos elementos del conflicto se integren en un marco de coherencia y funcionalidad. Así como en el ámbito jurídico las normas, aunque dispares, tienden a converger hacia una integración que facilita su aplicación, en la mediación administrativa la armonización tiene un propósito similar: eliminar obstáculos que dificultan el entendimiento entre las partes, flexibilizar posturas excesivamente rígidas y crear un entorno en el que el diálogo pueda fluir sin interferencias.

Este proceso sugiere realizar un ajuste en la comunicación, pero también en la estructura misma de la relación entre la ciudadanía y la Administración. Derribar barreras de comunicación significa traducir el lenguaje técnico en términos comprensibles, reconocer las preocupaciones legítimas de ambas partes y garantizar que la mediación no se convierta en una mera formalidad, sino en una oportunidad real de solución. Superar la rigidez institucional, por su parte, implica encontrar espacios de flexibilidad dentro del marco normativo, permitiendo que la Administración actúe conforme a criterios de equidad y razonabilidad.

En este sentido la equidad armonizadora dentro del modelo MEDAD se inscribe en un marco de interpretación flexible, donde la norma jurídica no se aplica de manera mecánica, sino en función de una lógica integradora que permita alcanzar soluciones justas y razonables en cada caso concreto. La mediación administrativa, al incorporar este principio y sin desbordar el marco

normativo, aprovecha sus propios márgenes de interpretación para dotar de coherencia y proporcionalidad a la resolución del conflicto.

Como señala Francisco Capilla, “(...) la equidad implicaría la idea de justicia del caso concreto que, proyectada sobre normas generales y abstractas, permite al aplicador un cierto juego: elegir la interpretación, de entre las posibles, más equitativa, esto es, más ajustada al caso concreto; en la duda, interpretar la norma de manera que el supuesto contemplado se considere excluido de ella, etc.”<sup>103</sup>

En este sentido, la armonización en MEDAD es el vehículo que conecta la equidad con la mediación, permitiendo que las soluciones adoptadas sean válidas, adecuadas y razonables con el fin de evitar decisiones rígidas (no armonizadoras) que, aunque ajustadas a la letra de la ley, puedan resultar injustas en la práctica.

En última instancia, la armonización busca fomentar una relación de confianza, donde las partes no se perciban como adversarios, sino como actores con intereses legítimos que pueden encontrar un punto de encuentro a través del diálogo participativo y el entendimiento mutuo.

## 8.2.1 Armonización y su protagonismo en el modelo MEDAD

### a) Proceso gradual y dinámico

Así como la armonización en el derecho es un proceso que avanza en etapas —desde la aceptación de principios comunes hasta la adopción de normas unificadas—, en el modelo MEDAD, la armonización comienza con la identificación de los intereses y necesidades fundamentales de las partes. Este paso inicial conduce a una aproximación paulatina de posiciones, facilitada por el mediador, hasta alcanzar acuerdos que sean aceptables y beneficiosos para todos.

Armonizar intereses, necesidades y posiciones es una tarea compleja que requiere un enfoque psicológico y metodológico integrador, dado que se trata de encontrar un punto intermedio entre las partes, y a la vez construir un espacio en el que la ley y los deseos de las personas coexistan de manera

---

103. Capilla, Francisco. “Derecho Civil. Parte general. Introducción y fuentes del Derecho Civil”. Valencia, 1993. Como ejemplo reciente de una actuación basada en una equidad armonizadora, vease Informe anual 2005 del Defensor del Pueblo.: “(...) La demora que establece la ley para recuperar el carné de conducir una vez perdido no tiene por qué añadirse, como sanción adicional, a la suspensión del carné que haya podido decretarse, pues es principio generalmente aceptado que los tiempos de suspensión de un derecho, en la medida en que anticipan y coinciden esencialmente con los efectos negativos de la pérdida del mismo, sean tenidos en cuenta en una interpretación equitativa de la norma que la ley de referencia, que guarda silencio sobre esta cuestión, no impide. En fin, la afectación sólo a españoles de determinadas consecuencias jurídicas negativas, por razones de competencia, o la imposibilidad de reparación in natura de los daños causados en caso de revocación judicial, son cuestiones de legalidad ordinaria que no afectan a la constitucionalidad de la norma.”

equilibrada. Desde la perspectiva armonizadora, el objetivo es el de reconocer que tanto las normativas legales como las aspiraciones individuales tienen su lugar y su propio valor.

La psicología adecuada para este proceso debe basarse en la empatía activa, el reconocimiento mutuo y la flexibilidad cognitiva. El mediador debe ser capaz de comprender lo que las partes demandan, así como las razones emocionales, culturales o prácticas que subyacen a esas demandas. Esta propuesta permite desentrañar los verdaderos intereses detrás de las posiciones aparentes y trabajar hacia soluciones que respeten tanto el marco normativo como las aspiraciones individuales.

En el ámbito de la mediación administrativa, armonizar no significa necesariamente modificar la ley, sino interpretarla y aplicarla de manera que permita adaptarse a las circunstancias específicas del conflicto. Esto significa que hay que considerar los deseos de las personas como una oportunidad para humanizar su aplicación y no como un desafío a la ley. En este sentido, la armonización es un ejercicio bidimensional: por un lado, ajusta las expectativas individuales para que sean compatibles con el marco legal; por otro, invita a la Administración a adoptar una postura flexible y abierta dentro de los límites de la normativa.

El proceso armonizador, por lo tanto, es dinámico y adaptativo. La clave está en fomentar la creatividad en la resolución de problemas, la comunicación efectiva y la búsqueda de soluciones que generen satisfacción y confianza entre las partes mediadas. Se trata de una transformación profunda y sagaz en la manera de concebir y practicar la interacción entre la Administración y los ciudadanos.

## **b) Construcción de consenso**

La armonización no implica la eliminación de las diferencias, sino su gestión. Este proceso requiere que el mediador sea capaz de equilibrar cuidadosamente el interés general, representado por la Administración, con los derechos, expectativas y necesidades individuales del ciudadano. En este delicado equilibrio, se evita caer en imposiciones unilaterales y se fomenta una decisión compartida, alineada con el espíritu del modelo MEDAD.

Sin embargo, el consenso no siempre es fácil de alcanzar. En ocasiones, las posturas de las partes son irreconciliables, lo que dificulta la armonización. En tales situaciones, la ponderación se convierte en un elemento clave para explorar alternativas viables y justificar las decisiones.

Cuando el consenso no es posible, el papel de la mediación adquiere un carácter pedagógico. El proceso debe garantizar que, incluso si no se llega a un acuerdo, las partes comprendan los motivos de la ruptura en las negociaciones, los fundamentos de las decisiones administrativas y las limitaciones que impidieron un resultado conjunto.

Esta pedagogía en la mediación trata de reducir el impacto de la insatisfacción, y también promueve una mayor transparencia y comprensión del proceso. Aceptar con resignación que no se ha podido alcanzar un consenso no signifi-

ca fracaso, sino un aprendizaje mutuo que facilita la vuelta a la decisión unilateral de la Administración de manera más informada y menos confrontativa. Así, la mediación, incluso en su desenlace más complejo, cumple su propósito de humanizar el conflicto administrativo y dignificar a todas las partes involucradas.

### **c) Unificación y convergencia de soluciones:**

Esta acción en la mediación administrativa más que uniformar las posiciones de las partes, lo que pretende es encontrar un terreno común donde, a través de la unión de voluntades se pueda dialogar y construir alternativas viables. Este proceso tiene como eje central la armonización, que no es simplemente una técnica, sino un objetivo esencial que busca diseñar respuestas que respeten los intereses de las partes.

La mediación se enriquece al incorporar dinámicas como la lluvia de ideas o “brainstorming”, que permiten explorar diversas posibilidades y alternativas alrededor de una solución justa y equilibrada. En este ejercicio, las partes tienen la oportunidad de confrontar sus intereses y expectativas desde una perspectiva constructiva, promoviendo la cooperación y la creatividad en la búsqueda de acuerdos.

El valor de este enfoque radica en su capacidad para facilitar un proceso dinámico y flexible que se adapte a las particularidades del conflicto. Cuando las voluntades positivas se enfrentan con transparencia y buena fe, es posible construir un marco de soluciones que atienda a las exigencias legales y los intereses personales.

Sin embargo, si el diálogo no conduce a resultados satisfactorios o revela la inviabilidad de las opciones planteadas, la mediación permite reformular el problema y plantear nuevas alternativas desde perspectivas diferentes, evitando el estancamiento y ofreciendo un camino hacia la resolución.

### **d) Adaptabilidad como eje fundamental**

La adaptabilidad en la mediación administrativa se posiciona como el eje que permite garantizar soluciones justas y equilibradas en contextos donde confluyen derechos, valores y expectativas que, aunque puedan parecer dispares, no necesariamente son irreconciliables. Este principio implica un esfuerzo consciente de los mediados y del mediador para ajustar los marcos generales de la normativa a las particularidades del caso concreto, buscando que el rigor de la ley no devenga en una barrera infranqueable, sino en un punto de partida hacia soluciones equitativas.

Sin embargo, hay ocasiones en las que la adaptabilidad debe superar los límites de las interpretaciones más estrictas de la norma. Cuando el caso lo exige, y el marco jurídico vigente no proporciona una respuesta adecuada, es imprescindible explorar mecanismos más innovadores y flexibles. Esto puede significar, por un lado, la aplicación de principios generales del derecho como la equidad o la buena fe, y, por otro, recurrir a la rica herencia de la jurisprudencia.

dencia, que a menudo ofrece precedentes que iluminan el camino hacia soluciones más ajustadas a la realidad.

En algunos casos, tal como ocurre con los defensores del pueblo, la mediación administrativa institucional puede incluso actuar como un catalizador para promover reformas legislativas o reglamentarias. Cuando se identifican vacíos normativos, inconsistencias o efectos adversos derivados de la aplicación de una norma, el proceso de mediación puede servir como un foro donde estas deficiencias se evidencian y se canalizan hacia propuestas de cambio. Se pretende con ello mejorar el sistema en su conjunto, fortaleciendo su capacidad para responder a las necesidades de los ciudadanos y consolidar la confianza en la administración pública.

### 8.2.2 Vías centralizadas y descentralizadas

La armonización en el ámbito administrativo, como proceso que busca equilibrar intereses en conflicto, puede desarrollarse a través de dos vías principales: la centralizada y la descentralizada. Ambas poseen características y aplicaciones específicas que, aunque complementarias, abordan el proceso mediador desde perspectivas distintas.

#### a) Armonización centralizada

Opera bajo el marco de directrices emanadas de la propia Administración pública. Estas directrices, establecidas por organismos o instancias superiores, sirven como guías normativas o reglas de “*soft law*” para orientar las actuaciones de los mediadores y las partes involucradas. Este enfoque se basa en la idea de unificar criterios y procedimientos, garantizando coherencia y equidad en la resolución de conflictos similares en diferentes contextos.

Este tipo de armonización se origina en los principios rectores de la administración pública, como la legalidad, la objetividad y la buena administración, y se materializa a través de normas reglamentarias, órdenes, circulares o protocolos. Es frecuente que las directrices centralizadas sean de carácter obligatorio, especialmente cuando se trata de conflictos que afectan a derechos fundamentales o al interés general.

Por ejemplo, una Administración central puede establecer procedimientos uniformes para abordar reclamaciones relacionadas con la prestación de servicios públicos esenciales, como la sanidad o la educación, asegurando así un trato igualitario y transparente.

Sin embargo, este enfoque centralizado también plantea retos. Puede percibirse como rígido o poco adaptado a las particularidades de casos individuales, limitando la flexibilidad que a menudo es necesaria en los procesos de mediación. Por ello, su implementación debe acompañarse de una interpretación sensible que permita ajustarse a las especificidades de cada situación, sin perder de vista la importancia de la coherencia general.

## **b) Armonización descentralizada**

Se fundamenta en la participación activa de las partes implicadas en el conflicto. En este modelo, la colaboración y la voluntad de las partes son los elementos que contribuyen a la construcción de acuerdos significativos y sostenibles. A diferencia de la armonización centralizada, este enfoque permite un mayor grado de flexibilidad y adaptación a las particularidades del conflicto.

En este caso, el mediador desempeña un rol facilitador, promueve un diálogo constructivo y orientado a la búsqueda de soluciones que consideren tanto los intereses del ciudadano como las obligaciones de la administración. La armonización descentralizada es especialmente efectiva en casos donde las partes tienen la capacidad y disposición de colaborar, y donde el conflicto no se encuentra estrictamente vinculado a disposiciones legales rígidas.

Este modelo, aunque más adaptable, requiere un marco que lo respalde para evitar la arbitrariedad o la desigualdad en el trato. La descentralización debe operar dentro de los límites de la legalidad, garantizando que los acuerdos alcanzados no sean manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros.

En resumen, ambas vías de armonización son esenciales en el ámbito administrativo. La centralizada asegura uniformidad y cumplimiento de los principios rectores de la administración, mientras que la descentralizada fomenta la flexibilidad y la personalización de las soluciones. El desafío radica en encontrar un equilibrio adecuado entre ambas, adaptando su aplicación a las necesidades específicas de cada conflicto y contexto.

### **Sabías que...**

*En la mediación administrativa, la armonización no significa modificar la ley, sino interpretarla de manera flexible para que se adapte a las particularidades del conflicto sin perder su esencia. A través de este enfoque, el modelo MEDAD permite equilibrar los intereses del ciudadano y de la Administración, construyendo soluciones más humanas y eficientes dentro del marco normativo.*

## **8.3 DECISIÓN COMPARTIDA**

El procedimiento de mediación puede terminar en una decisión consensuada que refleja el compromiso de ambas partes para resolver el conflicto de manera justa y efectiva. Este resultado participativo garantiza que las soluciones no sean impuestas, sino asumidas de forma voluntaria y colaborativa. La decisión compartida refuerza la percepción de justicia y asegura que los acuerdos sean respetados y ejecutados con eficacia.

De igual manera, la decisión en el contexto del modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización de intereses y Decisión compartida) tiene un mayor alcance que la simple manifestación de voluntad, juicio o conocimiento de las partes, consolidándose como un acto de corresponsabilidad en el que se combinan perspectivas, intereses y expectativas para cons-

truir acuerdos que reflejan un equilibrio auténtico entre las necesidades individuales y los objetivos colectivos.

Desde una perspectiva jurídica, la decisión compartida trasciende el marco de las simples concesiones unilaterales para convertirse en un acto de co-creación de soluciones. Este concepto encuentra su fundamento en los principios de buena administración, buena fe y confianza legítima, tal como se establecen en el ordenamiento jurídico-administrativo. Por ello la decisión compartida además de cumplir con los estándares legales, también refuerza la legitimidad del proceso, porque se encarga de que las soluciones adoptadas sean equitativas, proporcionales y sostenibles.

Además, el carácter vinculante de los acuerdos alcanzados y suscritos dentro del proceso de mediación dota a la decisión compartida de un valor jurídico que trasciende la simple resolución del conflicto, proyectando sus efectos hacia un fortalecimiento de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

La decisión alcanzada en un proceso de mediación, ya sea de avenencia o desavenencia, debe reflejarse de manera clara y precisa en un documento escrito que sirva como evidencia formal del resultado del proceso. Esta formalización evidencia el cierre del procedimiento mediador, pero también actúa como el punto de partida para la implementación de las acciones necesarias que doten de efectividad al acuerdo o determinen los pasos a seguir ante un desacuerdo.

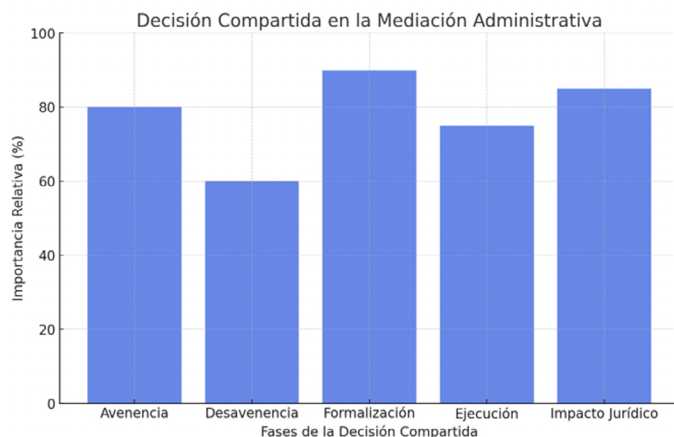
Cuando la decisión es de avenencia, es decir, cuando las partes alcanzan un acuerdo, el documento escrito deberá contener los términos específicos pactados, las responsabilidades de cada parte, y las garantías necesarias para su cumplimiento. En este escenario, si la mediación tiene lugar en un contexto intraprocesal, el acuerdo debe de ser sometido a homologación judicial. Esta homologación confiere al acuerdo la fuerza de una resolución judicial, dotándolo de plena ejecutividad y legitimidad. En los casos extraprocesales, el acuerdo puede formalizarse mediante otros mecanismos administrativos o contractuales que aseguren su ejecución y cumplimiento conforme a las normas aplicables.

Por otro lado, en caso de desavenencia, el documento escrito debe recoger las razones del desacuerdo, las posiciones de las partes, y cualquier avance o entendimiento parcial que pueda servir como base para futuros intentos de resolución. Aunque el proceso de mediación concluya sin un acuerdo, esta formalización resulta esencial para preservar la transparencia y la trazabilidad del procedimiento, garantizando que las partes y cualquier autoridad involucrada comprendan claramente el estado del conflicto.

La ejecución de las decisiones compartidas también debe tener en cuenta el contexto en el que se desarrolló la mediación. Esto incluye la naturaleza del conflicto, el marco normativo aplicable y las particularidades de las partes involucradas. En casos donde el acuerdo requiera adaptaciones o acciones complementarias por parte de la Administración, como la reubicación de recur-

sos o la modificación de actos administrativos, será fundamental coordinar estas medidas con el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y eficacia.

En cualquier caso, el proceso de mediación no se limita a la resolución del conflicto, sino que establece un camino claro hacia la implementación de las decisiones tomadas. Tanto en la avenencia como en la desavenencia, el documento final no solo cierra el procedimiento, sino que proyecta sus efectos en el ámbito administrativo o judicial, reforzando la legitimidad y la efectividad de este instrumento en la gestión de conflictos.



## 8.4 RECAPITULACIÓN DEL MODELO MEDAD

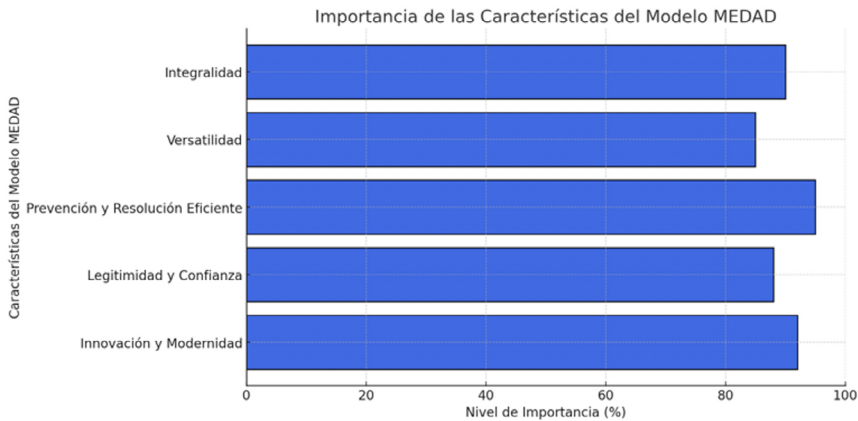
El modelo MEDAD de los cinco pasos (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida) sintetiza la esencia de la mediación administrativa: un proceso que prioriza el diálogo, la participación activa y la construcción conjunta de soluciones, consolidando un modelo de relación más equilibrado entre la administración pública y la ciudadanía.

Este modelo —como se ha indicado— se presenta como un marco de referencia esencial, diseñado para orientar y estructurar de manera efectiva cualquier proceso de mediación, basado en elementos clave que aseguran su aplicación coherente y eficaz a través de las siguientes características:

- Integralidad: Esta visión lo aborda desde todas sus dimensiones esenciales. Su estructura abarca tanto los principios éticos como las herramientas prácticas necesarias para gestionar conflictos de manera efectiva.
- Versatilidad: Los elementos del modelo MEDAD son aplicables a una amplia gama de contextos y conflictos, desde cuestiones administrativas hasta disputas comunitarias. Esto lo convierte en una guía adaptable a diferentes sistemas legales y culturas.

- **Prevención y Resolución Eficiente:** Tomando como referencia obligada la economía procesal, se fomenta la prevención de abusos y obstáculos, logrando procesos más ágiles y efectivos. Esto es especialmente importante en contextos administrativos, donde los recursos son limitados y la eficiencia es crucial.
- **Legitimidad y Confianza:** Cuando se trata de priorizar el diálogo, la armonización de intereses y las decisiones compartidas, se refuerza la percepción de justicia y se fomenta la confianza en las instituciones y en los procesos de resolución de conflictos.
- **Innovación y Modernidad:** Representa una evolución respecto a los enfoques tradicionales, a menudo percibidos como rígidos o insuficientes, y también integra las formas, estilos y prácticas que han sido desarrolladas en España a través de proyectos específicos de mediación administrativa y judicial, consolidando una visión moderna y adaptada a las necesidades actuales de la gestión de conflictos.

Por todo ello, el modelo MEDAD es una herramienta para gestionar la mediación y una base conceptual que se ofrece a los operadores jurídicos como un estándar universal e imprescindible en la formación de mediadores administrativos y la construcción de sistemas de resolución de conflictos.



## Caso práctico

### **Responsabilidad patrimonial. Simulación supuesto de mediación administrativa.-**

**Contexto del conflicto:** Incidente en la playa de las Medusas, donde una mujer sufrió una mordedura de tiburón y secuelas psicológicas. El modelo MEDAD se aplicó para gestionar un conflicto entre la reclamante y la Administración local. La mediación comenzó con la creación de un ambiente neutral, enfatizando la imparcialidad y estableciendo reglas claras de transparencia y colaboración. Se abordó el desafío de equilibrar la percepción de la mujer hacia la Administración y viceversa, con el objetivo de fomentar un diálogo constructivo.

El mediador evaluó cuidadosamente la documentación aportada, incluyendo informes psicológicos y normativas relacionadas con la señalización en playas, eliminando elementos superfluos para agilizar el proceso. En las sesiones de diálogo, la mujer compartió su experiencia personal, destacando el impacto emocional y físico del incidente, mientras la Administración justificó la ausencia de medidas preventivas por la falta de recursos y precedentes. El mediador guió las discusiones hacia soluciones prácticas, evitando confrontaciones innecesarias.

Se propusieron medidas como una compensación económica para la mujer, mejoras en la seguridad de la playa mediante señalización y vigilancia, y un compromiso público de la Administración para prevenir futuros incidentes. Estas propuestas buscaban un compromiso razonable que beneficiara a ambas partes. El acuerdo final, reflejado por escrito, incluyó una compensación económica, un plan de acción para implementar medidas de seguridad y un compromiso de seguimiento para garantizar el cumplimiento.

A lo largo del proceso, la mediación facilitó la escucha activa, la validación de pruebas relevantes y la economía procesal, empoderando a la mujer al darle voz y asegurando que la Administración asumiera su responsabilidad de forma constructiva. Este caso ilustró cómo el modelo MEDAD puede resolver conflictos puntuales, y también refuerza la confianza, legitimidad y colaboración entre la ciudadanía y la Administración.

## Autores clave

- **Carballo Martínez, Gerardo.** “La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo”. Thomson Aranzadi. 2008.
- **Vaquero Aloy, Antoni.** “La armonización del Derecho de obligaciones y contratos”. Astrea Editorial. 2017.
- **Arroyo Amayuelas, Esther.** “Armonización europea y derecho continental”. Olejnik Ediciones.
- **Bauzá Martoewll, Felio José.** “Mediación y arbitraje en la Administración Pública”. Bosch. 2022
- **Carballo Martínez, Gerardo.** “La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal”. Revista jurídica de Castilla y León Núm. 29 Pág. 16-22 (2013)

## TEMA IX

# METODOLOGÍAS PARA EL MANEJO DEL CONFLICTO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 9.1 Modelos académicos tradicionales. 9.1.1 Modelo lineal de la Universidad de Harvard. 9.1.2 Modelo transformativo. 9.1.3 Modelo circular narrativo. 9.1.4 Otros modelos o escuelas de mediación. 9.1.5 Aportes de los estos modelos a la MEDAD.

## 9.1 MODELOS ACADÉMICOS TRADICIONALES

Existen diversas metodologías diseñadas para gestionar los conflictos, cada una con enfoques y prioridades particulares pueden usarse en el marco de la negociación directa entre las partes o con la participación de una tercera persona (mediación, arbitraje, conciliación). Entre estas metodologías, son tres los modelos que destacan por su aceptación en las comunidades académicas y en la práctica común, formando una opción selectiva que varía según el objetivo principal y el método de intervención.<sup>104</sup>

### A) Modelo Lineal de la Universidad de Harvard

Este modelo, desarrollado por Roger Fisher y William Ury, se centra en alcanzar acuerdos entre las partes en conflicto. Su enfoque se basa en la negociación basada en principios, donde los intereses de las partes son priorizados sobre sus posiciones. La clave radica en separar a las personas del problema, generar opciones de beneficio mutuo y emplear criterios objetivos para la toma

---

104. *“Dentro de los modelos y métodos de mediación, han venido sucediendo diferentes ideas y marcos de fundamentación y procedimiento para la resolución de conflictos, entre los que podemos destacar el modelo de negociación de Harvard, el transformativo de Busch y Folger y el circular-narrativo propuesto y detallado por Coob.”* Giménez Romero, Carlos. Teoría y Práctica de la Mediación Intercultural. Diversidad conflicto y comunidad Editorial Reus: p. 96.

de decisiones. Este modelo es particularmente efectivo en conflictos administrativos, ya que permite abordar problemas estructurales y normativos de manera pragmática, orientada a resultados inmediatos y sostenibles.

### **B) Modelo Transformativo**

Propuesto por Robert Bush y Joseph Folger, este enfoque busca transformar la relación entre las partes como objetivo primordial. Al centrarse en la revalorización y el reconocimiento mutuo, este modelo prioriza el fortalecimiento del diálogo y la empatía, dejando el acuerdo como una consecuencia natural de la mejora en la relación. En el contexto del derecho administrativo, el modelo transformativo es útil para abordar conflictos con un fuerte componente relacional o emocional, como aquellos derivados de percepciones de arbitrariedad o insensibilidad por parte de la Administración.

### **C) Modelo Circular-Narrativo**

Introducido por Sara Cobb, este modelo pone énfasis en mejorar la comunicación entre las partes mediante la reconstrucción de sus narrativas. Al centrarse en el lenguaje y la percepción, busca generar nuevas interpretaciones del conflicto que permitan un acercamiento entre las partes. Es particularmente adecuado en situaciones donde las diferencias culturales o generacionales juegan un papel importante, ya que fomenta un entendimiento mutuo y una reinterpretación constructiva del conflicto.

Cada uno de estos modelos aporta herramientas valiosas para el manejo del conflicto en el ámbito administrativo. Su aplicación depende del contexto específico y de los objetivos planteados, ya sea lograr acuerdos inmediatos, mejorar relaciones a largo plazo o reinterpretar el conflicto para facilitar el entendimiento mutuo. En conjunto, estos enfoques ofrecen un marco integral y versátil para la gestión efectiva de conflictos.

Veamos por separado cada uno de estos modelos y su manera de operar en el derecho administrativo.

## **9.1.1 Modelo Lineal de la Universidad de Harvard**

Desarrollado a mediados de la década de 1970, el modelo de negociación de la Universidad de Harvard se ha convertido en uno de los enfoques más influyentes y ampliamente aceptados a nivel mundial en la práctica de la negociación. Su éxito radica en su orientación hacia la consecución de acuerdos sensatos y duraderos, combinando pragmatismo y eficacia.

El principio fundamental del modelo establece que cualquier método de negociación debe cumplir con tres criterios esenciales:<sup>105</sup>

---

105. William Ury (Autor), Roger Fisher (Autor), Bruce Patton (Autor), Aída Santapau (Traductor) "Obtenga el sí: El arte de negociar sin ceder" (Edit. Gestión 2000) Tapa blanda – 22 marzo 2011

1. Debe permitir alcanzar un acuerdo sensato, definido como aquel que:
  - a) Satisface los intereses legítimos y genuinos de cada parte involucrada.
  - b) Considera y fomenta los intereses comunes.
  - c) Resuelve los intereses en conflicto de manera equilibrada.
2. Debe ser eficiente, lo que implica que el proceso de negociación ha de optimizar los recursos de tiempo y esfuerzo invertidos por las partes.
3. Debe mejorar, o al menos no dañar, la relación entre las partes, asegurando que el proceso de negociación no genere tensiones innecesarias ni afecte negativamente futuras interacciones.

El modelo se basa en un enfoque de negociación centrado en principios, en contraposición a la negociación tradicional centrada en posiciones. Esto significa que, en lugar de adoptar posturas rígidas o inamovibles, las partes deben concentrarse en identificar y satisfacer los intereses subyacentes. Esta perspectiva permite que las soluciones sean creativas y sostenibles, logrando acuerdos que beneficien a ambas partes.

#### **A) Negociación Basada en Principios: Separar a las personas del problema en el Derecho Administrativo**

En el contexto de la negociación, especialmente en el ámbito del derecho administrativo, es esencial reconocer que, aunque tratamos con normas, procedimientos y actos jurídicos, siempre interactuamos con personas. Estas personas, ya sean representantes de la Administración o ciudadanos, tienen emociones, percepciones y experiencias que inevitablemente influyen en la relación y en la dinámica del conflicto.

El modelo de negociación basado en principios nos invita a abordar los problemas sin comprometer la relación entre las partes. La clave reside en separar la naturaleza técnica del conflicto de la dimensión humana que inevitablemente lo acompaña. La Administración debe ser firme en la aplicación de las normas, pues en ellas reside la seguridad jurídica y el equilibrio del sistema. Sin embargo, esta firmeza no puede convertirse en una barrera infranqueable, sino que debe combinarse con una actitud de apertura y sensibilidad hacia la persona afectada.

Esta idea parte de un hecho fundamental: las personas, incluso en un contexto administrativo, no son entidades racionales y previsibles en todo momento. Pueden estar frustradas por el sistema, ansiosas ante la incertidumbre, o incluso percibir las actuaciones administrativas como injustas o desproporcionadas. Además, los ciudadanos tienden a confundir la realidad objetiva de las decisiones administrativas con su percepción subjetiva, lo que puede derivar en malentendidos o tensiones adicionales.

La clave de esta metodología radica en ser “duro” con el problema y “suave” con la persona. Esto implica no ceder ante la exigencia del interés general ni las disposiciones normativas que rigen las actuaciones administrativas, pero sí tratar al ciudadano con empatía y respeto. En este marco, es fundamental:

- a) **Evitar ataques personales:** Evaluar los actos o comportamientos, pero nunca emitir juicios sobre la persona involucrada.
- b) **Mantener una perspectiva prospectiva:** Focalizar las conversaciones y decisiones en soluciones futuras, en lugar de insistir en los errores o desacuerdos del pasado.
- c) **Establecer un diálogo directo y constructivo:** Abordar los problemas de relación con el ciudadano de manera explícita, sin recurrir a concesiones en el fondo del conflicto administrativo que puedan comprometer el interés público.

Por ejemplo, en un caso de expropiación forzosa de una propiedad particular, la Administración puede mantener la firmeza en su decisión basada en la utilidad pública del proyecto, pero debe buscar un diálogo que reconozca las inquietudes del ciudadano afectado. Esto puede incluir explicaciones claras sobre la decisión, la consideración de sus circunstancias específicas y la búsqueda de soluciones que minimicen el impacto negativo en su vida personal, siempre dentro del marco legal.

Separar la persona del problema además de favorecer una resolución más eficiente y justa, contribuye a preservar la confianza y la legitimidad de la Administración frente a los ciudadanos, reafirmando su rol como garante del interés general y del respeto a los derechos individuales. Esta visión humanizadora refuerza la relación entre ambas partes, aun en escenarios marcados por el conflicto, y ofrece una alternativa ética para gestionar las tensiones inherentes al derecho administrativo.

## **B) Centrarse en los intereses**

En el ámbito del derecho administrativo, centrar el análisis en los intereses más que en las posiciones resulta clave para gestionar de forma efectiva los conflictos entre la Administración y los ciudadanos. Las posiciones representan lo que cada parte demanda, mientras que los intereses reflejan las motivaciones profundas que subyacen a dichas demandas. La Administración, desde el momento en que se enfoca únicamente en las posiciones, puede perder de vista el contexto humano y social que motiva las peticiones del ciudadano, lo que incrementa la percepción de arbitrariedad o insensibilidad. Por ello, es esencial indagar más allá de lo que se reclama formalmente, intentando comprender las verdaderas necesidades y expectativas que subyacen en el conflicto.

Al adoptar esta perspectiva, la Administración facilita una resolución más equitativa de los conflictos, a la vez que refuerza principios fundamentales del derecho público, como la buena fe y la confianza legítima. Estos valores, esenciales en la relación entre la Administración y los ciudadanos, se consolidan cuando las instituciones demuestran sensibilidad hacia las preocupaciones reales de quienes acuden a ellas en busca de respuestas.

### **C) Generar alternativas**

En el derecho administrativo, generar alternativas para obtener un beneficio común significa trascender el enfoque tradicional de la imposición unilateral de decisiones o la resolución estricta basada en normas, para buscar soluciones creativas que satisfagan tanto los intereses de la Administración como los del ciudadano. Esta habilidad permite encontrar opciones que beneficien a ambas partes, en lugar de limitarse a soluciones intermedias que a menudo no resuelven completamente las necesidades de ninguno.

Es cierto que la generación de alternativas no se limita exclusivamente al ámbito de la discrecionalidad administrativa. También puede aplicarse en situaciones donde la Administración actúa dentro de las potestades regladas o al interpretar los conceptos jurídicos indeterminados. Aunque en estos contextos el margen de maniobra puede parecer más limitado, sigue existiendo espacio para buscar soluciones que armonicen los intereses de las partes y aseguren el cumplimiento de los principios de legalidad, proporcionalidad y justicia.

En el ámbito de las potestades regladas, las alternativas pueden surgir al explorar diferentes formas de ejecutar una decisión obligatoria sin comprometer su fundamento legal. Por ejemplo, en el caso de una sanción administrativa por incumplimiento de normativas medioambientales, la Administración podría ofrecer al ciudadano una alternativa al pago directo de la multa, como la realización de medidas correctoras o programas de formación en sostenibilidad. Aunque la imposición de la sanción sea reglada, la forma de cumplimiento puede adaptarse para generar un beneficio común, respetando el marco normativo.

En el caso de los conceptos jurídicos indeterminados, donde la interpretación de términos como “interés público”, “proporcionalidad” o “necesidad” es clave, la Administración puede trabajar con los interesados para definir soluciones que reflejen mejor las circunstancias particulares del caso. Por ejemplo, en la denegación de una autorización de licencia urbanística basada en el concepto de “impacto visual significativo”, se podría abrir un diálogo con el solicitante para adaptar el proyecto arquitectónico y cumplir con los estándares establecidos, en lugar de simplemente rechazar la solicitud.

Este enfoque no significa renunciar al carácter vinculante del marco legal, sino utilizar la flexibilidad inherente a ciertos aspectos del derecho administrativo para encontrar soluciones más equitativas y satisfactorias. Cuando se aplica este modelo, la Administración fomenta la percepción de justicia por parte de los ciudadanos, reduciendo así la conflictividad.

### **D) Usar criterios objetivos**

El modelo de negociación de Harvard, al centrarse en el uso de criterios objetivos, encuentra una afinidad natural con el principio fundamental que guía a la Administración Pública: servir con objetividad los intereses generales del Estado (art. 103.1 CE). Este principio se traduce en la obligación de la Administración de actuar con imparcialidad, transparencia y equidad, asegurando que sus decisiones no estén determinadas por la voluntad subjetiva de las

partes involucradas, sino fundamentadas en bases legítimas, prácticas y aplicables para todos.

El uso de criterios objetivos en la negociación administrativa garantiza que las soluciones adoptadas sean independientes, legítimas y alineadas con el interés general. Decidir basándose únicamente en la voluntad de una de las partes es ineficiente, vulnera la equidad y la percepción de justicia. Por ello, el modelo de Harvard plantea un marco en el que las decisiones no se construyen desde la imposición, sino desde la búsqueda de consensos fundamentados en estándares objetivos, aplicables a ambas partes.

Esta visión es especialmente valiosa en el ámbito de la Administración Pública, donde el uso óptimo de los recursos y del tiempo es esencial. La aplicación de criterios objetivos agiliza los procesos de resolución de conflictos y también refuerza la legitimidad de las actuaciones administrativas, dado que estas se fundamentan en parámetros verificables y desvinculados de intereses particulares.

Además, este método ofrece múltiples ventajas aplicables en el ámbito administrativo. Por ejemplo, separar a las personas del problema ayuda a evitar la estigmatización o culpabilización, permitiendo centrarse en el análisis objetivo de los intereses en juego. Al trabajar sobre intereses y no posiciones, se facilita la identificación de motivaciones subyacentes, promoviendo soluciones que no enfrentan valores o prácticas culturales, sino que satisfacen necesidades diferentes.

Llegar a un acuerdo sobre una base de coincidencia mutua a partir de criterios objetivos genera un clima de confianza y cooperación entre las partes, al tiempo que refuerza el principio de seguridad jurídica, asegurando que las decisiones administrativas sean predecibles, equitativas y estén alineadas con el interés general.

Cuando la Administración se rige por criterios claros y verificables, se evitan arbitrariedades y se garantiza que situaciones idénticas sean resueltas de manera uniforme, evitando agravios comparativos y fomentando la igualdad en la aplicación de la norma. Esto, además, reduce el riesgo de litigios innecesarios y contribuye a consolidar un modelo de gestión más transparente.

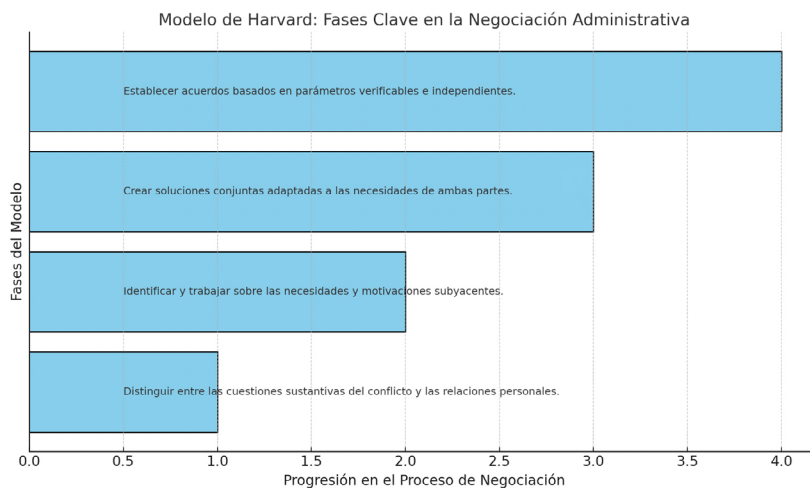
El modelo de Harvard, con su metodología de negociación basada en principios, presenta aspectos de enorme relevancia que pueden aplicarse de manera autónoma o como complemento a otros métodos, ofreciendo un enfoque estructurado para resolver conflictos administrativos. Su análisis fase por fase permite destacar su utilidad en el contexto del derecho administrativo:

1. **Separación de problemas y personas:** En esta etapa inicial, se hace un esfuerzo consciente por distinguir entre las cuestiones sustantivas del conflicto y las relaciones personales de las partes. En el ámbito administrativo, esto es útil para evitar que el ciudadano sea percibido como el problema en sí mismo. Por ejemplo, cuando un ciudadano se queja de un error en un procedimiento tributario, la Administración debe evaluar la situación objetivamente sin permitir que las emociones o prejuicios

cios personales interfieran en la resolución. Este argumento ayuda a reducir la “culpabilización” o “estigmatización,” comunes en entornos donde el poder jerárquico puede exacerbar tensiones.

2. **Centrarse en los intereses:** La metodología subraya que muchos conflictos no surgen por una verdadera incompatibilidad de valores, sino por necesidades y motivaciones que no han sido correctamente entendidas. En el contexto administrativo, esto podría reflejarse en casos donde un ciudadano rechaza una sanción porque no se siente comprendido en su situación personal o económica. Trabajar sobre los intereses permite a la Administración adaptar su actuación sin comprometer los principios de legalidad, encontrando soluciones que atiendan tanto a los objetivos normativos como a las circunstancias particulares del ciudadano.
3. **Generación de alternativas para beneficio mutuo:** Esta etapa invita a la creatividad en la búsqueda de soluciones conjuntas, en lugar de limitarse a dividir la diferencia. En el ámbito administrativo, esto podría implicar que, en lugar de imponer una medida única de compensación por expropiación, se ofrezcan diversas opciones adaptadas a las necesidades del ciudadano afectado, como plazos de pago flexibles o alternativas de reubicación. Esta orientación fomenta un clima de colaboración que refuerza la percepción de legitimidad y equidad en la actuación administrativa.
4. **Uso de criterios objetivos para construir consensos:** Esta fase resalta la importancia de establecer acuerdos basados en principios independientes de la voluntad de las partes. En el derecho administrativo, esto podría traducirse en el uso de parámetros previamente definidos, como índices de mercado o estándares técnicos, para resolver discrepancias en la valoración de bienes expropiados o en la concesión de licencias. Partir de un criterio objetivo permite encontrar un punto de aceptación general, minimizando la percepción de arbitrariedad y aumentando la confianza en el proceso.

En conjunto, estas fases ayudan a resolver conflictos de manera eficiente y fortalecen la relación entre la Administración y el ciudadano al introducir un enfoque centrado en el diálogo, la comprensión mutua y la transparencia. La aplicación de esta metodología permite que la Administración sirva con objetividad a los intereses generales, al tiempo que humaniza sus actuaciones desde una perspectiva más comprensiva y adaptativa a las circunstancias del caso concreto.



### Sabías que...

*El modelo de negociación de Harvard, aplicado a la mediación administrativa, permite gestionar conflictos entre ciudadanos y la Administración de manera más eficiente y equitativa. Su enfoque basado en principios—centrado en intereses en lugar de posiciones—facilita la búsqueda de soluciones que respeten tanto el marco legal como las necesidades individuales. Separar a la persona del problema, generar alternativas creativas y utilizar criterios objetivos refuerzan la confianza ciudadana en la Administración y evita la percepción de arbitrariedad en la toma de decisiones.*

### 9.1.2 Modelo transformativo

Desarrollado por Robert A. Baruch Bush y Joseph P. Folger en su obra “The Promise of Mediation” (1994), encuentra una aplicación especialmente relevante en el ámbito del conflicto administrativo, tanto en las relaciones entre ciudadanos y administración como en los conflictos interadministrativos. Este enfoque propone no centrar la resolución en el logro inmediato de un acuerdo, sino en la transformación de las relaciones, ofreciendo una perspectiva más profunda y humana para gestionar las tensiones que surgen en el derecho administrativo.

En el marco de las relaciones entre los ciudadanos y Administración, el modelo transformativo reconoce que los conflictos surgen desde la percepción de desigualdad, falta de reconocimiento o insensibilidad por parte de la Administración hacia las necesidades e intereses individuales. Más allá de la resolución puntual de un problema, este modelo busca fortalecer al ciudadano en su capacidad de interactuar con la Administración y promover un reconocimiento mutuo que permita humanizar las relaciones entre ambos actores.

Este enfoque resulta especialmente relevante en conflictos comunitarios, donde las tensiones entre distintos grupos pueden ser gestionadas de manera más efectiva a través del diálogo y la transformación de las dinámicas relacionales. Asimismo, tiene una aplicación muy razonable en el ámbito de las quejas y reclamaciones dirigidas a la Administración, en aquellos casos en los que no solo se busca una respuesta a un problema individual, sino que es necesario generar un cambio normativo o institucional.

Por ejemplo, en materia de extranjería o en educación, donde el ciudadano o una comunidad puede plantear la necesidad de modificar regulaciones o procedimientos para adaptar la acción administrativa a nuevas realidades sociales. En estos supuestos, el modelo transformativo permite abordar el conflicto presente y además genera un impacto estructural que ayuda a mejorar la relación entre Administración y la sociedad en general a largo plazo.

En los conflictos interadministrativos, donde dos entidades del sector público pueden discrepar sobre competencias, recursos o interpretaciones normativas, el modelo transformativo ofrece un marco para reconducir las relaciones hacia una cooperación más eficiente. Aquí, el objetivo no es solo zanjar las diferencias jurídicas o técnicas, sino fortalecer los vínculos entre administraciones para garantizar una mejor coordinación en el servicio al interés general.

Los conceptos clave de este modelo, la revalorización y el reconocimiento, adquieren un significado particular en el contexto administrativo.

- a) La revalorización permite al ciudadano recuperar su sentido de dignidad y confianza en su capacidad para dialogar con la Administración, incluso en situaciones de conflicto. En el ámbito interadministrativo, ayuda a las entidades implicadas a reconocer sus respectivas fortalezas y limitaciones, promoviendo una colaboración más efectiva.
- b) El reconocimiento fomenta una sensibilidad mutua: el ciudadano percibe a la Administración como una entidad que comprende y respeta sus circunstancias, mientras que aquella ve al ciudadano como un interlocutor válido, no como un simple destinatario pasivo de sus decisiones. En el caso de conflictos interadministrativos, este reconocimiento puede facilitar acuerdos más equitativos y funcionales.

El modelo transformativo, aplicado al conflicto administrativo, no renuncia a la resolución de problemas específicos; al contrario, entiende que estos conflictos son una oportunidad para construir relaciones más sólidas, transparentes y colaborativas. En un ámbito donde la Administración debe servir con objetividad los intereses generales, este modelo consolida la confianza y legitimidad en las instituciones públicas. Así, ya sea en el trato con ciudadanos o en la relación entre administraciones, la mediación transformativa se posiciona como una herramienta alineada con los nuevos criterios de comportamiento administrativo centrados en la “best administration”.

Esto es así porque el modelo transformativo, tal como lo desarrollaron Robert A. Baruch Bush y Joseph P. Folger, concibe el conflicto como una oportunidad de crecimiento personal e institucional, dado que tanto los ciudadanos como las administraciones experimentan un proceso de fortalecimiento y aprendizaje que trasciende el problema puntual.

Para el ciudadano, participar en una disputa administrativa, además de garantizar su derecho de defensa, abre la posibilidad de desarrollar habilidades para interactuar con un sistema complejo y, a menudo, distante. Este crecimiento se manifiesta en la capacidad de expresar sus necesidades, entender los límites del marco legal y participar de manera activa y constructiva en los procesos de decisión pública.

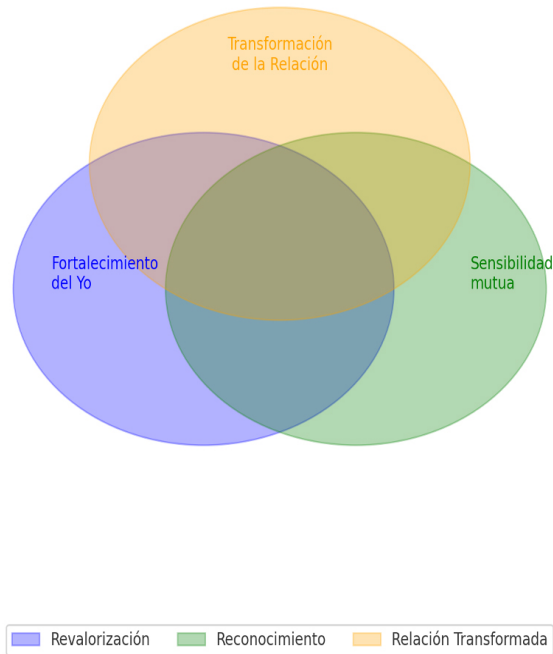
Por su parte, la Administración, al abordar el conflicto desde un enfoque transformativo, reafirma su sensibilidad hacia las realidades individuales y sociales de los ciudadanos. Este crecimiento institucional se traduce en una mejor capacidad para equilibrar la aplicación de las normas con el reconocimiento de las particularidades de cada caso, así como en la mejora de sus mecanismos de comunicación y participación ciudadana.

En los conflictos interadministrativos, el crecimiento se refleja en la superación de dinámicas competitivas o jerárquicas para dar paso a relaciones más colaborativas. Las administraciones involucradas tienen la oportunidad de fortalecer su capacidad de coordinación, aprender de las fortalezas y limitaciones mutuas y desarrollar soluciones que beneficien tanto a las partes como al sistema administrativo en su conjunto.

### Sabías que...

*El modelo transformativo, aplicado al conflicto administrativo, convierte cada disputa en una oportunidad de crecimiento personal, institucional y social. A través de la revalorización y el reconocimiento, ciudadanos y administraciones pueden no solo resolver conflictos, sino también construir relaciones más sólidas y equitativas, promoviendo una gestión pública más humana y alineada con los principios del derecho administrativo. Este enfoque permite que las partes no solo salgan del conflicto con una solución, sino también con una mayor capacidad para enfrentarse a futuros desafíos de manera colaborativa y eficiente.*

### Modelo Transformativo en Conflictos Administrativos



### 9.1.3 Modelo circular narrativo

El Modelo Circular-Narrativo, vinculado al trabajo de la psicóloga y profesora Sara Cobb de la Universidad de California, se ha convertido en una referencia destacada en el manejo del conflicto, especialmente desde que comenzara a desarrollar sus propuestas a principios de los años noventa. Este enfoque plantea una metodología centrada en la comunicación, especialmente en el análisis y reconstrucción de las narrativas y las historias que las partes del conflicto generan en torno a sus experiencias.

Se denomina “circular” porque aborda el conflicto desde una perspectiva que entiende tanto la comunicación como la causalidad como procesos circulares, es decir, como fenómenos en los que cada acción genera reacciones que retroalimentan el sistema relacional. Así, el modelo rechaza una visión lineal de causa y efecto, proponiendo en su lugar un análisis dinámico e interdependiente de los factores que perpetúan el conflicto.

El término “narrativo” subraya el papel central que desempeña la construcción de narrativas en la comunicación. Desde esta óptica, las historias que las

partes se cuentan a sí mismas y a los demás sobre el conflicto, además de explicar sus percepciones y emociones, también condicionan sus comportamientos y sus posibilidades de encontrar soluciones. Por ello, el modelo busca analizar estas narrativas, pero también interviene activamente en su reconstrucción para facilitar una visión más inclusiva y constructiva de la relación entre los mediados.

En el conflicto administrativo, este modelo resulta especialmente útil para abordar tensiones derivadas de percepciones subjetivas y narrativas polarizadas entre la Administración y los ciudadanos. Al replantear estas historias desde un marco de diálogo y reconocimiento mutuo, el modelo circular-narrativo desactiva la carga emocional negativa que alimenta el conflicto y propicia un espacio donde las partes desde una situación de horizontalidad pueden explorar soluciones compartidas.

En el derecho administrativo, la comunicación no se limita a la redacción formal de los actos administrativos, sino que es un proceso dinámico que incluye tanto lo expresado como lo que queda implícito. Más allá del lenguaje normativo, la Administración también comunica a través de gestos, tonos, silencios y actitudes que acompañan cada decisión. Como señala Paul Watzlawick<sup>106</sup>, es imposible “no comunicarse”, lo que significa que incluso la ausencia de respuesta transmite un mensaje.

En este sentido, dentro del régimen jurídico-público, el silencio administrativo o la vía de hecho<sup>107</sup> no son meras omisiones, sino formas de comunicación que los ciudadanos interpretan de forma negativa y a veces con resultados positivos,<sup>108</sup> generando percepciones sobre la legitimidad y justicia de la Administración. Una comunicación deficiente o ambigua puede aumentar la sensación de arbitrariedad y desconfianza, mientras que una comunicación clara y transparente fortalece la credibilidad institucional y facilita la resolución de conflictos.

La forma en que una resolución es comunicada puede ser tan determinante como su contenido, pues más allá de la legalidad de una decisión, lo que queda en la conciencia del ciudadano es la manera en que fue tratado en el proceso. Así, el derecho administrativo además del deber de garantizar el cumplimiento de las normas, le corresponde también cuidar el modo en que las transmite, entendiendo que toda interacción es un acto de comunicación que puede consolidar la confianza en las instituciones o, por el contrario, erosionarla.

---

106. Watzlawick, Paul; Beavin, Janet H., Jackson Don D. “Teoría de la comunicación humana: interacciones, patologías y paradojas. Editorial: Herder Editorial, 1993

107. La vía de hecho en el derecho administrativo se refiere a cualquier actuación material de la Administración Pública que carece de fundamento legal o que se realiza sin seguir el procedimiento debido, vulnerando los derechos de los ciudadanos. Se trata de una acción administrativa que, aunque ejecutada por un ente público, no tiene amparo normativo o excede los límites de su competencia, convirtiéndose en una actuación arbitraria o ilegítima.

108. Recuérdense los efectos positivos del silencio en la estimación de las solicitudes del interesado en los procedimientos administrativos. Art. 24 ley 29/2015 LPC.

El modelo circular-narrativo, en su concepción de la causalidad, rechaza la idea de que los conflictos sean el resultado de una única causa aislada. En lugar de ello, sostiene que las tensiones entre las partes se desarrollan dentro de un ciclo de retroalimentación, donde cada acción genera una reacción que, a su vez, influye en las interacciones futuras.

Si aplicamos esta visión a los conflictos administrativos, vemos que una decisión administrativa no es un acto aislado que cierra un conflicto de manera definitiva, sino que forma parte de una interacción continua entre la Administración y el ciudadano. En otras palabras, cuando la Administración toma una decisión, esta no solo tiene un efecto inmediato sobre la situación legal del ciudadano, sino que también influye en la relación futura entre ambos. Así, cuando la comunicación administrativa es deficiente —ya sea porque la información es poco clara, el tono utilizado es percibido como autoritario o no se proporciona una justificación adecuada— el ciudadano puede interpretar la situación como injusta o arbitraria.

Esta percepción genera malestar, desconfianza y, en muchos casos, una reacción negativa, que puede manifestarse en quejas formales, resistencia a la decisión o incluso acciones legales. Como respuesta, la Administración puede adoptar una postura defensiva o inflexible, lo que intensifica el conflicto y refuerza la percepción de falta de diálogo o transparencia. Así, lo que en un principio podría haber sido una simple cuestión procedimental se convierte en un problema mayor, donde cada nueva interacción ya no responde únicamente al tema original, sino a una acumulación de tensiones que dificultan cada vez más la resolución del conflicto.

Aplicar la mediación administrativa a través del modelo circular-narrativo implica ir más allá de la interpretación estrictamente normativa y reconocer las narrativas subyacentes que influyen en el conflicto, dado que se trata de comprender cómo la decisión administrativa es percibida por el ciudadano y cómo esta percepción moldea su confianza en la institución.

Por ejemplo, en una prestación de asistencia sanitaria denegada. Un ciudadano solicita un tratamiento médico específico, pero la Administración lo rechaza por no cumplir con ciertos criterios normativos. Desde un enfoque tradicional, la comunicación se limitaría a una notificación formal de la denegación. Sin embargo, mediante la mediación circular-narrativa, la Administración puede explicar con mayor sensibilidad las razones de su decisión, explorar posibles alternativas dentro del marco legal y considerar cómo la persona afectada percibe el proceso. Al hacerlo, se evita la confrontación y se fortalece la credibilidad en el sistema sanitario y se genera mayor comprensión sobre las limitaciones normativas, lo que facilita una gestión más equitativa y transparente del conflicto.

## Narrativas de mediación

### **La película “Erin Brockovich” (2000)**

**Contexto del conflicto:** basada en hechos reales, narra cómo una mujer desempleada, al incorporarse a un bufete de abogados, descubre un caso de contaminación del agua en Hinkley, California, causado por la empresa Pacific Gas & Electric (PG&E). La sustancia tóxica liberada ha provocado graves daños en la salud de los residentes. Desde el modelo circular-narrativo, la historia refleja cómo se legitiman voces antes ignoradas, se reconfiguran las narrativas del conflicto y se crea un contexto más equitativo para su resolución.

#### **1. Legitimación de las personas**

Uno de los pilares del modelo es dar voz a quienes han sido invisibilizados. Erin logra que los afectados sean reconocidos y escuchados, generando confianza y obligando a la corporación a verlos como actores legítimos.

#### **2. Cambio de significado**

Los afectados pasan de sentirse indefensos a entender que su sufrimiento tiene un origen concreto y que pueden exigir justicia. Erin también deconstruye la narrativa de la corporación, mostrando su responsabilidad real en el daño ambiental.

#### **3. Creación de un nuevo contexto**

Más allá del litigio tradicional, Erin une a la comunidad y humaniza el caso, demostrando que no es solo un problema legal, sino una injusticia social que debe ser reparada colectivamente.

#### **4. Aumento de las diferencias**

En lugar de suavizar el conflicto, Erin expone las desigualdades de poder y enfrenta a la corporación con pruebas irrefutables, generando un “caos constructivo” que obliga a una negociación más justa.

#### **5. Relación con el derecho administrativo**

El modelo circular-narrativo ofrece lecciones aplicables a la mediación administrativa. La legitimación de los afectados, la reformulación de narrativas y la creación de espacios de diálogo podrían transformar conflictos como sanciones ambientales o disputas por decisiones de impacto social, promoviendo soluciones más justas y restaurativas.

## **I. Elementos del modelo circular narrativo**

El modelo está formado por cuatro elementos: el aumento de las diferencias, la legitimación a las personas, los cambios de significado y la creación de contextos.

### **a) El aumento de las diferencias**

En el ámbito del derecho administrativo, el modelo circular-narrativo plantea un enfoque radicalmente distinto al tradicional en la gestión de conflictos, basado en la exploración profunda y consciente de las diferencias entre las partes. Este modelo propone que, en lugar de minimizar o neutralizar las divergencias, se permita que estas se expresen y amplifiquen dentro de un marco controlado, favoreciendo un proceso de desestabilización del equilibrio inicial que, paradójicamente, puede conducir a soluciones más creativas y sostenibles.

El aumento de las diferencias, como elemento central del modelo, rechaza la premisa habitual de reducir tensiones para alcanzar acuerdos rápidos. En el contexto administrativo, este principio resulta particularmente revelador. Las partes, es decir, la Administración y el ciudadano, suelen entrar en conflicto desde posiciones rígidas: la primera, amparada en su autoridad normativa y en

la presunción de legalidad de sus actos; el segundo, aferrado a la percepción de injusticia o falta de consideración de su situación particular. Este “orden” inicial, aunque estructurado, no fomenta la generación de alternativas y, en muchos casos, perpetúa el conflicto.

El modelo circular-narrativo sugiere que este aparente equilibrio sea desafiado mediante la exploración abierta de las diferencias entre las partes. En el derecho administrativo, esto podría implicar un análisis más profundo de los intereses en juego, las percepciones de cada parte sobre el conflicto y los factores emocionales o sociales que influyen en la relación. Al hacerlo, se introduce una dinámica de “caos constructivo” que permite flexibilizar las posturas iniciales y explorar soluciones que podrían haber permanecido ocultas bajo el peso de las rigideces institucionales o normativas.

Es importante destacar que este aumento de las diferencias no se refiere a exacerbar el enfrentamiento ni a atacar las características personales de las partes, sino a profundizar en las disparidades relacionadas con los intereses, valores y percepciones que subyacen al conflicto. Por ejemplo, en un caso de rechazo de una autorización administrativa, en lugar de centrarse exclusivamente en la normativa aplicada, la Administración podría facilitar un espacio donde el solicitante explique sus motivos, intereses y propuestas alternativas, mientras la propia Administración expone claramente los fundamentos técnicos y jurídicos de su decisión. Este diálogo puede dar lugar a un nuevo “orden”, más inclusivo y adaptado, en el que ambas partes encuentren puntos de encuentro inesperados.

## **b) legitimación a las personas**

Ocupa un lugar esencial en la gestión y resolución de conflictos, especialmente en contextos marcados por relaciones de poder asimétricas entre la Administración y los ciudadanos. Este elemento del modelo circular-narrativo subraya la importancia de construir para cada persona un lugar legítimo dentro de la situación conflictiva, reconociendo y validando su posición como un actor relevante y digno de consideración.

En muchas ocasiones, los conflictos administrativos reflejan dinámicas en las que los ciudadanos se sienten subordinados, invisibilizados o despojados de su capacidad de incidencia frente a una Administración que actúa desde una posición de superioridad normativa y técnica. Esta falta de reconocimiento, además de perpetuar el conflicto, que genera un sentimiento de deslegitimación que mina la confianza en las instituciones públicas.

Por ejemplo, en casos de recortes en servicios públicos esenciales, la percepción de que las decisiones administrativas desestiman las preocupaciones o los derechos de los ciudadanos refuerza una sensación de exclusión y arbitrariedad.

El proceso de legitimación, según el modelo, se basa en dos pilares fundamentales. En primer lugar, la voluntariedad de las partes para participar y mantenerse en el proceso de resolución de conflictos. Esto significa que, tanto la Administración como los ciudadanos deben comprometerse a dialogar y

colaborar en busca de soluciones. En segundo lugar, el modelo descansa en el trabajo para avanzar en el reconocimiento mutuo, entendiendo que cada parte tiene intereses y perspectivas legítimas que merecen ser escuchadas y respetadas.

En el derecho administrativo, esta legitimación exige un esfuerzo consciente por parte de la Administración para reconocer activamente la dignidad y el valor del ciudadano como interlocutor válido. Esto puede incluir acciones como proporcionar información clara y accesible, garantizar que las decisiones sean debidamente motivadas y ofrecer oportunidades reales de participación en los procedimientos administrativos.

Por ejemplo, en un proceso de consulta pública para la elaboración de un plan urbanístico, la Administración podría legitimar a las comunidades afectadas reconociendo sus preocupaciones como una contribución valiosa al proceso. Esto implica permitirles expresar sus opiniones y también demostrar cómo esas opiniones influyen en la toma de decisiones. Así, la legitimación se convierte en un puente entre la ciudadanía y la Administración, transformando un posible conflicto en una oportunidad de colaboración.

La legitimación, como lo plantea el modelo circular-narrativo, se conecta además con el enfoque transformativo al buscar el reconocimiento mutuo y la consolidación de relaciones más equilibradas. En el contexto administrativo, este enfoque fortalece la percepción de buena administración, lo que refuerza la legitimidad de las instituciones cuando actúan de manera transparente, inclusiva y respetuosa.

### **c) El cambio de significado**

Tanto la Administración como los ciudadanos llegan al proceso de resolución con una historia personal verdadera que han ido tejiendo a lo largo del tiempo, y que está basada en sus percepciones, experiencias y relaciones previas. Sin embargo, esas historias, cargadas de subjetividad y prejuicios, a menudo dificultan el entendimiento mutuo y perpetúan el conflicto.

En el escenario administrativo, los ciudadanos suelen interpretar las decisiones de la Administración a través del prisma de experiencias negativas anteriores, considerando a las instituciones públicas como entes rígidos, insensibles o incluso arbitrarios. Por su parte, la Administración, desde su posición de autoridad directiva y ejecutiva, puede prejuzgar al particular como un actor que obstaculiza o pone en entredicho el interés general, reforzando una narrativa de oposición o desconfianza mutua. Estas historias previas, a menudo construidas sobre malentendidos o estereotipos, pesan e influyen profundamente en la relación entre las partes.

El trabajo central en esta fase es la deconstrucción de las narrativas existentes para rehabilitar una historia alternativa que permita a ambas partes ver el conflicto desde una perspectiva más amplia y equilibrada. En términos prácticos, esto se traduce en el uso de herramientas que permitan que la Administración reconozca las circunstancias particulares y las emociones del ciudadano afectado. Por otro lado, la persona debe ser guiada desde una función pedagógica.

gica a comprender las limitaciones y obligaciones legales que rigen la actuación administrativa.

Por ejemplo, en un caso de desacuerdo sobre la concesión de una prestación social de ayuda escolar, la Administración podría haber construido una narrativa en la que el solicitante es visto como alguien que no cumple los requisitos o intenta obtener un beneficio injustificado. Al mismo tiempo, el ciudadano puede percibir que la Administración actúa de manera arbitraria o insensible respecto a su situación personal.

Cambiar el significado en este contexto implica que ambas partes reconozcan las razones y preocupaciones del otro: la Administración explicando con claridad los criterios técnicos y normativos de su decisión, y el ciudadano articulando cómo la denegación afecta el acceso de su hijo a la educación. Esta orientación permite transformar el conflicto en un espacio de diálogo, donde se puedan explorar alternativas dentro del marco legal y evitar la escalada de tensiones.

Este proceso, orientado por la metodología de Cobb, busca deshacer las historias anteriores y construir una narrativa compartida, donde ambas partes encuentren puntos en común y una base de entendimiento mutuo. Este enfoque es esencial para mejorar la relación entre la Administración y los ciudadanos, ya que elimina los prejuicios y estereotipos que dificultan el diálogo y crea un espacio donde las soluciones pueden ser sostenibles.

En el derecho administrativo, esta co-construcción de una historia consensuada se convierte en un puente hacia relaciones más constructivas y en una herramienta poderosa para transformar la dinámica de interacción entre la Administración y la ciudadanía.

#### **d) Creación de nuevo contexto**

En el modelo circular-narrativo, la creación de nuevos contextos representa una estrategia necesaria para el manejo eficaz de conflictos, pues permite situar el problema dentro de un marco más amplio y flexible, capaz de incorporar matices y realidades que inicialmente pueden haber quedado excluidos. En el derecho administrativo sancionador, donde las relaciones suelen ser altamente asimétricas y la percepción de rigidez normativa está presente, esta herramienta es particularmente útil para transformar la dinámica del conflicto.

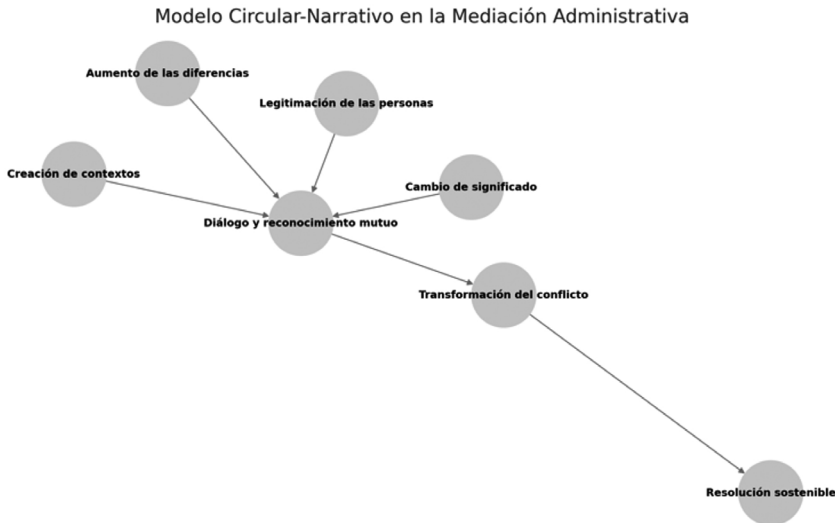
La creación de un nuevo contexto implica considerar no solo las normativas aplicables, sino también las condiciones específicas de los mediados. Por ejemplo, en un caso de imposición de sanciones por infracciones de tráfico automatizadas, como una multa por exceso de velocidad detectada por cámaras, la Administración podría explorar un nuevo enfoque en el que el contexto sea redefinido. En lugar de limitarse a imponer una multa económica, podría ofrecerse una alternativa que considere factores como la intención del infractor, su historial previo y su disposición para participar en programas educativos de seguridad vial.

Otro ejemplo en el ámbito sancionador podría ser el caso de multas por incumplimiento de normativas medioambientales. Una empresa sancionada por

verter residuos en un río podría encontrarse inicialmente en un contexto donde solo se considera su responsabilidad económica. Sin embargo, redefinir el objeto del conflicto podría abrir espacio para que la Administración y la empresa trabajen conjuntamente en un plan de acción que incluya medidas compensatorias como la restauración del ecosistema afectado, campañas de educación ambiental o proyectos de sostenibilidad. Este nuevo marco refuerza el cumplimiento normativo y permite también al infractor participar en la solución, lo que mejora su percepción del proceso administrativo.

El modelo circular-narrativo también subraya que el contexto no debe ser rígido, sino dinámico. Esto significa que, en situaciones donde una sanción genera resistencias o desconfianza, la Administración podría establecer un espacio de mediación donde se valoren las circunstancias particulares del ciudadano o la entidad sancionada. Por ejemplo, en el caso de una sanción a un pequeño comerciante por incumplir regulaciones de licencias, se podría analizar cómo las condiciones económicas o la falta de asesoramiento previo influyeron en la infracción. Esto permitiría diseñar soluciones adaptadas, como plazos extendidos para el cumplimiento de las normas o asistencia técnica para evitar futuras infracciones.

La creación de nuevos contextos no diluye la responsabilidad administrativa ni el cumplimiento normativo; al contrario, lo refuerza al integrar en el análisis del conflicto los factores humanos y sociales que afectan a la relación entre los mediados. En este sentido, el método circular-narrativo ofrece una herramienta poderosa para que la Administración cumpla con su deber de servir al interés general, al tiempo que humaniza sus actuaciones y fortalece su legitimidad frente a la sociedad.



## Sabías que...

*En el derecho administrativo y en los procesos de mediación administrativa, los modelos Harvard, Transformativo y Circular-Narrativo se convierten en herramientas esenciales para gestionar los conflictos entre ciudadanos y la Administración, así como los conflictos interadministrativos. Estos modelos transforman la interacción entre las partes, humanizando la función pública y fortaleciendo la legitimidad institucional.*

*El modelo de Harvard nos recuerda que, incluso en un marco administrativo, los acuerdos más eficientes y justos surgen cuando se priorizan los intereses legítimos de ambas partes, manteniendo la objetividad normativa sin desatender el impacto humano de las decisiones.*

*El modelo transformativo ilumina el camino hacia relaciones más equilibradas y respetuosas en los conflictos administrativos, al fortalecer la confianza del ciudadano en la Administración y transformar el conflicto en una oportunidad de colaboración, superando la rigidez que muchas veces define estas interacciones.*

*El modelo Circular-Narrativo nos muestra que, al reconstruir las narrativas y reconfigurar el contexto administrativo, es posible romper con las percepciones de arbitrariedad o desigualdad, creando un espacio donde la comunicación y la participación activa conducen a soluciones más sostenibles.*

### 9.1.4 Otros modelos y escuelas de mediación

- a) **Mediación humanista:** Desarrollada por Jacques Faget,<sup>109</sup> se centra en la persona como eje del conflicto, priorizando la dignidad, la autonomía y la subjetividad de cada parte. Más que intentar resolver un problema jurídico o práctico, se trata de generar un espacio donde los mediados puedan comprender sus emociones, expresar sus preocupaciones y reconstruir la relación desde el respeto y la empatía. En este modelo, el mediador actúa como un facilitador de la comunicación profunda en lugar de ser un simple gestor del acuerdo, permitiendo que las partes se reconozcan mutuamente y encuentren una solución que trascienda lo meramente formal.
- b) **Mediación comunitaria:** desplaza el foco desde la individualidad hacia lo colectivo.<sup>110</sup> Aplicada en conflictos vecinales, sociales o interculturales, busca la implicación activa de la comunidad en la resolución de disputas, fortaleciendo la cohesión social y evitando que los problemas se perpetúen en el tiempo. Más que un proceso entre dos partes, es un mecanismo de transformación social en el que el diálogo, la participación y la construcción de consensos son fundamentales. Aquí, el mediador, además de gestionar el conflicto, fomenta la autogestión y la responsabilidad compartida dentro de la comunidad.

109. Faget, Jacques. "Mediation in political conflicts soft power or counter culture?". Editor/a Faget, Jacques. Colección: Oñati International Series in Law and Society.2011.

110. Gómez Olivera, Mirta. Mediación comunitaria: bases para implantar un Centro Municipal de Mediación Comunitaria y Resolución de Conflictos. Buenos Aires: Espacio, 2005. 99 p.

- c) **Mediación terapéutica:** Impulsada por Dan Simon y Tara West,<sup>111</sup> integra herramientas propias de la psicoterapia para abordar disputas donde las emociones juegan un papel determinante. Se utiliza especialmente en conflictos familiares, de pareja o personales, donde la carga emocional es tan intensa que impide la comunicación efectiva. En este modelo, el mediador ayuda a las partes a identificar las heridas emocionales subyacentes, a gestionar sus sentimientos y a encontrar una forma de diálogo que resuelva el conflicto inmediato, pero que también facilite la sanación de la relación.
- d) **Mediación pragmática:** Propuesta por Leonard Riskin y James Alfini, desde un modelo más flexible sostiene que no existe un único modelo válido para todos los conflictos. En lugar de aplicar una metodología rígida, este enfoque permite al mediador adaptar sus estrategias según las circunstancias del caso, combinando técnicas evaluativas, facilitadoras o transformativas según sea necesario. Así, puede adoptar una postura más directiva cuando las partes necesitan estructura, o más facilitadora cuando el diálogo fluye de manera natural. Su objetivo es maximizar la eficacia del proceso sin encasillarlo en un único marco teórico.<sup>112</sup>
- e) **Modelo integrador:** La mediación integradora, desarrollada por Falcón Caro<sup>113</sup>, es un modelo dirigido a ayudar al mediador en su desempeño profesional desde una perspectiva personal, fusionando teoría, práctica y herramientas interdisciplinarias. Su enfoque se basa en la Escuela Integradora, creada por la propia autora, con el objetivo de proporcionar un método de trabajo que fortalezca tanto el ejercicio del mediador como el reconocimiento social de la mediación como disciplina autónoma.

Este método se apoya en herramientas como la Programación Neurolingüística (PNL), el Coaching sistémico y las técnicas clásicas de la mediación, aplicadas desde una visión integradora. La clave del modelo es que el mediador además de adquirir técnicas efectivas, lo más importante es que “integra” una actitud mediadora en su identidad profesional y personal, lo que le permite actuar con mayor coherencia, seguridad y eficacia en su labor. Desde esta perspectiva, la mediación integradora se enfoca en la creación de una cultura de mediación, dotándola de una estructura sólida y de una conciencia social orientada hacia la gestión pacífica de los conflictos.

---

111. Simon, Dan and West, Tara. “Self-Determination in Mediation. The Art and Science of Mirrors and Lights.” 2022

112. James J. Alfini Sharon B. Press Jean R. Sternlight Joseph B. Stulberg. *Mediation Theory And Practice* . 2006

113. Falcón Caro; María del Castillo. “ *La escuela integradora: Para el ejercicio personal y profesional de la Mediación: 1 (Sistemas de gestión de conflictos)*” Javier Iriondo Narvaiza (Colaborador) 2016. *Athenaica Ediciones universitarias*

### **9.1.5 Aportes de estos modelos a la MEDAD**

Desde una mirada transversal, cada modelo de mediación de los descritos en el anterior párrafo aporta elementos valiosos que pueden enriquecer la mediación administrativa, especialmente en el contexto del modelo MEDAD, cuyo propósito es prevenir y resolver conflictos entre ciudadanos y Administración. La naturaleza asimétrica de estos conflictos—donde una parte representa el poder institucional y la otra busca ser escuchada y reconocida—hace que algunos enfoques resulten más adecuados que otros en función de sus características.

La mediación humanista es una orientación que sitúa en el centro del proceso la dignidad, la autonomía y los derechos fundamentales de las personas. Más que una técnica, es una forma de entender la mediación como un espacio de reconocimiento mutuo, donde cada individuo es un ser humano con necesidades, emociones y experiencias que deben ser comprendidas y respetadas. En un mundo donde las relaciones entre el ciudadano y la Administración suelen estar marcadas por la rigidez burocrática, la mediación humanista ofrece una oportunidad para devolverle humanidad a la gestión pública, asegurando que la persona no sea tratada como un expediente más, sino como alguien con voz propia dentro del proceso.

En un sentido más amplio, la mediación comunitaria aporta metodologías participativas que resultan útiles cuando el conflicto afecta a múltiples personas o colectivos, como en asuntos de urbanismo, medio ambiente o servicios públicos. Incorporar estas dinámicas en MEDAD significaría integrar mecanismos de participación ciudadana en el proceso mediador, promoviendo la corresponsabilidad y evitando la escalada de los conflictos.

Por otro lado, La mediación terapéutica, aplicada a MEDAD, permite abordar el conflicto intrapersonal que genera en el ciudadano, una dimensión que hemos explorado en los primeros capítulos. Muchas disputas con la Administración derivan en tensiones externas, pero también provocan crisis internas que afectan la autoestima, la percepción de justicia y la confianza en la propia capacidad para ser escuchado.

Cuando un ciudadano se enfrenta a un procedimiento que le resulta injusto o incomprensible, debe hacerlo con su propia incertidumbre y frustración, lo que bloquea su participación efectiva en la mediación. Aquí, la mediación terapéutica se convierte en una herramienta necesaria para ayudarle a reconstruir su narrativa, canalizar sus emociones y recuperar el control sobre su papel en el proceso.

Sin embargo, la mediación pragmática es la que mejor se adapta a la naturaleza cambiante de los conflictos administrativos, ya que ofrece flexibilidad al mediador y le permite adoptar estrategias facilitadoras, evaluativas o transformativas según el caso concreto. Esta capacidad de adaptación resulta esencial en MEDAD, pues cada conflicto con la Administración presenta particularidades normativas y procedimentales que requieren un tratamiento específico.

Finalmente, el modelo integrador es probablemente el más adecuado para MEDAD, ya que combina distintas herramientas, como la Programación Neuro-lingüística (PNL) y el coaching sistémico, con técnicas clásicas de mediación. Su gran ventaja es que a la hora de facilitar acuerdos, permite trabajar sobre la actitud y comunicación de las partes, mejorando la interacción entre la Administración y la ciudadanía. Aplicando este modelo, MEDAD se enfocaría en la transformación de la relación entre ambas partes, fortaleciendo la confianza institucional y la capacidad de la Administración para gestionar disputas de manera más humana y eficiente.

### Sabías que...

*Los distintos modelos de mediación ofrecen herramientas complementarias para enriquecer la mediación administrativa en MEDAD. La mediación humanista devuelve dignidad al ciudadano al priorizar sus derechos y autonomía, mientras que la mediación comunitaria fomenta la participación colectiva en la resolución de conflictos públicos. La mediación terapéutica permite abordar el impacto emocional e intrapersonal de los conflictos administrativos, y la mediación pragmática dota al mediador de flexibilidad para adaptar su enfoque a cada caso. Finalmente, el modelo integrador fusiona diversas metodologías, asegurando una mediación más efectiva y centrada en la transformación de la relación entre la Administración y los ciudadanos.*

### Autores clave

- **Falcón Caro; María del Castillo.** “La escuela integradora: Para el ejercicio personal y profesional de la Mediación: 1 (Sistemas de gestión de conflictos)” Javier Iriondo Narvaiza (Colaborador) 2016. Athenaica Ediciones universitarias.
- **Abad Tejerina, Paloms. Quintana, Amparo y otros.** Obra colectiva. “Medios alternativos de resolución de conflictos” 2024. Colex.
- **Friedman, Gary.** “Challenging Conflict: Mediation Through Understanding” Program of Negotiation at Harvard Law School. American Bar Association. Dispute Resolution Section.
- **Ramsbotham, Oliver; Woodhouse, Tom; Miall, Hugh.** “Contemporary Conflict Resolution”. 2016
- **Giménez Romero, Carlos.** Teoría y Práctica de la Mediación Intercultural. Diversidad conflicto y comunidad Editorial Reus.
- **William Ury (Autor), Roger Fisher (Autor), Bruce Patton (Autor), Aída Santapau (Traductor)** “Obtenga el sí: El arte de negociar sin ceder”. (Edit. Gestión) 2011.
- **Baruch Bush, Robert A. , Joseph P. Folger.** “The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition (The Jossey-Bass Conflict Resolution Series). Jossey-Bass. 1994.
- **Cobb, Sara.** “Hablando de violencia. La política y las poéticas narrativas en la resolución de conflictos. Editorial: Gedisa. 2016

## TEMA X

# MAPAS DEL CONFLICTO: HERRAMIENTAS VISUALES PARA UNA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EFICAZ

SUMARIO: 10.1 El Diagrama de Ishikawa en la Mediación Administrativa. 10.2 El Diagrama de Pareto y su Relación con la Mediación Administrativa. 10.3 El Diagrama de Flujo y su Impacto en la Mediación Administrativa. A) Casos en los que el Diagrama de Flujo es útil en Mediación Administrativa. B) Impacto del Diagrama de Flujo en la Mediación Administrativa. 10.4 Diagrama de Árbol. 10.5 Diagrama de Gantt. 10.6 Diagrama de Venn. 10.7 Diagrama de Matriz de Decisión. 10.8 Diagrama SIPOC (Suppliers, Inputs, Process, Outputs, Customers). 10.9 Diagrama de Relaciones. 10.10 La navaja de Ockham en la Mediación Administrativa y su Aplicación en los Mapas de Conflicto. 10.11 Los fractales como elemento de observación en el diseño de la mediación administrativa. 10.12 A modo de conclusión.

## 10.1 EL DIAGRAMA DE ISHIKAWA EN LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA

En el ámbito de la mediación administrativa, la metodología juega un papel principal en la comprensión y abordaje de los conflictos porque además del diálogo, se trata también de ofrecer herramientas estratégicas que permitan visualizar los problemas de manera estructurada y racional. Para ello, los diagramas son aliados fundamentales, pues permiten desglosar la complejidad del conflicto, identificar causas y evaluar posibles soluciones de manera clara y objetiva.

El enfoque metodológico de la mediación administrativa bajo el modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida) se fortalece con estas herramientas visuales. Durante la fase de

Diagnóstico, por ejemplo, el Diagrama de Ishikawa permite entender las raíces del conflicto, mientras que el Diagrama de Pareto ayuda a priorizar los factores críticos. En la fase de Armonización, los mapas de actores facilitan la negociación al identificar intereses comunes y divergencias clave.

La mediación, como proceso estructurado de resolución de conflictos, requiere herramientas que permitan analizar y comprender la raíz de los problemas que enfrentan las partes. En este contexto, el Diagrama de Ishikawa<sup>114</sup>, también conocido como diagrama de causa y efecto o diagrama de espina de pescado, es una herramienta muy útil para organizar la información y facilitar el diagnóstico del problema.<sup>115</sup>

Su principal ventaja radica en su capacidad para visualizar de manera estructurada las múltiples causas que pueden influir en una controversia, así como permitir un análisis más profundo y la construcción de soluciones más eficaces. Por lo tanto, se trata de una representación gráfica que identifica, analiza y clasifica las posibles causas de un problema, organizándolas en diferentes categorías para facilitar su análisis.

En un proceso de mediación, las partes suelen llegar con percepciones opuestas, emociones de cierta intensidad y una visión fragmentada del conflicto. El mediador, entonces, debe ayudar a esclarecer la situación, descomponerla en elementos manejables y encauzar la comunicación hacia una solución viable. Aquí es donde este diagrama se convierte en una guía visual poderosa para ordenar las razones subyacentes que han llevado al problema y facilitar la generación de soluciones.

El uso del Diagrama de Ishikawa en mediación administrativa MEDAD parte de una idea fundamental: todo problema tiene múltiples causas y, en lugar de abordarlo desde una única perspectiva, es necesario desglosarlo en distintos factores que contribuyen a su existencia. Su estructura visual asemeja el esqueleto de un pez, con una línea central que conduce al problema y varias ramas diagonales que representan categorías de causas.

Para desentrañar las verdaderas razones del conflicto, se podría construir un Diagrama de Ishikawa, donde la cabeza del pez representaría el problema central y desde la espina dorsal del diagrama surgirían las distintas ramas con sus posibles causas, ya que permite descomponer un conflicto en sus múltiples causas. Aunque en su versión clásica se utiliza en entornos empresariales con las llamadas 6M (Máquina, Método, Material, Mano de obra, Medio ambiente y Medición), en la mediación administrativa y empresarial estas categorías pueden adaptarse según el contexto del problema a resolver.

---

114. Kern Johannes. "Utilizar con éxito los diagramas de causa-efecto: El diagrama de Ishikawa en la teoría y la práctica" Versión Kindle.

115. *El Diagrama de Ishikawa es una representación gráfica que identifica, analiza y clasifica las posibles causas de un problema, organizándolas en diferentes categorías para facilitar su análisis. Fue desarrollado por el ingeniero japonés Kaoru Ishikawa en los años 60 y es ampliamente utilizado en ámbitos como la gestión de calidad, la mejora de procesos y, más recientemente, en la mediación empresarial y administrativa.*

Por ejemplo, en la mediación administrativa, donde los conflictos surgen entre ciudadanos y la Administración, es posible identificar causas estructurales del problema, como normativas confusas, procedimientos burocráticos ineficientes, falta de recursos, personal sobrecargado, cambios políticos o deficiencias en los mecanismos de control. Si analizamos un retraso en la concesión de licencias urbanísticas, podríamos detectar que este se debe a un procedimiento administrativo lento, escasez de funcionarios o una normativa mal definida. El diagrama permite visualizar estas causas y abordar soluciones concretas.

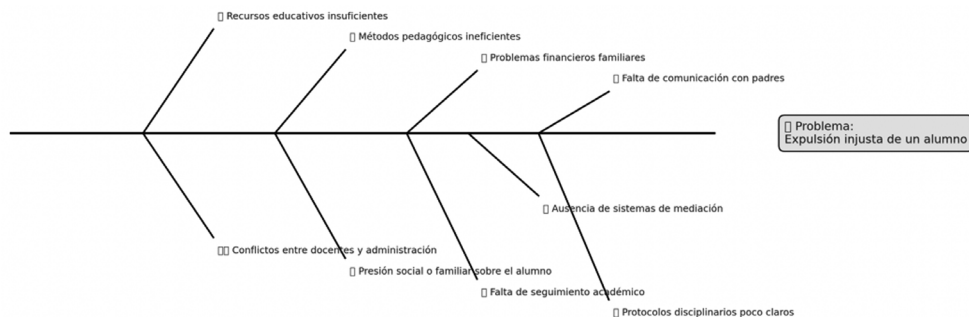
En el caso de la mediación empresarial, donde los conflictos pueden surgir entre socios, clientes o proveedores, el enfoque cambia. Aquí se analizan factores como estrategias mal definidas, procesos internos deficientes, problemas financieros, conflictos en la gestión del personal, factores externos como crisis económicas y errores en la evaluación del negocio. Por ejemplo, en una disputa sobre contratación administrativa, el diagrama puede revelar que la raíz del conflicto está en una planificación deficiente, diferencias personales o falta de un modelo financiero sostenible.

En la mediación en conflictos de consumo, donde las disputas suelen involucrar a ciudadanos y administraciones o concesionarias de servicios públicos, las causas pueden relacionarse con deficiencias en la calidad del servicio, incumplimiento de frecuencias, infraestructura inadecuada, problemas de accesibilidad, atención deficiente al usuario o falta de mecanismos eficaces de reclamación.

Un conflicto sobre el funcionamiento de un servicio público de transporte, por ejemplo, podría descomponerse en retrasos sistemáticos en las rutas, falta de información clara sobre los horarios y condiciones del servicio, y una atención al usuario poco efectiva ante reclamaciones, lo que genera insatisfacción y desconfianza en la gestión del transporte.

Si nos trasladamos al ámbito de la mediación sanitaria, los conflictos pueden derivar de una infraestructura deficiente, errores en protocolos médicos, falta de insumos esenciales, problemas con el personal sanitario, factores externos como pandemias o fallos en los sistemas de supervisión y auditoría. Un caso de error de diagnóstico, por ejemplo, puede deberse a una combinación de médicos sobrecargados, falta de equipos modernos, mala coordinación en la gestión hospitalaria y ausencia de controles de calidad en los procedimientos.

En la mediación educativa, donde los conflictos pueden surgir en colegios o universidades, los factores que se analizan incluyen recursos educativos insuficientes, métodos pedagógicos ineficientes, problemas financieros que limitan el acceso a la educación, conflictos entre docentes y administración, presión social o familiar sobre los alumnos y falta de seguimiento académico. Si una familia denuncia la expulsión injusta de un alumno, el diagrama podría mostrar que el conflicto no solo se debe a una decisión disciplinaria errónea, sino también a una falta de comunicación con los padres, protocolos poco claros y ausencia de sistemas de mediación en el centro educativo.



### Sabías que...

*El Diagrama de Ishikawa es una herramienta flexible que, aplicada a la mediación, permite analizar conflictos en profundidad y visualizar cómo distintos factores contribuyen a un problema. Su uso ayuda a organizar la información, separar los síntomas de las causas y diseñar soluciones efectivas para evitar que la disputa escale. Al aplicar esta metodología en distintos ámbitos, ya sea en administración pública, empresas, consumo, sanidad o educación, se facilita el proceso de mediación y se generan acuerdos más estructurados y sostenibles.*

## 10.2 EL DIAGRAMA DE PARETO Y SU RELACIÓN CON LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA

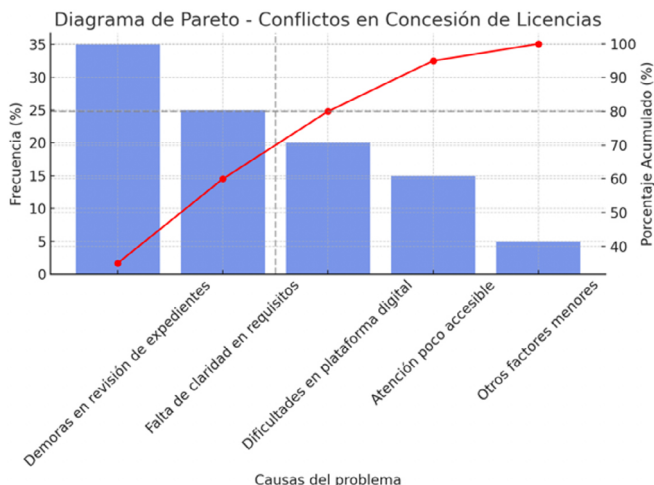
El Diagrama de Pareto<sup>116</sup> es una herramienta gráfica utilizada para identificar y priorizar los problemas más significativos dentro de un conjunto de causas. Se basa en el Principio de Pareto o la Regla del 80/20, que establece que el 80% de los efectos provienen del 20% de las causas. Esta metodología es especialmente útil en la mediación administrativa, ya que permite identificar los problemas clave en la relación entre ciudadanos y la Administración, ayudando a enfocar los esfuerzos de resolución.

El diagrama de Pareto se representa como un gráfico de barras combinado con una línea de acumulación. Cada barra representa una causa específica del problema, ordenadas de mayor a menor impacto. La línea acumulativa muestra el porcentaje acumulado del efecto total. Por ejemplo, si analizamos los conflictos en trámites administrativos, podríamos encontrar que las quejas más frecuentes se distribuyen de la siguiente manera:

1. Retrasos en la tramitación (40%)
2. Errores en los documentos (25%)
3. Falta de información sobre el procedimiento (15%)
4. Atención deficiente (10%)
5. Falta de digitalización (10%)

116. Aguirre-Duarte, Nelson. "Diagrama de Pareto. Usos para el mejoramiento de la calidad en el sector salud: Guía para convertirse en un experto." Versión Kindle

Si representamos estos datos en un Diagrama de Pareto, notaríamos que los retrasos y los errores en documentos representan el 65% de los conflictos, por lo que abordar estos dos problemas tendría un impacto significativo en la reducción de quejas.



La Mediación Administrativa se beneficia del Diagrama de Pareto al permitir priorizar problemas, optimizar recursos, mejorar la toma de decisiones y facilitar el consenso. Identifica las principales causas de los conflictos entre los mediados, enfoca esfuerzos en resolver los factores de mayor impacto, aporta datos objetivos para definir estrategias y muestra visualmente los elementos clave, ayudando a las partes a comprender la raíz del problema.

### Sabías que ...

*El Diagrama de Pareto es una herramienta muy útil en la mediación administrativa, ya que permite detectar patrones de conflicto, enfocar la mediación en los aspectos más relevantes y generar soluciones más efectivas en la gestión de disputas entre ciudadanos y la Administración Pública.*

## Narrativas de mediación

### Concesión de licencias de apertura de negocio

**Contexto del conflicto:** Imaginemos una situación donde los ciudadanos presentan quejas recurrentes contra una administración pública debido a problemas con la concesión de licencias comerciales. Si aplicamos el Diagrama de Pareto, podríamos encontrar los siguientes problemas principales: 1. Demoras en la revisión de expedientes (35%) 2. Falta de claridad en los requisitos (25%) 3. Dificultades en la plataforma digital (20%) 4. Atención poco accesible (15%) 5. Otros factores menores (5%) En este caso, dos factores (demoras y falta de claridad en los requisitos) representan el 60% de los problemas. Una mediación administrativa efectiva podría centrarse en optimizar los plazos de revisión y mejorar la comunicación de requisitos en los trámites para solucionar gran parte de los conflictos.

## 10.3 EL DIAGRAMA DE FLUJO Y SU IMPACTO EN LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA

El Diagrama de Flujo<sup>117</sup> es una herramienta visual que representa un proceso secuencial mediante símbolos conectados por flechas, mostrando el flujo de actividades, decisiones y eventos que ocurren en una determinada situación. Su propósito es describir de manera clara y ordenada cómo se desarrolla un procedimiento, lo que permite identificar ineficiencias, puntos de conflicto y áreas de mejora.

En el ámbito de la mediación administrativa, el Diagrama de Flujo es particularmente útil porque permite analizar los procedimientos burocráticos en los que intervienen la Administración y los ciudadanos. Al mapear el proceso, se pueden detectar cuellos de botella, duplicidades, retrasos innecesarios o falta de claridad en los trámites, lo que facilita la negociación de soluciones.

### A) Casos en los que el Diagrama de Flujo es útil en Mediación Administrativa

#### 1. Extranjería y Permisos de Residencia

En los procesos de extranjería, los ciudadanos pueden cuestionar demoras excesivas en la concesión de autorizaciones de residencia, errores en la documentación y falta de coordinación entre entidades (Subdelegación del Gobierno, Oficina de Extranjería, Administraciones autonómicas).

- a) El diagrama de flujo permite visualizar el recorrido del expediente, identificando dónde se generan los bloqueos administrativos y estableciendo puntos de mejora en la tramitación.
- b) En mediación, se puede proponer reducción de tiempos de respuesta, mejor coordinación interinstitucional o medidas de apoyo para los solicitantes.

---

117. Oliveira Rodrigo. "Diagrama de Flujo: Evaluar Y Mejorar Los Procesos A Través Del Mapeo De La Situación Actual Y Futura (7 Herramientas de la Calidad - flujograma - diagrama de actividades).

## 2. Urbanismo y Licencias de Obra

En los conflictos urbanísticos, como la concesión de licencias de construcción, muchas veces las disputas surgen por criterios administrativos poco claros, exceso de trámites o discrepancias entre técnicos municipales y promotores.

- c) Un diagrama de flujo puede ayudar a clarificar cada fase del proceso, mostrar qué documentos se requieren en cada etapa y visualizar los puntos donde se producen retrasos.
- d) En mediación, permite negociar procedimientos más ágiles y reducir incertidumbres jurídicas para promotores y Administración.

## 3. Mediación en Medio Ambiente

Las disputas ambientales suelen involucrar a empresas, ciudadanos y la Administración en temas como autorizaciones de impacto ambiental, restricciones a proyectos industriales o conflictos sobre conservación de recursos naturales.

- e) Un diagrama de flujo ayuda a desglosar cada fase del procedimiento ambiental, señalando qué informes, consultas públicas o permisos son necesarios.
- f) En mediación, permite encontrar puntos de equilibrio entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico.

## 4. Potestad Sancionadora y Multas Administrativas

Los procedimientos sancionadores en materias como tráfico, salud pública o comercio pueden generar disputas entre ciudadanos y la Administración por falta de proporcionalidad en la sanción, errores en la notificación o defectos en el procedimiento.

- g) Un diagrama de flujo muestra el recorrido del expediente sancionador desde la denuncia hasta la resolución final, permitiendo evaluar posibles vicios en el procedimiento.
- h) En mediación, puede facilitar acuerdos como reducción de sanciones a cambio de cumplimiento voluntario de medidas correctoras.

### **B) Impacto del Diagrama de Flujo en la Mediación Administrativa**

El uso del Diagrama de Flujo en la mediación administrativa aporta múltiples beneficios al proceso. En primer lugar, proporciona claridad en los procesos, permitiendo a todas las partes comprender mejor los procedimientos administrativos y visualizar de manera estructurada dónde se originan los problemas. Además, facilita la identificación de ineficiencias, ya que ayuda a detectar puntos críticos en los que se generan retrasos, falta de transparencia o errores recurrentes, lo que permite proponer mejoras específicas.

También cumple un papel clave en la facilitación del diálogo, ya que ofrece un lenguaje visual y accesible que permite a los mediados comprender el problema desde una misma perspectiva, reduciendo malentendidos y fortale-

ciendo la comunicación. A partir de este análisis, se pueden desarrollar estrategias para la optimización de trámites, simplificar procesos y reducir cargas administrativas innecesarias, lo que a su vez disminuye los tiempos de espera y mejora la eficiencia del sistema. Finalmente, su mayor valor radica en su capacidad para favorecer la resolución de conflictos, ya que permite encontrar soluciones viables dentro del marco legal, promoviendo acuerdos equitativos y fortaleciendo la relación entre la Administración y los administrados.

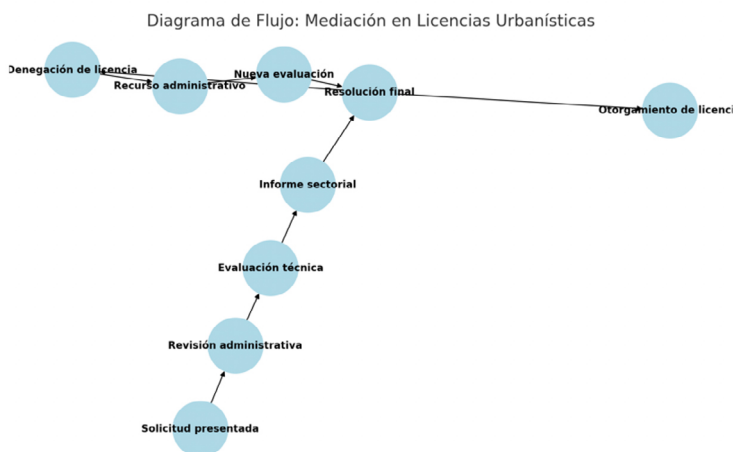


Diagrama de Flujo: Mediación en Licencias Urbanísticas

Este esquema representa el proceso administrativo que sigue una solicitud de licencia, mostrando dónde pueden surgir bloqueos y cómo la mediación puede intervenir para mejorar la eficiencia y reducir disputas. Este mismo enfoque puede aplicarse a otros ámbitos de la mediación administrativa, como extranjería, medio ambiente o potestad sancionadora, permitiendo visualizar los pasos críticos del procedimiento y detectar oportunidades para facilitar el diálogo entre ciudadanos y la Administración.

## 10.4 DIAGRAMA DE ÁRBOL

El Diagrama de Árbol,<sup>118</sup> es una herramienta visual que puede utilizarse en la mediación administrativa para descomponer un problema en sus causas principales y ofrecer posibles soluciones. Funciona ramificando el conflicto en factores clave que permiten un análisis estructurado y una resolución más efectiva.

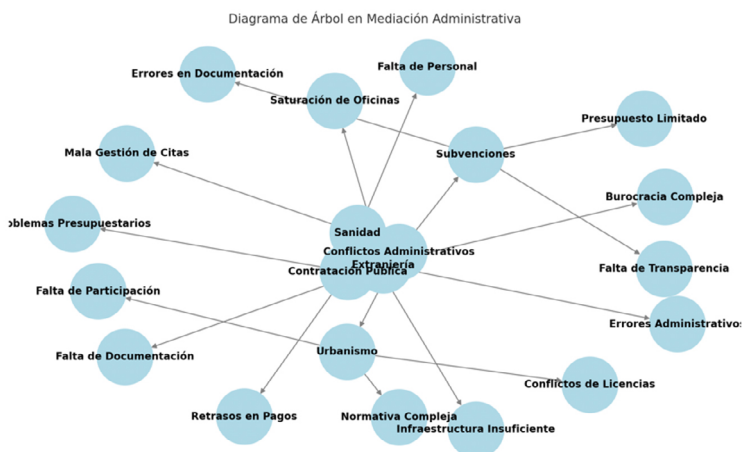
En conflictos de extranjería, se puede aplicar para analizar los motivos de la denegación de permisos de residencia, identificando problemas como errores

118. Roldán López de Hierro, Antonio Francisco y otros. "El diagrama de árbol: un recurso intuitivo en Probabilidad y Combinatoria". Épsilon - Revista de Educación Matemática 2018, nº 100, 49-63

administrativos, falta de documentación o saturación de oficinas. En urbanismo, ayuda a desglosar conflictos sobre licencias o expropiaciones, permitiendo visualizar la influencia de normativas, falta de participación ciudadana o problemas técnicos.

En sanidad, facilita la identificación de las causas detrás de retrasos en la atención hospitalaria, como la falta de personal, problemas en la gestión de citas o infraestructuras insuficientes. En subvenciones y ayudas públicas, permite analizar por qué ciertos solicitantes no reciben financiación, mostrando problemas de transparencia, errores en la documentación o recursos limitados. En contratación pública, se usa para visualizar disputas entre proveedores y la Administración por incumplimientos contractuales, analizando desde la burocracia hasta problemas presupuestarios.

Este diagrama ayuda a las partes a ver el conflicto desde una perspectiva global, facilitando el diseño de soluciones viables y la toma de decisiones informadas en mediación administrativa.



## 10.5 DIAGRAMA DE GANTT

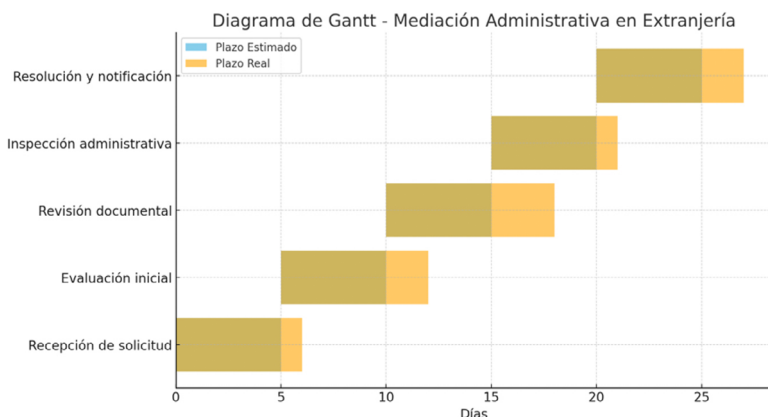
El Diagrama de Gantt es una herramienta gráfica que permite visualizar la duración de un proceso a través de barras horizontales, mostrando la relación entre tareas, sus tiempos estimados y reales, y los posibles retrasos. En el ámbito de la mediación administrativa, esta herramienta resulta clave para ser utilizada en la metodología del modelo MEDAD y para analizar conflictos relacionados con plazos y tiempos de ejecución, permitiendo detectar cuellos de botella y facilitar acuerdos sobre la optimización de procesos.

Su impacto en la mediación radica en que permite visualizar de manera clara qué parte del proceso puede estar generando retrasos, proporcionando un punto de referencia objetivo para que las partes negocien soluciones. En

conflictos administrativos, muchas disputas surgen por demoras en trámites, incumplimiento de plazos o falta de claridad en la gestión del tiempo, lo que convierte al Diagrama de Gantt en un recurso valioso para estructurar un acuerdo de mediación basado en compromisos temporales realistas.

En urbanismo, los conflictos por retrasos en la ejecución de obras públicas o en la tramitación de licencias pueden beneficiarse del uso del Diagrama de Gantt para establecer cronogramas viables y plazos de entrega razonables, evitando sanciones o indemnizaciones. En extranjería, esta herramienta puede ser útil para analizar los tiempos de resolución de expedientes de regularización, evidenciando qué fase del proceso genera mayor demora y permitiendo a la Administración y al ciudadano negociar soluciones alternativas. En el ámbito de la potestad sancionadora, permite el seguimiento de expedientes administrativos sancionadores, asegurando que las partes cumplan con los plazos establecidos y evitando conflictos derivados de retrasos procesales.

El uso del Diagrama de Gantt en mediación administrativa favorece la transparencia, evita la incertidumbre y ayuda a estructurar acuerdos viables, facilitando que las partes alcancen soluciones basadas en tiempos de ejecución realistas.



*En esta imagen se comparan los plazos estimados con los plazos reales para cada fase del trámite, lo que permite visualizar los retrasos y detectar puntos críticos en el proceso. Esto facilita la negociación de soluciones entre las partes involucradas, permitiendo ajustes realistas en los plazos y compromisos en la ejecución.*

## 10.6 DIAGRAMA DE VENN

El diagrama de Venn<sup>119</sup> es una herramienta gráfica que permite representar la intersección entre diferentes elementos, facilitando la identificación de pun-

119. Villicana, Rodolfo. "Diagrama de Venn: una lección de matemáticas". Versión Kindle.

tos comunes. En el ámbito de la mediación administrativa, su utilidad radica en la posibilidad de visualizar intereses compartidos entre la Administración y los ciudadanos o empresas en conflicto, lo que ayuda a encontrar soluciones equilibradas y mutuamente beneficiosas.

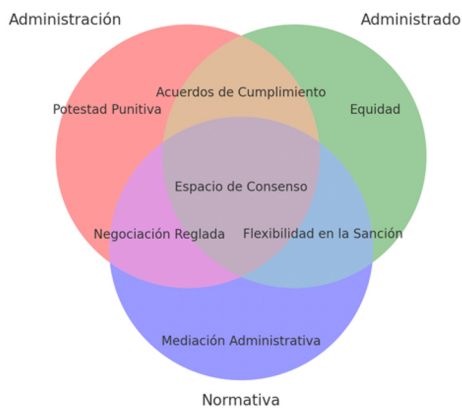
En el contexto de licencias y permisos, el diagrama de Venn ayuda a identificar los puntos en común entre las exigencias administrativas y las necesidades del solicitante. Por ejemplo, si un empresario solicita una licencia para abrir un local y la Administración exige ciertas medidas de accesibilidad, se puede analizar qué requisitos pueden cumplirse de inmediato y cuáles pueden negociarse en fases progresivas, facilitando un acuerdo viable.

En el potestad sancionadora, este diagrama es útil para comparar la postura de la Administración con la del administrado, destacando las áreas donde es posible alcanzar consenso. Si una empresa ha recibido una sanción por incumplir normativas ambientales, pero ya ha implementado medidas correctivas, el diagrama permite visualizar puntos donde ambas partes coinciden, facilitando la posibilidad de reducción de la sanción a cambio de compromisos futuros.

En el ámbito de extranjería, el diagrama de Venn se emplea para analizar la convergencia entre normativas nacionales e internacionales en la regularización de migrantes. Si un solicitante de asilo cumple con ciertos requisitos de la legislación interna pero encuentra barreras administrativas, se pueden identificar soluciones que se alineen con tratados internacionales de derechos humanos, logrando una aplicación más equilibrada de las normas.

Este tipo de representación gráfica permite estructurar los conflictos de manera clara, evidenciando tanto las diferencias como los espacios de entendimiento, lo que lo convierte en una herramienta valiosa para la mediación administrativa.

Diagrama de Venn en Mediación Administrativa - Potestad Sancionadora



## 10.7 DIAGRAMA DE MATRIZ DE DECISIÓN

El Diagrama de Matriz de Decisión<sup>120</sup> en el ámbito de la Mediación Administrativa es una herramienta que permite comparar diferentes opciones o soluciones frente a criterios clave, ayudando a evaluar cuál es la mejor alternativa en la resolución de conflictos administrativos. Su objetivo principal es proporcionar una visión estructurada de las posibles decisiones y su impacto en distintos ámbitos de actuación administrativa.

En la mediación administrativa, esta matriz es especialmente útil cuando se deben analizar varias soluciones para conflictos que involucran a la Administración y a los ciudadanos o empresas afectadas. Se pueden comparar factores como la viabilidad legal, el impacto social, la proporcionalidad, la equidad y la eficiencia de cada posible solución. Por ejemplo, en el caso de un procedimiento sancionador, puede compararse la aplicación de una sanción económica, una compensación ambiental, la imposición de medidas correctivas o la posibilidad de una terminación convencional.

En el ámbito del urbanismo, esta herramienta puede ayudar a evaluar qué solución es más viable ante un conflicto de expropiaciones o licencias. En extranjería, permite comparar distintos mecanismos de regularización para un migrante en situación irregular. En la potestad sancionadora, ayuda a determinar si es mejor imponer una multa, conceder una amnistía o establecer una medida alternativa. También en medio ambiente, se usa para valorar las distintas alternativas que una empresa podría aplicar para mitigar su impacto ambiental.

Aspectos	Administración Pública	Particular (Ciudadano)
<b>Naturaleza Jurídica</b>	Persona jurídica de derecho público, con prerrogativas y potestades legales específicas.	Persona física o jurídica privada, con derechos e intereses legítimos amparados por la legalidad.
<b>Finalidad Principal</b>	Representar y garantizar el interés general, actuando en beneficio de la colectividad.	Buscar la satisfacción de derechos e intereses individuales dentro del marco normativo establecido.
<b>Capacidad de Actuación</b>	Capacidad unilateral mediante actos administrativos, con efectos vinculantes e inmediatos.	Actuación voluntaria y condicionada por el cumplimiento de requisitos legales y administrativos.
<b>Poderes y Potestades</b>	Cuenta con prerrogativas como la autotutela declarativa y ejecutiva, además de potestades coercitivas.	Carece de prerrogativas, debiendo recurrir al sistema legal para garantizar sus derechos e intereses.
<b>Enfoque Operativo</b>	Estructural e institucional, centrado en la eficiencia y la gestión de recursos públicos.	Humano y subjetivo, orientado a satisfacer necesidades concretas y legítimas.
<b>Obligaciones Fundamentales</b>	Garantizar la transparencia, la legalidad, la imparcialidad y el respeto al interés público.	Cumplir con las obligaciones legales y administrativas para acceder a derechos o servicios.
<b>Relación con el Marco Legal</b>	Actúa como garante del cumplimiento normativo y creadora de actos administrativos reguladores.	Está supeditado al marco normativo, que delimita su actuación y los derechos que puede ejercitar.

120. <https://www.studocu.com/es-ar/document/universidad-de-buenos-aires/teoria-de-la-decision/matrices/13116481>

<b>Derechos en el Conflicto</b>	Mantiene la presunción de legalidad de sus actos, aunque estos pueden ser revisados judicialmente.	Derecho a impugnar decisiones administrativas que considere arbitrarias o contrarias a la normativa.
<b>Perspectiva en el Conflicto</b>	Objetiva e institucional: prioriza el interés colectivo sobre las demandas individuales.	Subjetiva y personal: busca la satisfacción de intereses individuales y la protección de sus derechos.
<b>Distancia en el Relato Jurídico</b>	Actúa desde una posición de superioridad formal, legitimada por su finalidad pública.	Se encuentra en una posición formalmente subordinada, limitada por las exigencias de la legalidad.
<b>Mediación en Conflictos</b>	Adopta una postura defensiva frente a impugnaciones, pero puede participar en espacios colaborativos.	Busca el reconocimiento de sus derechos, utilizando la mediación como herramienta para reducir la asimetría de poder.

**La gráfica de tablas que he generado muestra un cuadro comparativo acerca de cómo se aplica esta matriz en la mediación administrativa, contrastando diferencias y aportando distintas soluciones frente a criterios clave como viabilidad legal, impacto social, proporcionalidad, equidad y eficiencia. Esto facilita la toma de decisiones y permite a las partes visualizar de forma clara qué alternativa tiene mayor respaldo en función de los objetivos y restricciones del caso.**

## 10.8 DIAGRAMA SIPOC (SUPPLIERS, INPUTS, PROCESS, OUTPUTS, CUSTOMERS)

El Diagrama SICOP (Suppliers, Inputs, Process, Outputs, Customers) identifica los actores clave en un proceso administrativo desde el inicio hasta el resultado final. En mediación administrativa, permite analizar quiénes intervienen en un conflicto y cómo facilitar el diálogo.

Es una herramienta utilizada para mapear los elementos clave de un proceso administrativo o de mediación, identificando quiénes participan, qué insumos se necesitan, cómo se desarrolla el proceso, qué resultados genera y a quiénes afecta.

En el ámbito de la mediación administrativa, este diagrama es útil porque permite analizar los puntos críticos en los que se producen los conflictos y facilita la identificación de los actores involucrados. Se estructura de la siguiente manera:

1. Suppliers (Proveedores): Son quienes aportan los insumos o recursos iniciales para que el proceso se lleve a cabo. En mediación administrativa, pueden ser organismos públicos, normativas, reglamentos o departamentos internos de la Administración.
2. Inputs (Entradas o Insumos): Representan los documentos, normativas, recursos o decisiones que se requieren para que el proceso avance. Por ejemplo, en extranjería, los insumos pueden ser los requisitos documentales para solicitar un permiso de residencia.
3. Process (Proceso o Desarrollo del Conflicto): Es el conjunto de pasos administrativos, legales o de mediación que determinan el resultado final. Aquí se incluyen trámites, informes técnicos, revisiones, plazos legales y la actuación de los mediadores.

4. **Outputs (Resultados o Salidas):** Son las resoluciones finales, decisiones administrativas, acuerdos alcanzados o sanciones impuestas. En mediación, sería el punto en el que se logra una solución negociada o una resolución administrativa.
5. **Customers (Usuarios o Afectados):** Son las personas o entidades impactadas por el resultado del proceso. En el caso de la potestad sancionadora, los afectados serían los ciudadanos, empresas o administraciones implicadas en la disputa.

## Narrativas de mediación

### **Potestad Sancionadora de la Administración**

*Este diagrama SIPOC, aplicado al procedimiento sancionador en materia urbanística, guarda una relación directa y muy significativa con la mediación administrativa, en tanto permite identificar con claridad los espacios en los que es posible intervenir para reconducir el conflicto antes de que escale hacia una confrontación formal o una resolución estrictamente punitiva.*

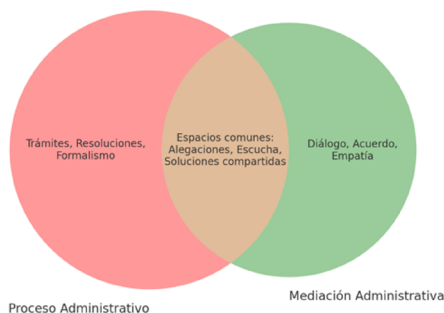
*Al descomponer el proceso en sus cinco elementos esenciales —quién lo alimenta, qué información lo pone en marcha, cómo se desarrolla, qué resultados puede producir y quién se ve afectado por ellos—, el diagrama revela de forma visual y lógica en qué momentos y con qué actores la mediación puede tener sentido. Así, por ejemplo, en la fase de proceso, donde se contempla la evaluación del expediente y la posibilidad de alegaciones, la introducción de un mecanismo de mediación permite abrir un espacio para el entendimiento: el propietario puede aportar su perspectiva, explorar alternativas como la regularización voluntaria o la adecuación progresiva de la obra, y la administración puede valorar soluciones que, siendo legalmente admisibles, reduzcan la tensión y promuevan el cumplimiento sin necesidad de imponer una sanción.*

*Pero la utilidad del diagrama va más allá del punto exacto en el que se inserta la mediación. Al mostrar los inputs, permite entender si la información con la que se alimenta el procedimiento podría ser objeto de revisión compartida o verificación consensuada; al mostrar los outputs, permite considerar si el abanico de soluciones puede ampliarse para incluir fórmulas más restaurativas o colaborativas; y al mostrar los customers, es decir, los afectados, pone el foco en los impactos humanos y sociales del conflicto, lo que es esencial para una mediación con sentido.*

*El SIPOC, por tanto, es una herramienta para detectar oportunidades de diálogo, revisar cuellos de botella, y visibilizar a los actores implicados más allá del expediente. En este sentido, sirve como base para construir una cultura de mediación dentro de la administración pública, al mostrar que los procedimientos no son líneas cerradas, sino secuencias abiertas a la intervención colaborativa si se cuenta con metodología y voluntad para ello.*

Este esquema también se aplica en sanidad, fomento, función pública, subvenciones o responsabilidad patrimonial, ya que permite visualizar todo el proceso de toma de decisiones y los espacios donde la mediación puede intervenir para evitar conflictos o mejorar la eficiencia de los procedimientos administrativos.

Intersección entre el Proceso Administrativo y la Mediación Administrativa

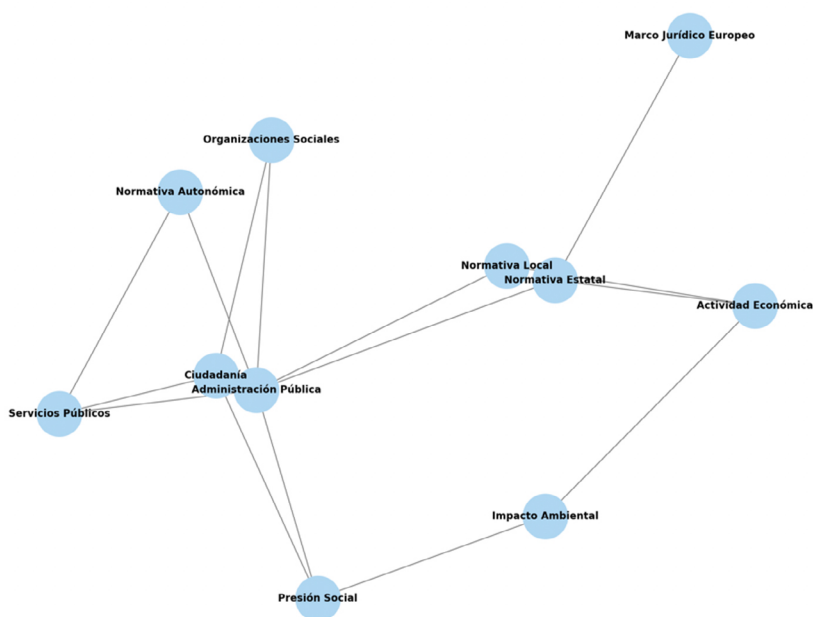


## 10.9 DIAGRAMA DE RELACIONES

El Diagrama de Relaciones<sup>121</sup> permite representar de forma visual los distintos factores que influyen en un conflicto con el sector público. En mediación administrativa, esta herramienta ayuda a comprender la interconexión entre causas, actores y regulaciones, con el fin de facilitar un análisis más estructurado y la identificación de puntos clave para la negociación. Se usa en casos donde el problema no tiene una única causa, sino que depende de múltiples elementos interconectados.

En medio ambiente, el diagrama puede ilustrar las relaciones entre normativas industriales, impacto ecológico y presión social en la regulación de actividades contaminantes. En licencias administrativas, muestra cómo interactúan normativas locales, autonómicas y estatales en la concesión de permisos. En extranjería, permite analizar factores que afectan la integración de migrantes, como requisitos legales, políticas gubernamentales y acceso a servicios básicos. Su uso en mediación administrativa facilita encontrar soluciones equilibradas al identificar conexiones entre los actores y las causas del conflicto.

Diagrama de Relaciones - Mediación Administrativa



121. Corey L. Lanun. “Visualizing graph Data”. Manning Publications Co., 2017. El experto en visualización Corey Lanun (Boston, EEUU) nos acerca en este libro los conceptos principales de los diagramas de relaciones a través de una serie de introducciones prácticas y elementales a tecnologías como Gephy, Netlytic, Keylines y D3.

## 10.10 LA NAVAJA DE OCKHAM EN LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU APLICACIÓN EN LOS MAPAS DE CONFLICTO

La Navaja de Ockham,<sup>122</sup> formulada por el fraile Guillermo de Ockham en el siglo XIV, establece que, ante varias explicaciones posibles para un fenómeno, la más simple suele ser la correcta. En el ámbito de la mediación administrativa, este principio adquiere especial relevancia, ya que permite abordar los conflictos sin añadir complejidades innecesarias, favoreciendo soluciones eficientes y comprensibles.

En la práctica de la mediación, la burocracia, los intereses contrapuestos y la multiplicidad de normativas pueden generar un entramado de problemas que, si no se manejan adecuadamente, terminan por ralentizar los procesos y hacerlos ineficaces. Aquí es donde la navaja de Ockham se convierte en una herramienta operativa para el mediador: su aplicación permite depurar la información, centrarse en lo esencial y eliminar factores superfluos que no contribuyen a la resolución del conflicto.

Una de las formas más directas en las que la navaja de Ockham se aplica a la mediación administrativa es en la construcción de mapas y diagramas de conflicto. Estos instrumentos gráficos son esenciales para representar la estructura del problema y facilitar su análisis. Sin embargo, si se diseñan con demasiados detalles innecesarios o relaciones excesivamente complejas, pueden generar confusión en lugar de aportar claridad. Un mapa bien construido bajo este principio debe reflejar únicamente los elementos clave del conflicto, de manera que el mediador pueda interpretarlo con rapidez y utilizarlo como guía en su labor.

La metodología MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida) puede encontrar en la navaja de Ockham un aliado natural. Aplicando este criterio, la metodología de mediación administrativa debe evitar procesos excesivamente formalistas o mecanismos que compliquen innecesariamente la negociación.

La escucha activa debe centrarse en identificar los puntos fundamentales de la controversia, sin dispersarse en cuestiones accesorias que no aportan valor real a la solución. De igual forma, el diagnóstico del conflicto se basará en hechos verificables y objetivos, evitando hipótesis o interpretaciones excesivamente elaboradas que desvíen el foco del problema principal.

Cuando se trata de encontrar un acuerdo entre las partes, la armonización debe buscar la solución más directa, justa y funcional, sin enredarse en alternativas costosas o difíciles de implementar. Del mismo modo, la decisión compartida tendrá que fundamentarse en criterios claros y prácticos, evitando deci-

---

122. R. Montoya, Julián. "Ockham Fácil de Entender: El Pensamiento del Padre de la Navaja Explicado sin Complicaciones. 2024.

siones que impliquen procesos administrativos innecesariamente largos o que compliquen su aplicación en la práctica.

En los supuestos donde el conflicto involucra a múltiples actores de la Administración, la aplicación de la navaja de Ockham en los diagramas permite representar el problema con claridad, mostrando de manera sencilla cómo se interrelacionan las partes, las causas del conflicto y las posibles soluciones. Un esquema bien diseñado bajo este criterio actúa como una brújula para el mediador, permitiéndole identificar rápidamente los factores determinantes y proponer soluciones sin perderse en detalles irrelevantes.

Fase MEDAD	Aplicación de la Navaja de Ockham
Metodología	Eliminar procesos innecesarios y burocráticos, priorizar la eficiencia.
Escucha Activa	Reducir distracciones, centrarse en el problema real y sus causas esenciales.
Diagnóstico	Evitar hipótesis complejas, trabajar con hechos verificables y relevantes.
Armonización	Optar por la solución más directa y justa, sin aumentar costos ni complejidades.
Decisión Compartida	Elegir la opción más funcional, minimizando elementos conflictivos ajenos al caso.

### Sabías que...

*La navaja de Ockham es un principio que ayuda a la mediación administrativa a mantenerse en un terreno de claridad y eficiencia, asegurando que los esfuerzos del mediador se centren en lo esencial. Aplicada tanto en la metodología MEDAD como en la representación gráfica de los conflictos, su utilidad radica en simplificar el proceso sin restarle profundidad, facilitando la toma de decisiones y mejorando la efectividad de la mediación. En un campo donde la claridad y la rapidez en la identificación de problemas y soluciones son claves, esta herramienta filosófica se convierte en un recurso valioso para cualquier mediador administrativo.*

## 10.11 LOS FRACTALES COMO ELEMENTO DE OBSERVACIÓN EN EL DISEÑO DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA

Los fractales<sup>123</sup> son estructuras matemáticas que se caracterizan por su complejidad y autosemejanza, es decir, cada parte de un fractal refleja, a una escala más pequeña, la forma del todo. En otras palabras, los fractales son patrones repetitivos que se replican indefinidamente, sin importar la escala a la que se observen. Estas estructuras se encuentran tanto en la naturaleza, como en los

---

123. Mandelbro, Benoît. "Los objetos fractales: Forma, azar y dimensión: 13 (Metatemas) Tapa blanda - 1 marzo 1987.

copos de nieve o los helechos, como en sistemas abstractos, incluyendo la dinámica social y jurídica.

La relación de los fractales con el derecho radica en su capacidad para modelar y comprender patrones recurrentes dentro de los sistemas legales y administrativos. En el ámbito jurídico, los conflictos no son eventos aislados; más bien, reflejan dinámicas y tensiones subyacentes que se repiten en diversos contextos.

Esta perspectiva fractal permite identificar similitudes en las disputas, incluso cuando se presentan en niveles diferentes, como estatal, autonómico o local. Al entender estos patrones, los juristas y mediadores pueden anticipar problemas, reconocer causas comunes y desarrollar estrategias replicables para su resolución.

La conexión entre los fractales y el principio de observación es fundamental. Este principio, que tiene sus raíces en la física cuántica pero se aplica de manera filosófica y práctica en el derecho, sugiere que el acto de observar un fenómeno lo afecta y lo define. En el contexto de los fractales, la observación permite identificar las repeticiones y patrones dentro de un sistema. En mediación administrativa, esto se traduce en la capacidad de analizar las dinámicas de los conflictos no solo como eventos únicos, sino como expresiones de un sistema mayor.

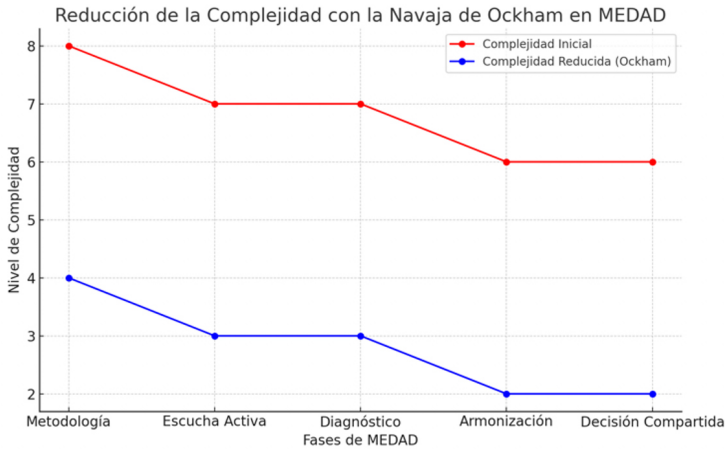
Cuando se aplica esta visión fractal a la mediación administrativa, el mediador actúa como observador de patrones recurrentes en conflictos que pueden incluir discrepancias en la interpretación de normas, impactos ambientales o problemas de procedimiento. Este enfoque ayuda a identificar “frecuencias” comunes en los conflictos, es decir, los problemas que surgen con mayor regularidad y los contextos en los que se intensifican. Asimismo, las secuencias fractales permiten analizar cómo un conflicto puede escalar o resolverse en función de las acciones que se tomen en etapas específicas del proceso.

Por ejemplo, en un conflicto administrativo relacionado con el uso de recursos naturales, la perspectiva fractal permite observar cómo este tipo de disputa se ha repetido en distintos contextos, como la gestión del agua, la explotación forestal o la urbanización de áreas protegidas. Esta observación sirve para resolver el conflicto actual, y para diseñar metodologías de prevención que puedan aplicarse en casos similares.

En síntesis, los fractales en el acrónimo MEDAD desempeñan un papel transversal, aportando profundidad analítica y previsibilidad a cada una de sus etapas. Esta perspectiva permite al mediador administrativo transformar conflictos individuales en oportunidades para mejorar los sistemas y procedimientos administrativos, adaptando soluciones a patrones recurrentes y previniendo conflictos futuros.

Si observamos un conflicto administrativo desde una perspectiva fractal, podríamos considerar que cada caso individual lleva implícita toda la información del sistema mayor al que pertenece, como ocurre en la naturaleza, donde un árbol contiene toda la información de su bosque o una hoja refleja la estructura del árbol al que pertenece.

Esta correlación pone de manifiesto la importancia de encontrar la escala adecuada para interpretar, medir los conflictos y facilitar que el mediador, al comprender esta dinámica, tenga la capacidad de anticipar patrones, intervenir con mayor precisión y proponer estrategias que beneficien tanto a las partes implicadas como a la administración pública en su totalidad.



*El fractal de Mandelbrot nos ofrece una analogía visual y conceptual para comprender los conflictos en la mediación administrativa. Así como el fractal contiene patrones repetitivos que surgen en distintos niveles de detalle, los conflictos administrativos también presentan estructuras recurrentes a diferentes escalas: municipal, autonómica y estatal. Comprender estas repeticiones permite al mediador anticipar dinámicas, detectar patrones comunes en disputas similares y diseñar soluciones estructuradas que puedan aplicarse de manera escalable. En este sentido, la mediación administrativa puede beneficiarse de una observación fractal de los conflictos, permitiendo abordar cada caso como parte de un sistema más amplio de relaciones y tensiones dentro de la Administración Pública.*

## 10.12 A MODO DE CONCLUSIÓN

La mediación administrativa se desarrolla en escenarios complejos donde interactúan múltiples factores legales, institucionales y sociales. Para que los mediadores puedan desempeñar su labor con eficacia, no basta con el dominio de técnicas de diálogo y negociación; es imprescindible contar con herramientas analíticas que permitan visualizar el conflicto en toda su dimensión. En este sentido, los diagramas que hemos explorado —Ishikawa, Pareto, Flujo, Venn, Matriz de Decisión, SICOP y Relaciones— representan una valiosa guía para estructurar el análisis, identificar causas profundas y facilitar soluciones sostenibles.

Cada diagrama aporta un enfoque distinto: el Diagrama de Ishikawa ayuda a descomponer el problema en sus múltiples causas, el Diagrama de Pareto prioriza los factores más influyentes, y el Diagrama de Flujo permite visualizar

los procesos administrativos y sus bloqueos. Por su parte, el Diagrama de Venn identifica los intereses comunes entre las partes, la Matriz de Decisión estructura comparaciones de alternativas, el SICOP mapea a los actores clave en un procedimiento, y el Diagrama de Relaciones muestra cómo los distintos elementos de un conflicto interactúan entre sí.

A estos recursos debemos añadir la navaja de Ockham, cuya aplicación en la mediación administrativa resulta oportuna para optimizar el análisis y la toma de decisiones. Su principio de simplicidad sugiere que, al interpretar los diagramas y mapas de conflicto, debemos eliminar elementos innecesarios y centrarnos en los factores esenciales que realmente afectan la disputa.

Un análisis sobrecargado de información irrelevante puede desviar la atención del mediador y de las partes, dificultando la resolución. Por ello, al utilizar cualquier herramienta gráfica en mediación, es recomendable aplicar la navaja de Ockham para depurar el esquema, priorizando únicamente lo que aporta claridad y utilidad a la solución del conflicto.

Del mismo modo, los fractales constituyen una herramienta analítica clave en la mediación administrativa, ya que permiten identificar patrones recurrentes en la configuración de los conflictos y su evolución dentro del sistema administrativo. Esta perspectiva ayuda a comprender cómo las disputas individuales reflejan dinámicas más amplias en la relación entre Administración y ciudadanía, permitiendo no solo resolver el conflicto concreto, sino también anticipar y prevenir futuras tensiones similares.

En definitiva, los diagramas proporcionan un marco estructurado para comprender la complejidad de los conflictos administrativos, mientras que la navaja de Ockham actúa como un criterio orientador que evita la dispersión y mantiene el foco en lo esencial. La combinación de ambos permite que los mediadores trabajen con precisión y eficacia, facilitando procesos de mediación más ágiles y resolutivos.

El dominio de estas herramientas proporciona a los mediadores una ventaja estratégica, pues les permite intervenir con mayor precisión en disputas sobre urbanismo, medio ambiente, extranjería, licencias, potestad sancionadora, función pública y contratación pública, entre otros ámbitos. En estos escenarios, donde la burocracia defensiva, la normativa y los intereses de los distintos actores pueden dificultar la resolución del conflicto, el conocimiento de estos diagramas ayuda a ordenar la información y aporta claridad a las partes implicadas.

### Sabías que...

*Los diagramas proporcionan una estructura clara y objetiva para abordar la mediación administrativa, ayudando a transformar conflictos en oportunidades de mejora institucional y relacional. Su correcta aplicación dentro del modelo MEDAD facilita acuerdos más eficientes, contribuye a fortalecer la confianza en los procesos administrativos y a mejorar la gestión pública sin necesidad de recurrir a la vía contenciosa.*

## Autores clave

- **Kern Johannes**. “Utilizar con éxito los diagramas de causa-efecto: El diagrama de Ishikawa en la teoría y la práctica” Versión Kindle.
- **Aguirre-Duarte, Nelson**. “Diagrama de Pareto. Usos para el mejoramiento de la calidad en el sector salud: Guía para convertirse en un experto.”
- **Oliveira Rodrigo**. “Diagrama de Flujo: Evaluar Y Mejorar Los Procesos A Través Del Mapeo De La Situación Actual Y Futura (7 Herramientas de la Calidad - flujograma - diagrama de actividades”.
- **Roldán López de Hierro, Antonio Francisco y otros**. “El diagrama de árbol: un recurso intuitivo en Probabilidad y Combinatoria”. *Épsilon - Revista de Educación Matemática* 2018, n° 100, 49-63
- **Villicana, Rodolfo**. “Diagrama de Veen: una lección de matemáticas”.
- **Corey L. Lanun**. “Visualizing graph Data”. Manning Publications Co., 2017.
- **R. Montoya, Julián**. “Ockbam Fácil de Entender: El Pensamiento del Padre de la Navaja Explicado sin Complicaciones. 2024.
- **Mandelbro, Benoit**. “Los objetos fractales: Forma, azar y dimensión: 13 (Metatemas) Tapa blanda - 1 marzo 1987.



## TEMA XI

# PRINCIPIOS Y REGLAS DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA

SUMARIO: 11.1 Principio de legalidad de la Administración. 11.2 Principio de voluntariedad. 11.3 Principio de confidencialidad. 11.4 Principio de igualdad de las partes. 11.5 Principio de imparcialidad. 11.6 Principio de neutralidad. 11.6.1 Distinción entre imparcialidad y neutralidad en la mediación administrativa. 11.7 Principio de flexibilidad. 11.8 Principio de buena fe. 11.9 Principio de profesionalidad. 11.10 Principio de economía procesal. 11.11 Principio de equidad.

### 11.1 PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Los principios son valores esenciales que guían la acción en un determinado ámbito, estableciendo un marco de referencia para interpretar y aplicar las normas de manera coherente. A diferencia de las reglas estrictas, los principios no imponen conductas específicas ni definitivas, sino que ofrecen orientaciones generales que inspiran, informan y, en ocasiones, limitan el ejercicio de las facultades jurídicas, administrativas o sociales.

En el régimen jurídico-administrativo, los principios ocupan un lugar destacado al servir de base para la interpretación y el desarrollo normativo. Aunque no siempre tienen la fuerza vinculante de las leyes, operan como instrumentos de “soft law” al proporcionar directrices que, aunque no sean obligatorias en sí mismas, influyen en la toma de decisiones y la formulación de políticas. Por tanto, conocer los principios permite comprender no solo el espíritu de las normas, sino también los valores y objetivos que estas buscan preservar o promover.

Los principios, al ser más amplios y flexibles que las reglas, tienen una función integradora y adaptativa. Actúan como puentes entre lo abstracto y lo concreto, permitiendo adaptar las normas generales a las circunstancias parti-

culares. Además, facilitan la coherencia del ordenamiento jurídico, ayudando a resolver lagunas normativas o conflictos entre disposiciones aparentemente contradictorias.

En la mediación administrativa, estos principios adquieren un papel esencial para garantizar que el proceso se desarrolle en sintonía con los derechos de las partes y ofrecer un marco de seguridad jurídica y de confianza legítima tanto para los ciudadanos como para las administraciones públicas.

Entender los principios se convierte en una necesidad práctica para los sujetos de la mediación al poder identificar los límites y las posibilidades del proceso, así como asegurar que las soluciones alcanzadas respeten tanto las normas jurídicas como los valores éticos subyacentes. Además, los principios actúan como un filtro para evitar excesos, abusos o desviaciones, fortaleciendo así la legitimidad del sistema.

No son simples adornos normativos ni conceptos vagos; son el núcleo que da sentido y orientación a las reglas y a los procesos. En la mediación administrativa, representan el punto de partida para un ejercicio reflexivo, responsable y comprometido con la construcción de soluciones justas y sostenibles. Su importancia radica en que permiten un equilibrio entre la flexibilidad necesaria para gestionar los conflictos y el rigor jurídico que garantiza el respeto al ordenamiento.

La mediación administrativa debe estar regida por el principio de legalidad ordinaria y constitucional, que obliga a la Administración a actuar siempre conforme a las leyes que delimitan sus potestades y funciones. Este principio garantiza que cualquier acuerdo alcanzado en el proceso de mediación sea válido, legítimo y conforme al marco jurídico aplicable. A diferencia de otras mediaciones, en las que las partes tienen mayor libertad para definir el contenido de los acuerdos, en la mediación administrativa el cumplimiento de la legalidad no es negociable.

Sin embargo, el principio de legalidad de la Administración no opera como límite de la mediación sino como cauce necesario para que se realice con todas las garantías. Los verdaderos límites de la mediación se encuentran en el poder de disposición de las partes y en la capacidad para adoptar acuerdos.

Por eso la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con los acuerdos de mediación solo exige que no sean contrarios al ordenamiento jurídico y que no versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado.<sup>124</sup>

---

124. "Artículo 86. Terminación convencional.

1. *Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de fina-*

Este principio no implica necesariamente rigidez absoluta, ya que el derecho administrativo permite operar con herramientas como la equidad, la ponderación y la proporcionalidad, que, sin quebrantar la legalidad, permiten abordar soluciones más adaptadas a las particularidades del conflicto.

La ponderación y la proporcionalidad son principios esenciales que permiten ajustar las decisiones administrativas a las circunstancias concretas del caso. Estas herramientas otorgan flexibilidad al proceso, especialmente en situaciones donde la interpretación estricta de una norma podría generar resultados desproporcionados o injustos.

A través de la ponderación, se evalúan los intereses en conflicto y se priorizan aquellos que resulten más relevantes en el contexto específico. Por su parte, la proporcionalidad asegura que las medidas adoptadas sean adecuadas y necesarias para alcanzar los fines perseguidos, evitando cargas innecesarias o excesivas para las partes involucradas.

Por lo que respecta a la policía administrativa, derecho sancionador o derecho disciplinario donde opera la proporcionalidad, resulta posible sin duda llegar a consensuar una decisión a través de la mediación porque intervienen muchos factores que pueden conducir a tener una mejor visión de los hechos, a la aceptación o reconocimiento de los hechos, o a justificar los motivos de un comportamiento en los que deben valorarse tanto los medios en la comisión de la infracción como el resultado y los daños generados para las personas o el interés público.

En todo caso, en el campo de la mediación sancionadora funciona de forma más efectiva la mediación preventiva que la mediación reactiva. Y de ahí la necesidad de proponer sistemas de mediación antes que elaborar normas u ordenanzas administrativas que afecten a los derechos de los particulares con el fin de evitar conflictos posteriores por falta de comprensión por parte de la ciudadanía del contenido de una norma administrativa o de sus finalidades.

Además, en la mediación administrativa puede operar una distinción entre lo que podríamos denominar una “legalidad estricta” y una “legalidad tamizada”. La legalidad estricta implica el cumplimiento literal y exacto de las normas, mientras que la legalidad tamizada permite introducir matices basados en la jerarquía normativa, la interpretación contextual de las disposiciones legales y los márgenes de discrecionalidad que puedan existir. Esta orientación reconoce que no todas las normas tienen el mismo peso o aplicabilidad en cada caso, y que en ocasiones es posible encontrar soluciones creativas dentro del marco jurídico sin vulnerar el principio de legalidad.

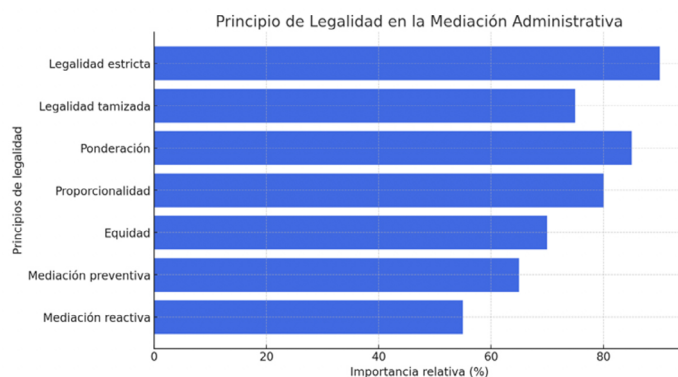
Por ejemplo, una resolución estrictamente legal podría derivar de la aplicación literal de una norma que no contemple excepciones específicas, mientras que una solución basada en la legalidad tamizada podría surgir al considerar normas de rango superior, principios generales del derecho o incluso la inten-

---

*lizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.”*

ción del legislador. Este análisis permite concebir la mediación administrativa como un instrumento de cumplimiento normativo, así como una herramienta que fomenta la equidad como valor que expresa la idea totalizadora de justicia material en el ámbito de la resolución extrajudicial de los conflictos.

En definitiva, la mediación administrativa opera bajo la estricta observancia del principio de legalidad, pero lo hace con la capacidad de adaptarse a las complejidades de cada caso gracias a instrumentos como la ponderación y la proporcionalidad. Estos elementos permiten alcanzar acuerdos que, respetando plenamente el marco jurídico, ofrecen soluciones más ajustadas a la realidad del conflicto, fortaleciendo la legitimidad de los acuerdos y asegurando la confianza de los actores el sistema la mediación como herramienta de resolución de conflictos.



## 11.2 PRINCIPIO DE VOLUNTARIEDAD

La mediación, aunque se caracteriza por su conexión directa con el principio de voluntariedad, lo cierto es que en el escenario administrativo se adapta a las particularidades de este régimen sin alterar su esencia. En ciertos casos, se propone la obligatoriedad de asistir a una sesión informativa inicial, con el objetivo de garantizar que las partes comprendan cabalmente las posibilidades y beneficios del proceso mediador. Esta propuesta, característica en todos los sistemas de mediación cualquiera que sea su naturaleza, no impone a las partes la obligación de mediar, sino que establece un espacio inicial de información y de reflexión.

Sin embargo, forzar la participación más allá de esta etapa preliminar, se aparta del espíritu que sustenta la mediación, basado en la libertad de decisión y en el consenso, como elementos consustanciales a los métodos alternativos de resolución de conflictos. La imposición podría ser percibida como una intromisión en la autonomía individual, especialmente en un contexto donde los ciudadanos ya muestran un creciente rechazo a las restricciones a veces caprichosas impuestas por los poderes públicos.

Por ello, más que apostar por la obligatoriedad, resulta más acorde con los valores de la mediación administrativa promover su carácter como una opción real, accesible y efectiva. Un ejemplo de ello se encuentra en los recursos administrativos como el potestativo de reposición, que, aun siendo voluntario, es utilizado masivamente por los recurrentes como paso previo a la vía jurisdiccional.

De la misma manera, la mediación administrativa debería consolidarse como una alternativa preferente, complementaria y viable para resolver disputas antes de agotar las instancias legales. Para alcanzar este objetivo, es imprescindible fortalecer los espacios de mediación, dotarlos de los recursos necesarios y consolidar su institucionalización, siguiendo modelos exitosos como el estadounidense, donde las agencias públicas cuentan con oficinas especializadas en mediación.<sup>125</sup>

En este marco y como correlato al recurso potestativo de reposición, la mediación también “potestativa” podría ser una denominación adecuada porque refleja su naturaleza y su función dentro del marco jurídico-administrativo. Este término destacaría su carácter voluntario, su ubicación como alternativa previa a la vía judicial y su conexión directa con los procedimientos administrativos, en los términos que ya prevé el artículo 112 LPC al destacar los distintos sistemas ADRA o MASC como medios impugnatorios antes de agotar la vía administrativa.<sup>126</sup>

Al igual que el recurso potestativo de reposición, esta mediación se basaría en la autonomía de las partes, dejando claro que no constituye una obligación sino una opción que puede ser elegida libremente por los administrados.

La denominación “potestativa” tiene su origen en la redacción del citado artículo 112.2 LPC al destacar que, el recurso de reposición podrá ser sustituido por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, respetando su carácter potestativo para el interesado, lo que subraya el principio de voluntariedad propio de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, reforzando su carácter no impositivo y su función como herramienta de diálogo y consenso. Su protagonismo como filtro previo a la jurisdicción permitiría resolver conflictos de forma ágil y eficaz, evitando

---

125. “Administrative Program Disputes. *“The FMCS mediates disputes involving the administrative, regulatory, or enforcement responsibility of an agency and include whistleblower complaints or matters that involve federal agency contracts, grants, licenses, enforcement or administrative programs. Disputes may involve government agencies, the public, and/or private entities. Mediation can reduce time and cost traditionally associated with these disputes and identify mutually agreeable solutions.”* <https://www.fmcs.gov/services/alternative-dispute-resolution-for-government/administrative-program-disputes/>

126. “Art. 112.2 2. *Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.*”

la sobrecarga de los tribunales y promoviendo soluciones consensuadas que satisfagan los intereses de las partes.

Ahora bien, que la mediación tenga carácter potestativo significa que la decisión de iniciar el proceso corresponde exclusivamente al interesado en la relación jurídica controvertida. La Administración, por su parte, no está legitimada para recurrir sus propios actos, ni para cuestionar formalmente la validez de sus decisiones mediante recursos administrativos, al estar vinculada por el principio de autotutela declarativa. Por ello, si el interesado opta por activar la mediación como alternativa al recurso de reposición, resulta razonable entender que la Administración queda obligada a participar en dicho procedimiento.

En este escenario procedimental, no se trata de discutir la obligatoriedad de la mediación en sentido estricto —plena o mitigada—, sino de reconocer que lo que sí es obligatorio es la tramitación del procedimiento administrativo correspondiente cuando un ciudadano impugna una resolución, en cualquiera de las formas legalmente previstas.

Así lo establece la Ley 39/2015, que impone a la Administración el deber de responder a toda impugnación formulada por los interesados. Negarse a participar en una mediación solicitada expresamente como vía sustitutiva del recurso supondría desconocer ese deber y quebrar el principio de tutela administrativa, en conexión directa con el artículo 24 de la Constitución, que garantiza el derecho a obtener una respuesta jurídica efectiva de los poderes públicos, sin que en ningún caso se produzca indefensión.

Esta orientación facilita la gestión del conflicto dentro del ámbito administrativo y también fomenta la confianza de los ciudadanos en la capacidad de las administraciones públicas para abordar con eficacia las controversias que surgen en su interacción con los particulares.

Además, establecer un paralelismo con figuras consolidadas como el recurso potestativo de reposición o el recurso de alzada contribuye a su aceptación e integración dentro del sistema administrativo, dado que se presenta como un complemento natural que enriquece las opciones de los ciudadanos para resolver sus discrepancias con la Administración.

También es importante señalar que, aunque comparte el carácter potestativo con otros mecanismos, la mediación se diferencia por su enfoque dialogado y colaborativo, en el que interviene un tercero neutral para facilitar acuerdos. Esto la posiciona como una herramienta con un potencial preventivo y paliativo que permite resolver conflictos existentes y también evitar que surjan nuevos problemas a través de una mejor comprensión y consenso entre las partes.

Así, esta mediación, al igual que el recurso potestativo de reposición, permite gestionar los conflictos antes de que estos escalen a la vía jurisdiccional, lo que mejora el sistema de justicia administrativa al evitar una excesiva judicialización incompatible con la inmediatez que algunos litigios requieren para que se obtenga una solución definitiva o un acuerdo en un plazo razonable.

No obstante, será necesaria una intensa labor pedagógica para poder conocer las diferencias esenciales entre la mediación y otros recursos administrativos, con el fin de evitar confusiones y preservar la identidad propia de este meca-

nismo como método colaborativo y no como una simple revisión unilateral. Además, es importante destacar que ya están superadas las limitaciones doctrinales que condicionaban la implementación de esta mediación impugnatoria a que estos sustitutivos impugnatorias debieran estar regulados legalmente.

En efecto, el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPC), a diferencia de lo previsto en el artículo 86 de la misma ley, introduce ciertos requisitos específicos para que la mediación y otras formas de resolución del conflicto puedan sustituir a los recursos administrativos, como el apoderamiento legal para la sustitución de los recursos de alzada y reposición.

En este sentido, el artículo 86 regula la terminación convencional del procedimiento administrativo, que permite a las partes llegar a un acuerdo con la Administración para resolver un conflicto antes de que se dicte resolución definitiva. Este mecanismo no está sujeto a los mismos requisitos que los previstos en el artículo 112 para sustituir los recursos administrativos.

No obstante, el requisito del apoderamiento legal establecido en el artículo 112 podría superarse mediante la figura de la revisión de oficio contemplada en los artículos 106 y siguientes de la LPC. Durante este procedimiento, las partes podrían solicitar a la Administración una revisión de una actuación administrativa previa utilizando una fórmula mediadora. Este enfoque permitiría que la mediación funcione como un sustitutivo de los recursos administrativos de forma indirecta.

Por otro lado, es importante considerar que el artículo 112.2 de la LPC, que permite regular la mediación y otras formas de resolución de conflictos como alternativas a los recursos administrativos, no excluye la posibilidad de alcanzar un acuerdo durante la tramitación de un recurso administrativo en los términos previstos por el artículo 86. Esto abre la puerta a la utilización de la mediación no solo como un sustitutivo formal de los recursos, sino también como una herramienta que facilite acuerdos dentro del marco de los propios procedimientos administrativos, complementando así las soluciones previstas en el ordenamiento jurídico.<sup>127</sup>

Abandonar el principio de obligatoriedad y apostar por el de oportunidad representa un avance significativo hacia la construcción de una sociedad más autónoma y empoderada. La creación de medios efectivos para que los ciudadanos accedan a la mediación además de legitimar el sistema administrativo, también fomenta una cultura de consenso y resolución pacífica de conflictos, adaptada a las necesidades y particularidades de cada caso. Solo a través de esta perspectiva, la mediación podrá consolidarse como una herramienta que no impone, sino que invita y facilita acuerdos sostenibles en un marco de confianza y respeto mutuo.

---

127. Mediación con las Administraciones públicas. Medios adecuados de solución de conflictos MASC , GEMME (España) y Escuela de Mediación p. 41

### 11.3 PRINCIPIO DE CONFIDENCIALIDAD

La confidencialidad es uno de los valores que sustentan el proceso de mediación administrativa, dado que permite que las partes puedan participar en un entorno de confianza y de seguridad. Este principio se extiende a todas las personas físicas y jurídicas que intervienen en el procedimiento quienes incluyendo al mediador quedan obligados a preservar el carácter confidencial de las sesiones y de toda la documentación utilizada. La confidencialidad, además, está reforzada por la protección que otorga el secreto profesional, que exime al mediador de cualquier obligación de facilitar información o documentos relacionados con el procedimiento, incluso ante requerimientos externos.

Para garantizar el cumplimiento de este principio, tanto el mediador como las partes acuerdan explícitamente respetar la confidencialidad mediante un pacto que se formaliza en el acta de la sesión constitutiva de mediación. Este compromiso también vincula a los letrados de las partes, si los hubiera, y se basa en los principios de buena fe y de confianza legítima que rigen el procedimiento. De esta forma, se establece un marco sólido que permite que las conversaciones y los datos compartidos en el proceso de mediación permanezcan protegidos, fomentando la confianza a través de un diálogo abierto y honesto entre las partes.<sup>128</sup>

La vulneración de este deber de confidencialidad genera responsabilidad legal, en los términos previstos por el ordenamiento jurídico. Las consecuencias pueden incluir sanciones, reclamaciones de daños y perjuicios, y, en última instancia, la pérdida de confianza en el proceso de mediación como herramienta de resolución de conflictos. Por esta razón, el mediador debe ser particularmente riguroso en el cumplimiento de este deber, estableciendo límites claros y recordando a las partes su obligación de mantener el secreto sobre lo discutido durante la mediación.

Sin embargo, el principio de confidencialidad no es absoluto y puede estar sujeto a excepciones cuando concurren razones de interés público o necesidades de buena regulación. En estos casos, el mediador deberá ponderar cuidadosamente la situación para determinar si es necesario revelar ciertos datos o hechos. Estas excepciones deben ser interpretadas de forma restrictiva y únicamente en los supuestos en los que la divulgación sea esencial para proteger valores superiores, como la seguridad pública, la integridad de las instituciones o el cumplimiento de las normas fundamentales. En cualquier caso, estas decisiones deben tomarse con plena transparencia y, de ser posible, con el consentimiento de las partes implicadas.

---

128. “*La confidentialité est le fondement de la confiance des acteurs au processus de médiation.*” Grasseigne-Gapail, Mélanie. “*La confidentialité à l’épreuve de la médiation administrative.*” L., Harmattan. 2025. p. 134.

### Sabías que...

*La confidencialidad no solo protege a las partes y al mediador, sino que también fortalece la legitimidad y la eficacia de la mediación como un medio adecuado de solución de conflictos. Es una garantía de que lo expuesto durante el procedimiento no será utilizado en contra de las partes fuera del ámbito de la mediación, preservando así la confianza y el carácter constructivo del proceso.*

## 11.4 PRINCIPIO DE IGUALDAD DE LAS PARTES

El principio de igualdad en la mediación administrativa exige que el mediador garantice un equilibrio absoluto entre las partes, asegurando que dispongan de las mismas oportunidades para expresarse y que sus intereses sean considerados con la misma equivalencia de comportamientos.

En el escenario de derecho público, este principio adquiere una especial relevancia debido a que la Administración parte de una posición de poder inherente a su condición de garante del interés público. Es, por tanto, responsabilidad del mediador mitigar esta asimetría, estableciendo un entorno de diálogo entre iguales en el que las partes perciban y experimenten un trato justo y equilibrado.

Este principio encuentra su anclaje en el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española, que garantiza a todas las personas el acceso a un mecanismo —y la mediación lo es— para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, prohibiendo expresamente cualquier forma de indefensión.

En efecto, la mediación administrativa constituye un mecanismo complementario de defensa, especialmente relevante en escenarios como los regulados por el artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, que reconoce la mediación como una herramienta sustitutiva o alternativa a ciertos recursos administrativos.

Sin embargo, el alcance del principio de igualdad no se agota en el acceso a la mediación en condiciones de simultaneidad. Esta regla de derecho también obliga a que, en ninguna fase del procedimiento de mediación, el mediador incurra en conductas o adopte decisiones que puedan interpretarse como concesiones o favoritismos hacia una de las partes en perjuicio de la otra. En este contexto, el principio de igualdad se manifiesta en dos niveles:

En primer lugar, se establece que el derecho a la igualdad coloca a la Administración y al ciudadano mediado en una posición jurídica equivalente dentro del procedimiento de mediación. Esto sugiere que la Administración, como sujeto activo de la acción pública, no está —en este escenario— en uso de la prerrogativa que le otorga el ordenamiento jurídico administrativo para dictar actos o resoluciones con carácter unilateral. En la mediación administrativa, ambas partes se sitúan en un plano de igualdad, sin preferencias de ningún tipo que puedan desequilibrar la dinámica del procedimiento.

En segundo lugar, el principio de igualdad en la mediación no se limita a garantizar la igualdad procesal, como ocurre en el proceso judicial, sino que abarca todos los aspectos del procedimiento de mediación. Esto incluye la obligación del mediador de evitar cualquier sesgo o conducta que pueda generar una discriminación flagrante o velada contra los mediados, en este caso los ciudadanos. Dicha obligación se extiende a prevenir cualquier forma de discriminación basada en razones de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, conforme a lo establecido en el artículo 14 de la Constitución Española.

En la mediación administrativa, los roles tradicionales de las partes en un proceso judicial o en un procedimiento administrativo, generalmente caracterizados por la oposición entre interesado y administración, o entre demandante y demandado, se desdibujan y transforman. Este esquema clásico de sujetos activos y pasivos queda suspendido en el marco de la mediación, permitiendo un cruce o intercambio de papeles entre las partes.

Según la dinámica del itinerario de mediación y el momento en que se encuentren, tanto la Administración como el ciudadano pueden asumir, de manera fluida, posiciones activas o pasivas, dependiendo de quién haya cedido o ajustado sus pretensiones para avanzar hacia el acuerdo.

Este cambio de roles introduce un elemento esencial de reciprocidad en la mediación. A medida que ambas partes adaptan sus posiciones y renuncian a prerrogativas o exigencias iniciales en aras del entendimiento, se generan dinámicas de colaboración que sustituyen las tradicionales confrontaciones. Así, lo que inicialmente era un escenario de conflicto, con partes perfectamente definidas en términos de oposición, se transforma en un espacio de cooperación donde la meta ya no es derrotar al oponente, sino construir juntos una solución aceptable para ambos.

En este proceso, las partes dejan de ser identificadas como demandante o demandado o como sujetos activo y pasivo, para ser reconocidas simplemente como actores de la mediación o sencillamente mediados. Esta denominación refleja la neutralidad y la igualdad que deben prevalecer en el procedimiento de mediación, eliminando cualquier etiqueta que pudiera perpetuar la percepción de confrontación o desigualdad.

Desde esta perspectiva, la mediación administrativa permite superar la lógica de la confrontación para dar paso a un modelo de colaboración donde las partes, en un esfuerzo conjunto, trabajan para transformar el conflicto en una oportunidad de entendimiento. Este cambio redefine la relación entre los intervinientes; también refuerza la confianza en la mediación como un mecanismo constructivo para la resolución de disputas en el ámbito administrativo y, por último, genera un marco de actuación en el que todas las partes están protegidas contra cualquier forma de discriminación o de privilegio.

## **11.5 PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD**

La imparcialidad en la mediación administrativa se configura como un principio esencial que asegura que el mediador actúe sin favorecer a ninguna de las partes involucradas y sin tener intereses propios en el resultado del proceso. Este principio encuentra su fundamento en la objetividad, al exigir que las decisiones o las acciones del mediador se basen en criterios racionales, legales y transparentes, excluyendo cualquier influencia de carácter personal, ideológico o de prejuicio.

Extrapolando las categorías desarrolladas en el ámbito judicial, se distingue entre imparcialidad subjetiva e imparcialidad objetiva. La imparcialidad subjetiva implica que el mediador no debe tener relaciones indebidas o intereses previos con las partes que puedan afectar su neutralidad en el proceso. Por otro lado, la imparcialidad objetiva asegura que el mediador aborde el conflicto con una postura abierta y sin prejuicios, absteniéndose de asumir posiciones preconcebidas sobre el tema en disputa.

En la mediación administrativa, la imparcialidad trasciende el simple respeto a las partes para convertirse en un medio que permite equilibrar las dinámicas de poder asimétricas entre la Administración y los ciudadanos. Este principio exige que el mediador garantice que ambas partes participen en igualdad de condiciones, eliminando cualquier percepción de superioridad institucional de la Administración.

En este sentido, la imparcialidad se convierte en un pilar para el cumplimiento del derecho a una buena administración, tal como lo reconoce el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que establece la obligación de tratar los asuntos de las personas con imparcialidad, equidad y dentro de un plazo razonable.

Además, la imparcialidad en la mediación administrativa además de proteger los intereses individuales de las partes, también fortalece la legitimidad del proceso y contribuye al buen gobierno, promoviendo prácticas transparentes y éticas. Su preservación requiere mecanismos claros de supervisión, como normas de abstención y recusación que permitan evitar o corregir situaciones donde la objetividad del mediador pueda ser cuestionada. En este sentido, corresponde al mediador ofrecer garantías objetivas para eliminar cualquier duda legítima sobre su desempeño.

## **11.6 PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD**

La neutralidad en la mediación administrativa exige al mediador no tomar partido ni adoptar una posición favorable hacia ninguno de los mediados. No obstante, esta neutralidad debe ser comprendida desde una perspectiva multidimensional: de una parte, reconociendo su naturaleza intrínseca como valor

personal; de la otra, corroborando su proyección objetiva en la gestión del proceso.

En el primero de los casos, la neutralidad se manifiesta como un valor psicológico y ético del mediador, quien debe ser capaz de gestionar el proceso sin que factores ideológicos, religiosos, culturales o de cualquier otra índole personal interfieran en su desempeño. Este aspecto subraya la necesidad de que el mediador tenga una disposición interna hacia la ecuanimidad, evitando que sus creencias o prejuicios personales se conviertan en un obstáculo para la dirección neutral del procedimiento.

En cuanto a la neutralidad objetiva, esta se traduce en la capacidad del mediador para gestionar el proceso sin dejarse influenciar por las emociones, actitudes o palabras de las partes. Esto significa que, durante el desarrollo de la mediación, el mediador debe ser ajeno a cualquier juicio subjetivo derivado de la conducta de los mediados, evitando que estas percepciones afecten a la conducción del proceso. La neutralidad objetiva exige que el mediador maneje el procedimiento desde una perspectiva estructural y técnica, asegurando que todos los pasos se den en condiciones de equidad y respeto hacia las partes.

Sin embargo, en la mediación administrativa, la neutralidad tiene un límite prioritario cuando el mediador observa una situación de desequilibrio significativo entre las partes, especialmente en casos donde la Administración, como parte institucionalmente poderosa, pudiera ejercer una influencia desproporcionada sobre el ciudadano.

En tales circunstancias, la neutralidad debe ceder temporalmente en favor de la estabilización de la parte más vulnerable,<sup>129</sup> con el objetivo de restablecer un entorno de horizontalidad y equilibrio en el proceso. Este ajuste no compromete el principio de neutralidad, sino que lo adapta a las particularidades de la mediación administrativa, donde garantizar un diálogo justo y equilibrado es prioritario.

Algunos sectores han definido esta postura como una "*neutralidad bondadosa*," similar a la que asumen instituciones como el Defensor del Pueblo (Ombudsmen) en sus labores de supervisión y mediadoras<sup>130</sup>. Este enfoque subraya que, si bien el mediador debe mantener su posición equitativa, tiene la responsabilidad de intervenir activamente para nivelar las condiciones cuando una de las partes se encuentra en una situación de desventaja evidente. Esta intervención refleja un compromiso con el principio de equidad procesal, lo que refuerza la confianza en la mediación como herramienta fiable en el sistema de resolución de conflictos.

---

129. San Martín Larrinoa, María Begoña. "La Mediación como respuesta a algunos problemas jurídico-crimiológicos." (Del presente francés al futuro español). Gobierno Vasco. Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Neutralidad bondadosa, calidad que se exige al Mediador cuando una de las partes se encuentra en situación de cierta inferioridad. p. 161 donde viene una referencia de "La Mediation Pénale" de Leblois-Happe.

130. Carballo Martínez, Gerardo. "La mediación ...op.cit"; p. 303.

## Sabías que...

*La neutralidad en la MEDAD es un principio complejo y dinámico que integra tanto valores personales del mediador como una gestión objetiva del procedimiento. A pesar de su aparente rigidez, es flexible en su aplicación práctica, permitiendo al mediador intervenir cuando sea necesario para garantizar un proceso justo, equitativo y horizontal, sin que ello implique comprometer la esencia de los valores insertos en dicho principio.*

### 11.6.1 Distinción entre imparcialidad y neutralidad en la mediación administrativa

La imparcialidad y la neutralidad, aunque relacionadas entre sí, representan dos dimensiones distintas de la función del mediador en el contexto de la mediación administrativa. Estas diferencias no son meras cuestiones de definición técnica, dado que abarcan cómo el mediador interactúa con las partes y con el proceso mismo. Si bien ambos principios son esenciales, su distinción radica en el rol dinámico que cada uno juega en el diseño y desarrollo de la mediación.

La imparcialidad podría entenderse como la “geometría” del mediador: una línea recta que conecta las partes con absoluta equidad. Es una posición estática y constante que define cómo el mediador se relaciona con las partes. No hay inclinaciones, desviaciones ni juicios que puedan alterar esa línea. La imparcialidad exige del mediador una distancia igualitaria y una rigurosa exclusión de todo aquello que pudiera favorecer a una de las partes, ya sea por afinidad personal, ideológica o profesional. En este sentido, el mediador es como un puente firme que une a las partes sin inclinarse hacia ninguno de los lados. Su función es asegurar que las dos orillas del conflicto tengan el mismo acceso y posibilidades, sin importar las diferencias de poder, influencia o contexto.

La neutralidad, en cambio, es menos rígida; es como el “horizonte” que el mediador debe mantener a la vista durante todo el proceso. Mientras que la imparcialidad trata de la posición del mediador respecto a las partes, la neutralidad se refiere a su interacción con el contenido y el resultado del conflicto. El mediador puede moverse dentro de los límites del horizonte, siempre manteniendo una perspectiva clara que no interfiera en el curso natural del proceso.

Esta neutralidad tiene un componente más dinámico: no se trata solo de mantenerse equidistante, sino de evitar inclinar el proceso hacia un resultado concreto. La neutralidad permite al mediador escuchar, observar e incluso interpretar, pero sin dirigir ni influir de manera decisiva en las decisiones o acuerdos.

Una diferencia clave, entonces, radica en cómo estos principios responden a las tensiones inherentes al proceso. La imparcialidad es un compromiso absoluto e inmutable; es el pilar ético que asegura que el mediador nunca actúe en favor de uno de los mediados. No permite ajustes ni intervenciones que puedan

percibirse como un desequilibrio. La neutralidad, por su parte, admite cierta elasticidad.

Cuando el mediador detecta una desventaja estructural o un desequilibrio manifiesto entre las partes, como sucede a menudo en los conflictos entre ciudadanos y administraciones públicas, puede intervenir para nivelar el terreno. Aquí la neutralidad se muestra no como una inacción total, sino como una “neutralidad activa” que busca restaurar las condiciones necesarias para que las partes dialoguen en igualdad. Algunos —como se ha indicado— llaman a este enfoque una “neutralidad bondadosa”, ya que permite al mediador ajustar su posición temporalmente para corregir desequilibrios sin perder de vista su rol principal.

En resumen, mientras que la imparcialidad es el pilar de la equidad, la neutralidad es el motor que permite que el proceso fluya sin obstrucciones. Juntas, estas nociones forman un equilibrio que convierte al mediador en un facilitador confiable y efectivo, capaz de garantizar justicia y cooperación en el ámbito de la mediación administrativa.

Relación entre Imparcialidad y Neutralidad



## 11.7 PRINCIPIO DE FLEXIBILIDAD

La flexibilidad en la mediación administrativa permite adaptar el proceso a las particularidades de cada caso, siempre respetando el marco normativo que lo regula. Aunque este tipo de mediación está dotado de estructura y a veces de solemnidad, su esencia radica en la posibilidad de incorporar ajustes y elecciones voluntarias que reflejen las necesidades y preferencias de las partes

implicadas. Esto no significa romper con el procedimiento, se trata esencialmente de aprovechar la elasticidad inherente al sistema mediador para maximizar su eficacia.

A diferencia de los procesos judiciales o administrativos tradicionales, la mediación administrativa no está sujeta a un rigor procedimental estricto que imponga una sucesión fija de actos inalterables. Por el contrario, se trata de un procedimiento dinámico que, aunque estructurado, permite cierta libertad en su desarrollo. Así, si bien existen fases preceptivas y solemnidades que deben respetarse para garantizar la validez y la transparencia del proceso, la flexibilidad se manifiesta en la capacidad del mediador y de las partes para decidir conjuntamente cómo se desarrollará cada etapa.

Un ejemplo claro de esta flexibilidad es la posibilidad de realizar caucus, es decir, reuniones individuales con cada una de las partes, antes de iniciar formalmente la mediación. Estas reuniones pueden servir para identificar intereses, aclarar dudas o preparar a las partes para el diálogo, y su inclusión en el proceso depende de la voluntad de los implicados y la aceptación del mediador. De igual modo, la secuencia de las fases del procedimiento puede adaptarse según las circunstancias, permitiendo, por ejemplo, posponer el análisis documental o las pruebas hasta que sea más oportuno o pertinente.

Esta elasticidad no implica un desorden ni la ausencia de reglas; tan solo es el resultado que ofrece el principio de voluntariedad que constituye, a mi modo de ver, una radiación irresistible en todo el proceso de mediación: Las partes tienen la libertad de decidir si participan en el proceso, y también cómo quieren que este se lleve a cabo.

La flexibilidad, sin embargo, no debe confundirse con arbitrariedad. El mediador tiene la responsabilidad de garantizar que las adaptaciones al proceso no interfieran con los plazos legales ni con otros procedimientos administrativos que puedan estar en curso. Además, cualquier modificación debe orientarse hacia la consecución de un acuerdo que sea legítimo, sostenible y satisfactorio para todas las partes.

Por último, la flexibilidad en la mediación administrativa no se predica desde la ruptura del procedimiento, sino desde su capacidad para ajustarse a las particularidades del conflicto y las necesidades de las partes, respetando siempre el marco normativo. Es esta elasticidad la que permite que la mediación se distinga como un espacio libre de coerción, donde las soluciones surgen del consenso y no de la imposición.

## **11.8 PRINCIPIO DE BUENA FE**

El principio de buena fe ocupa un lugar central en la mediación administrativa, exigiendo que todas las partes actúen con lealtad, respeto mutuo y colaboración durante todo el procedimiento. Este principio cobra especial relevancia en este ámbito, ya que la mediación involucra a una Administración que representa el interés general y a ciudadanos que buscan resolver conflictos

o defender derechos. En este escenario, la buena fe actúa como un eje que fomenta un diálogo honesto, constructivo y equilibrado.

El artículo 7 del Código Civil señala que los derechos deben ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe y rechaza el abuso del derecho. En la mediación administrativa, este principio opera en un marco ético que sirve para prevenir actitudes desleales o comportamientos estratégicamente obstructivos que puedan desvirtuar el proceso. Así, tanto la Administración como los ciudadanos tienen la obligación de actuar con integridad, evitando toda conducta que comprometa la esencia colaborativa de la mediación.

Este principio se centra en el cumplimiento formal de las reglas de un proceso que exige una actitud genuina hacia la búsqueda de soluciones. Para la Administración, esto significa abstenerse de utilizar su posición de poder de forma intimidatoria o dilatoria. Para los ciudadanos, conlleva el deber de actuar con transparencia, aportar información veraz y cumplir los compromisos asumidos durante el procedimiento. En ambos casos, la buena fe establece un estándar de comportamiento que asegura que el proceso sea justo y equilibrado.

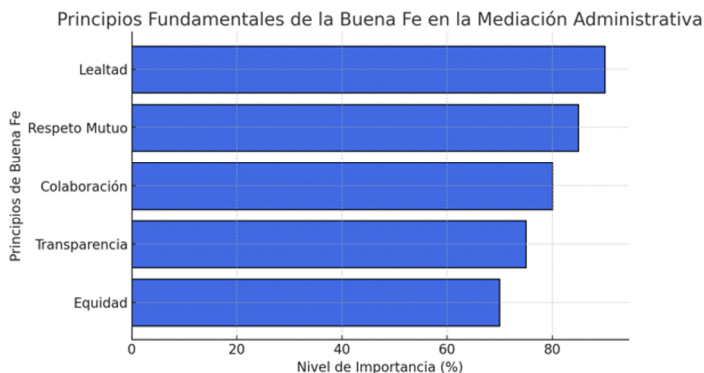
El mediador, por su parte, tiene el deber de garantizar que el principio de buena fe prevalezca en todo momento. Esto se traduce en fomentar un entorno de respeto y colaboración, pero también se trata de impedir que se detecten conductas contrarias a este principio, como el fraude procesal o el uso de tácticas dilatorias. La buena fe, además, obliga al mediador a actuar con imparcialidad y a garantizar que las partes se sientan escuchadas y respetadas durante todo el proceso.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, la buena fe también encuentra sustento en la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público, y en el artículo 105 de la Constitución Española. Estas disposiciones vinculan tanto a la Administración como a los ciudadanos, estableciendo que las actuaciones administrativas deben respetar principios como la objetividad, la eficacia y la transparencia. Estas mismas reglas de comportamiento deben trasladarse al procedimiento de mediación que, aunque no es un procedimiento administrativo en sentido estricto, está claramente influido por el marco normativo del derecho público.

En los casos en que la mediación sustituye a los recursos administrativos, como los previstos en el artículo 112 de la Ley 39/2015, la buena fe adquiere una relevancia aún mayor. Aquí, la mediación debe garantizar las mismas garantías que un procedimiento administrativo tradicional, como la motivación de los acuerdos y el respeto a los derechos de las partes; pero al mismo tiempo, debe fomentar un espacio de diálogo que supere la confrontación inherente a los recursos.

En resumen, el principio de buena fe es el puente que conecta las garantías del procedimiento administrativo con los valores de la mediación, asegurando que se respeten las reglas esenciales del derecho administrativo y promoviendo, al tiempo, un ambiente de colaboración, con el fin de que las partes alcancen

acuerdos legítimos y duraderos, reforzando así la esencia participativa y flexible de la mediación administrativa.



## 11.9 PRINCIPIO DE PROFESIONALIDAD

La profesionalidad del mediador, en el ámbito administrativo, puede derivarse de su integración en la función pública. Esto implica que su actividad se encuentra regulada por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, así como por normativas autonómicas o sectoriales específicas. En este sentido, el mediador puede estar vinculado a la Administración bien como funcionario público, bien bajo una relación laboral o, incluso a través de una relación de servicios; lo que asegura que su disciplina y desempeño se sometan a estándares normativos definidos.

Más allá de esta vinculación laboral, la profesionalidad incluye un espectro más amplio que abarca desde los requisitos de formación inicial hasta los procesos de habilitación como mediador. Estos últimos están diseñados para garantizar que quienes accedan a esta función lo hagan en virtud de los principios de mérito y capacidad, como ocurre con la integración en cuerpos o grupos especiales de mediadores dentro del sector público. Esta orientación asegura la acreditación de un alto nivel técnico, a la vez que un compromiso ético con las funciones asignadas.

En este marco, los códigos deontológicos adquieren una relevancia destacada. Aunque son considerados instrumentos de “soft law”, su incumplimiento puede tener consecuencias significativas, tanto en el ámbito disciplinario como en el sancionador. Estos códigos establecen principios y valores que guían la conducta de los mediadores y también contribuyen a reforzar la confianza de las partes en el proceso, actuando como garantía de la imparcialidad, la neutralidad y la buena fe del mediador.

Un ejemplo de ello es el Código de Conducta Europeo para Mediadores, que contempla una serie de exigencias dirigidas a garantizar la integridad y eficacia del proceso. Entre ellas, se incluyen la imparcialidad del mediador, la confidencialidad de las comunicaciones y la transparencia en su actuación. Asimismo, establece la necesidad de que los mediadores posean la formación y competencias adecuadas, evitando cualquier conflicto de interés y asegurando que las partes comprendan plenamente las reglas del proceso. Estas disposiciones refuerzan la confianza en la mediación y aseguran que se desarrolle dentro de un marco de profesionalidad y ética.<sup>131</sup>

El Código de Conducta deposita su confianza en la integridad y responsabilidad de los mediadores individuales, otorgándoles la tarea de garantizar el cumplimiento de sus principios con criterio propio. Al mismo tiempo, las organizaciones que prestan servicios de mediación pueden adherirse a él, dado que juegan un papel fundamental al promover su observancia a través de programas de formación, mecanismos de evaluación y sistemas de supervisión.

Además, el Código permite una adaptación flexible a distintos ámbitos, favoreciendo el desarrollo de normativas más específicas. En este sentido, resulta oportuno que la mediación administrativa, dada su particular naturaleza y su estrecha vinculación con el interés general, disponga de un código de conducta propio que refleje sus singularidades y refuerce la confianza en su aplicación.

En definitiva, la profesionalidad del mediador administrativo es un elemento que combina conocimientos técnicos, habilidades prácticas y un firme compromiso ético. Solo mediante el cumplimiento riguroso de estos estándares es posible garantizar que la mediación administrativa cumpla con su función esencial: ofrecer una alternativa eficaz, legítima y confiable para la resolución de conflictos en el ámbito público.



131. [https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document\\_library/contentPdfs/law\\_and\\_practice/mediation/adr\\_ec\\_code\\_conduct\\_es.pdf](https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/contentPdfs/law_and_practice/mediation/adr_ec_code_conduct_es.pdf)

## **11.10 PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL**

Este principio ya citado en anteriores prácticas, adquiere una especial relevancia en la mediación administrativa. Su objetivo es evitar el desgaste innecesario de recursos, tanto materiales como humanos, promoviendo soluciones rápidas y eficientes. El mediador debe priorizar la eliminación de pasos superfluos y centrarse en los aspectos esenciales del conflicto, optimizando el tiempo y los esfuerzos de todas las partes. Además, en la mediación administrativa, este principio busca aprovechar los “tiempos muertos” del procedimiento judicial o administrativo, evitando dilaciones innecesarias.

## **11.11 PRINCIPIO DE EQUIDAD**

El principio de equidad en la mediación administrativa se presenta como un eje transversal que equilibra las exigencias del interés general con las necesidades particulares de los ciudadanos. Su aplicación permite ponderar las normas y decisiones administrativas bajo criterios de justicia material, adaptándolas a las circunstancias específicas del caso para alcanzar soluciones más justas y acordes con la realidad de los conflictos planteados. Este principio actúa como moderador frente al rigor normativo, facilitando la búsqueda de acuerdos sostenibles y legítimos que respeten tanto los derechos fundamentales de las personas como los objetivos institucionales de la Administración.

La mediación administrativa opera como un espacio ideal para aplicar la equidad, ya que permite a las partes abordar sus diferencias desde una perspectiva colaborativa, considerando no solo la letra de la norma, sino también su espíritu y la realidad social en la que se inserta. Esto resulta especialmente relevante en situaciones donde la aplicación estricta de la legalidad podría generar resultados injustos o desproporcionados. La equidad, en estos casos, actúa como un medio de armonización entre la estricta observancia de las normas y las demandas concretas de las partes involucradas.

Por ejemplo, en conflictos relacionados con el acceso a servicios públicos, licencias urbanísticas o prestaciones sociales, la equidad permite ajustar las decisiones administrativas a las necesidades específicas de los ciudadanos afectados, sin menoscabar el cumplimiento de los objetivos legales. Esto incluye considerar aspectos como la proporcionalidad, la adecuación de las soluciones propuestas y el respeto por los derechos fundamentales, siempre bajo el marco del principio de legalidad que rige la actuación de la Administración.

Asimismo, el principio de equidad en la mediación administrativa debe entenderse como una herramienta de flexibilidad que no contradice el marco legal, sino que lo complementa. Se trata de aplicar la normativa de manera que se alcance un equilibrio razonable entre las partes, garantizando que ninguna de ellas se vea perjudicada de manera innecesaria por la aplicación rígida de las disposiciones legales. Esto requiere del mediador una comprensión profun-

da tanto del derecho administrativo como de las dinámicas sociales y emocionales que influyen en el conflicto, permitiéndole actuar como facilitador en la construcción de soluciones equitativas.

Sin embargo, la equidad no puede ser interpretada como una herramienta que permita decisiones “contra legem” ni como un medio para ignorar las obligaciones legales de la Administración. Su aplicación debe ser siempre compatible con el principio de legalidad, asegurando que las decisiones tomadas en el proceso de mediación sean legítimas, sostenibles y respetuosas de los derechos de todas las partes. En este sentido, el mediador tiene la responsabilidad de garantizar que la equidad se aplique de manera coherente, promoviendo soluciones que, aunque flexibles, sean plenamente conformes al derecho, contribuyan al buen gobierno y a la confianza de los ciudadanos en la Administración.

### Sabías que...

*El mediador no debe aceptar documentos de manera automática ni incluir pruebas que no hayan sido verificadas adecuadamente. Aplicando el principio de economía procesal, el mediador asegura que el proceso documental sea eficiente, relevante y ágil, permitiendo que las partes se enfoquen en soluciones concretas y evitando la saturación de información innecesaria. De esta manera, la mediación se convierte en un proceso más transparente, confiable y efectivo para ambas partes.*

### Autores clave

- **Granseigne-Gapail, Mélanie.** “La confidentialité à l’épreuve de la médiation administrative”. L,Harmattan. 2025.
- **Serpentier Linarés, Sandrine y De Kovachich, Hélène.** “La médiation administrative: Nouveau mode de résolution des litiges”. Territorial éditions.
- **Sala Franco, Tomás y Todolí Signes, Adrián.** “El Deber de los Trabajadores de no Violar los Secretos de la Empresa y los Acuerdos de Confidencialidad”. Tirant Lo Blanch.2016.
- **Bensimon, Stephen.** “La confidentialité, un principe si délicat”. Les cahiers de Montalieu n° 3. 2022.
- **Viola Demestre, Isabel.** “La confidencialidad en el procedimiento de mediación”. Revista de Ingernet. Derecho y Política. Universitat Oberta de Catalunya.2010.
- **Avilés Navarro, María; Del Amo de la Fuente, Lourdes y Villalón Prieto, Juan Carlos. Presentación: Carballo Martínez, Gerardo.** “Guía de preguntas y respuestas sobre la mediación y las administraciones públicas.” MediaICAM. Colegio de la Abogacía de Madrid. 2020.

## TEMA XII

# MODELOS DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA

SUMARIO: 12.1 La mediación institucional. 12.1.1 Naturaleza de la mediación institucional. 12.1.2 Características esenciales de la mediación institucional. 12.1.3 Dinámicas en la realización práctica de la mediación institucional. 12.2 La mediación convencional. 12.2.1 Dinámicas en la realización práctica de la mediación convencional. a) Mediación Convencional: La Construcción del Acuerdo en la Fase Inicial. b) Mediación impugnatoria: resolviendo el conflicto en la revisión administrativa. c) Contrastes y convergencias en la mediación convencional. c.1) Dinámica de la mediación convencional (Mecanismo Contractual - Art. 86 LPC). c.2) Dinámica de la mediación impugnatoria (Mecanismo de Defensa - Art. 112 LPC). 12.2.2 Diferencias y Aproximaciones entre la Mediación Convencional y la Mediación Impugnatoria. 12.3 Mediación jurisdiccional. 12.3.1 Dinámicas en la realización práctica de la mediación jurisdiccional 10.3.2 Diferencias clave con la mediación convencional e impugnatoria. 10.3.3 Guías de mediación del Consejo General del Poder Judicial.

### 12.1 LA MEDIACIÓN INSTITUCIONAL

En diciembre de 2022, la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) presentó su Informe sobre, *“Promoción de la mediación para resolver disputas administrativas en los estados miembros del Consejo de Europa”*. Este documento subraya la mediación como un instrumento clave para mejorar la calidad y eficiencia de la justicia. También destaca su papel fundamental como herramienta para equilibrar las relaciones entre los particulares y la Administración, otorgándole un protagonismo renovado dentro de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. (ADRA)

Una de las principales aportaciones del informe es la confección de la Guía de la Mediación Administrativa (CEPEJ) de 7 diciembre 2022 que ofrece unas reglas o principios regulatorios con distintos escenarios en función de los tres modelos de mediación que atesora y que se concretan, como se ha indicado anteriormente en la siguiente clasificación:

- Mediación Institucional
- Mediación Convencional
- Mediación Jurisdiccional

La mediación institucional, representada en gran medida por la figura del Ombudsman, es una herramienta dirigida a equilibrar las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, actuando como un puente que facilita la solución de conflictos mediante propuestas no coercitivas. Este modelo de mediación se distingue por su carácter colaborativo y por su capacidad para operar dentro del marco del derecho administrativo sin necesidad de acudir a procedimientos judiciales tradicionales.

### 12.1.1 Naturaleza de la mediación institucional

La mediación institucional presenta características propias que se alinean con la definición académica clásica de la mediación, entendida como la acción de, “*interceder o rogar por uno*” o de, “*interponerse entre dos o más que riñen o contienden, procurando reconciliarlos o unirlos en amistad*”.<sup>132</sup> Este concepto, recogido por la Real Academia Española en su vigésima edición, refleja una visión amplia y abstracta de la mediación que sirve como base para modelos más específicos.<sup>133</sup>

La actividad de supervisión, de comunicación y de diálogo de los ombudsmen se identifica con el género de la mediación<sup>134</sup>, toda vez que su “especie” se corresponde con modelos de arquitectura singular que han evolucionado en sistemas jurídicos estructurados. Un ejemplo destacado es el sistema norteamericano de resolución administrativa de conflictos (ADRA, Alternative Dispute Resolution Act), cuyos principios encuentran un paralelismo en los denominados Medios Adecuados de Resolución de Conflictos (MASC) en España, confor-

---

132. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. XX edición. Tomo II; p. 891.

133. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. XX edición. Tomo II; p. 891.

134. “*Ha de tenerse en cuenta que la mediación que singulariza a estas instituciones constituye el género y no la especie, y por lo tanto, la tarea mediadora que incumbe al Defensor del Pueblo, se centra esencialmente en el uso imaginativo y eficaz de los instrumentos más adecuados en la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos en relación con la actividad de la Administración.*” Vid. Gerardo Carballo. “*la Mediación Administrativa y el Defensor del Pueblo*”. Thomson-Aranzadi.

me se han denominado en la actual Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.<sup>135</sup>

Dentro de este marco ADRA, la mediación convencional, la mediación impugnatoria y la mediación intrajudicial se reubican en un escenario procesal que exige un desarrollo más sofisticado del sistema de mediación. Este desarrollo debe inspirarse en las corrientes doctrinales tradicionales estudiadas “ut supra”, tales como el modelo lineal tradicional (popularizado como método Harvard), el modelo circular narrativo y el transformativo.

Cada uno de estos enfoques, aporta perspectivas únicas que enriquecen la práctica de la mediación, sin olvidar otras escuelas funcionales menos tradicionales que, como se ha indicado, promueven soluciones más ajustadas a la naturaleza del conflicto y a las expectativas de las partes involucradas.

La mediación institucional, como parte de un sistema estructurado, además de estar dirigida a resolver o prevenir conflictos, también facilita la interacción cooperativa de las partes, por lo que se trata de una herramienta esencial para gestionar las divergencias y tensiones entre las administraciones públicas y los ciudadanos, en un contexto que exige respuestas flexibles, dialogadas y orientadas al interés general.

Su función institucional se desarrolla a través de una posición imparcial y neutral, ejerciendo una autoridad moral que le permite generar confianza y credibilidad tanto en los ciudadanos como en la Administración. Aunque la mediación del ombudsman no cuenta con poderes coercitivos, su capacidad de persuasión y la racionalidad de sus recomendaciones o sugerencias constituyen la base de su eficacia.

La mediación institucional no impone decisiones ni adjudica derechos como lo haría una sentencia judicial, sino que sugiere soluciones o cambios en las actuaciones administrativas mediante propuestas argumentadas. Este cometido otorga un carácter autocompositivo al proceso, resituando a la Administración y al ciudadano en un plano de igualdad para negociar acuerdos bajo el principio de la buena fe y el respeto mutuo.

Aun cuando la mediación institucional contiene elementos en los que el examen de la actuación de la Administración se realiza desde parámetros de legalidad fijos y cerrados, tiende por otra parte a reconducirse hacia una tarea de supervisión en un grado o nivel de legitimidad trascendente, axiológica y ético social, en el marco del preámbulo de nuestra Constitución, lo que permite proponer la composición de intereses con el fin de llegar a un acuerdo consensuado entre la Administración y los sujetos privados.

---

135. Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-76](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-76)

### 12.1.2 Características esenciales de la mediación institucional

La consideración del ombudsman como mediador se fundamenta en la naturaleza institucional que inspira su función, caracterizada por su intervención cooperadora y facilitadora. Su propósito principal es la preservación de los intereses de los sujetos privados frente a las actuaciones de los poderes públicos, en busca de un equilibrio necesario que fomente la convivencia y la armonía social.

En este marco, la mediación institucional promovida por el ombudsman se manifiesta como un servicio público con una dimensión marcadamente social. Su misión incluye garantizar los derechos de los ciudadanos, facilitar el acceso a la justicia y proponer soluciones equitativas que fortalezcan la cohesión social dentro de un marco de solidaridad. Por ello, el defensor del pueblo/ombudsman se percibe como una institución mediadora de consenso, orientada a la justicia y la paz social. Su labor consiste en verificar hechos y promover soluciones basadas en la racionalidad, concebida como un bien de interés público, con el objetivo de evitar la confrontación social.

El método de mediación empleado por el ombudsman se caracteriza por su naturaleza atípica y sus elementos distintivos:

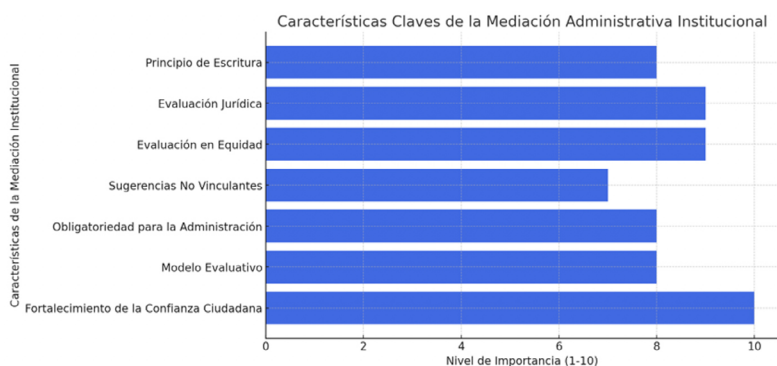
1. **Principio de Escritura:** La mediación se basa en los documentos y escritos que aportan las partes, los cuales sirven para estructurar las reclamaciones y argumentaciones.
2. **Evaluación Jurídica:** El mediador institucional, o su equipo, evalúa la conformidad de las actuaciones administrativas con el derecho, asegurando que se ajusten al marco normativo aplicable.
3. **Evaluación en Equidad:** El mediador, dotado de autoridad moral reconocida por su calidad personal (“intuitu personae”), realiza una valoración basada en la equidad y la justicia material para garantizar que las soluciones propuestas reflejen un equilibrio justo entre las partes.
4. **Sugerencias No Vinculantes:** La respuesta del mediador se manifiesta a través de recomendaciones que las partes pueden aceptar libremente, dependiendo de la capacidad de convicción del mediador institucional.

La mediación institucional tiene como rasgo esencial la obligatoriedad de la comparecencia para la Administración, aunque no para los sujetos privados. Las soluciones no son propuestas directamente por las partes, sino que se contienen en las recomendaciones del mediador en forma de resoluciones no vinculantes. Este modelo, conocido como “mediador evaluativo”, contrasta con el enfoque “mediador facilitativo” típico del sistema de mediación ADRA.

Además, la mediación institucional no aborda un proceso de negociación directa entre las partes, como ocurre en el sistema ADRA, lo que la posiciona en un espacio híbrido entre el rol de un “árbitro intelectual” y un “mediador-

conciliador”. Este enfoque híbrido permite al ombudsman desempeñar una función “sui generis” en el universo de la resolución de conflictos entre ciudadanos y la Administración, combinando su autoridad moral y su capacidad técnica para generar soluciones equitativas y eficaces en un marco de la racionalidad y el diálogo compartido.

En suma, la mediación institucional, además de resolver conflictos específicos, también contribuye a fortalecer la relación entre la Administración y los ciudadanos, promoviendo un modelo de gobernanza más participativo, inclusivo y basado en la confianza mutua. Es un ejemplo claro de cómo el derecho administrativo puede adaptarse a los desafíos de una sociedad moderna, articulando mecanismos que favorezcan la justicia y la cohesión social sin renunciar a los principios fundamentales del Estado de Derecho.



### 12.1.3 Dinámicas en la realización práctica de la mediación institucional

La mediación institucional se distingue a través de su carácter formal y estructurado, donde la interacción entre las partes se canaliza a través de la intervención del mediador institucional (ombudsman). En este modelo, el ciudadano presenta su solicitud, la cual es valorada por el mediador para determinar su admisibilidad, y posteriormente trasladada a la Administración pública para su análisis y respuesta. Este procedimiento pone énfasis en la claridad y precisión de las comunicaciones, así como en la imparcialidad y objetividad del mediador. A continuación, se describe el protocolo del proceso y la integración del modelo MEDAD en cada una de sus etapas:

#### a. Mediación: Inicio del Procedimiento

El procedimiento de mediación comienza cuando el interesado presenta un escrito inicial en el que expone con claridad los hechos que fundamentan su queja o su reclamación. En este documento, el ciudadano debe describir de

manera detallada la situación, explicar los motivos de su queja y especificar la petición concreta dirigida a la Administración. Una vez recibida la solicitud, el Ombudsman evalúa su admisibilidad. Si considera que no procede admitirla, tiene la responsabilidad de ejercer una función pedagógica, explicando al ciudadano las razones de la no admisión, ya sea por falta de competencia, ausencia de fundamento o cualquier otro motivo justificado. Si la reclamación es aceptada, el Ombudsman comunica al ciudadano su decisión y le informa sobre los siguientes pasos a seguir.

#### **b. Economía Procesal: Supervisión Inicial**

Con el objetivo de garantizar la economía procesal, el Ombudsman realiza un análisis preliminar de la queja basado en criterios de legalidad y oportunidad. En esta fase se realiza un diagnóstico, sin pronunciarse aún sobre el fondo del asunto. En este primer examen, traslada formalmente la reclamación a la Administración implicada, dejando claro cuál es la petición del ciudadano y el objeto del conflicto. Este proceso inicial permite filtrar aquellas reclamaciones que carecen de fundamento razonable en derecho, evitando así sobrecargar el procedimiento con trámites innecesarios o documentos irrelevantes.

#### **c. Diálogo Constructivo: Interacción Escrita**

En esta fase, aunque no hay un diálogo directo entre las partes, el Ombudsman desempeña un papel clave como canal estructurado de comunicación. La Administración tiene la obligación de responder mediante un informe escrito, en el que justifique su actuación y exponga los fundamentos legales y técnicos que sustentan su decisión. El Ombudsman, por su parte, analiza de manera objetiva la respuesta proporcionada por la Administración, verificando la coherencia jurídica de sus argumentos y evaluando la equidad de su postura en relación con los derechos e intereses del ciudadano.

#### **d. Armonización de Intereses: Evaluación Jurídica y Propuesta**

A partir de este análisis, el Ombudsman procede a una evaluación integral de los hechos y de la actuación administrativa, considerando tanto el cumplimiento de la legalidad como la proporcionalidad y justicia de la medida adoptada. Si detecta que la actuación administrativa se ajusta a la normativa pero resulta desproporcionada o genera efectos injustos, puede formular una recomendación o sugerencia.

Dependiendo de la naturaleza del caso, esta recomendación puede incluir la modificación de la decisión administrativa que originó el conflicto o incluso la propuesta de cambios normativos si se considera que el problema deriva de una regulación inadecuada. En todo momento, la intervención del Ombudsman busca equilibrar los derechos del ciudadano con el interés general, ofreciendo una solución justa y viable.

### e. Decisión Compartida: Conclusión del Proceso

La mediación institucional concluye con la emisión de una resolución no vinculante por parte del Ombudsman. Aunque esta resolución no obliga a la Administración a acatarla, se elabora sobre la base de un razonamiento jurídico sólido, lo que refuerza su peso persuasivo y favorece su aceptación. En ella pueden incluirse recomendaciones específicas para mejorar la actuación administrativa y propuestas orientadas a evitar conflictos similares en el futuro. Con ello, se da respuesta al caso particular y se contribuye a la construcción de una Administración más inclusiva y transparente, fortaleciendo la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

### Impacto del modelo MEDAD:

- **Metodología:** El Ombudsman facilita el entendimiento mutuo entre la Administración y el ciudadano.
- **Escucha activa:** Se minimizan los recursos necesarios para resolver el conflicto, evitando un colapso documental. Aunque no hay una negociación directa, el Ombudsman actúa como un puente comunicativo eficaz.
- **Diagnóstico:** se valora a través de un análisis estructurado que permite identificar las causas del conflicto, evaluar la postura de las partes y determinar la viabilidad de una solución consensuada. Para ello, el Ombudsman aplica criterios de legalidad, verificando si la actuación administrativa se ajusta a la normativa vigente; equidad, analizando la proporcionalidad y justicia de la medida adoptada; y oportunidad, considerando el impacto social e institucional de la resolución.
- **Armonización de Intereses:** Las propuestas se diseñan para equilibrar las necesidades del ciudadano y el interés público.
- **Decisión Compartida:** La resolución busca consenso, respetando el marco legal y promoviendo cambios positivos.

### Sabías que...

*El modelo MEDAD aplicado a la mediación institucional permite estructurar un proceso transparente, ágil y eficaz. La clave de su éxito radica en el rol activo del Ombudsman como mediador evaluativo, capaz de transformar conflictos en oportunidades para mejorar la relación entre la Administración y los ciudadanos, garantizando siempre la legalidad, la equidad y la eficiencia administrativa.*

## 12.2 MEDIACIÓN CONVENCIONAL

También conocida como impugnatoria o legal, la mediación convencional constituye un mecanismo eficaz para resolver disputas entre particulares y la Administración. Este modelo, ya regulado —en parte— a través de la terminación convencional y los recursos administrativos está previsto con carácter general en los artículos 86 y 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, existen leyes específicas que, con el apoderamiento de la citada Ley 39/2015, disponen de sistemas de terminación convencional y de mediación administrativa en sus propios procedimientos. Así, podemos destacar

—entre otras— la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia;<sup>136</sup> la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña;<sup>137</sup> la Ley 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria;<sup>138</sup> La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias;<sup>139</sup> la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno;<sup>140</sup> el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado

---

136. *Artículo 52. Terminación convencional.*

“1. El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, a propuesta de la Dirección de Investigación, podrá resolver la terminación del procedimiento sancionador en materia de acuerdos y prácticas prohibidas cuando los presuntos infractores propongan compromisos que resuelvan los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente y quede garantizado suficientemente el interés público.

2. Los compromisos serán vinculantes y surtirán plenos efectos una vez incorporados a la resolución que ponga fin al procedimiento.

3. La terminación del procedimiento en los términos establecidos en este artículo no podrá acordarse una vez elevado el informe propuesta previsto en el artículo 50.4.”

137. También la mediación se contiene en la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña. “Artículo 79. Sustitución de los recursos administrativos. 1. Los recursos de alzada y el potestativo de reposición pueden ser sustituidos, en los supuestos establecidos por una ley, por otros procedimientos de impugnación y reclamación, conciliación, mediación y arbitraje ante un órgano colegiado no sometido a instrucciones jerárquicas. Quedan excluidos del procedimiento de arbitraje los recursos de reposición respecto a los cuales el órgano competente para resolver es el presidente o presidenta de la Generalidad o el Gobierno.”

138. *Artículo 43. “Efectos de los acuerdos adoptados durante la mediación. 2. Los acuerdos alcanzados en un procedimiento administrativo se insertarán en el mismo con carácter previo a la resolución que les ponga fin.”*

139. *Artículo 28. Fin de la vía administrativa.*

“1. Las resoluciones que se adopten en aplicación de la presente ley podrán ser impugnadas por los interesados mediante los recursos administrativos que procedan o instar su revisión por la vía de la mediación prevista en la Ley reguladora del procedimiento administrativo común. 2. Los interesados que, en lugar del recurso administrativo que corresponda, opten por la vía de la mediación, deberán solicitarla en el plazo de quince días desde la fecha de notificación de la resolución. Este procedimiento se llevará a cabo por un órgano colegiado o comisión específica no sometida a instrucciones jerárquicas, conforme a lo previsto en la legislación básica y en la norma que reglamentariamente se determine, con respeto a los principios, garantías y plazos que la ley reguladora del procedimiento común recoge. 3. El acuerdo derivado de la mediación dará por finalizado el procedimiento. Contra esta resolución consensuada no cabe la interposición de recurso administrativo alguno.”

140. *Artículo 23. Sección 3.ª Régimen de impugnaciones Artículo 23. Recursos.*

1. La reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.f) sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

Público;<sup>141</sup> la Ley 24/2018, de 5 de diciembre, de mediación de la Comunitat Valenciana;<sup>142</sup> la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación<sup>143</sup>; La Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria;<sup>144</sup> así como La Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.<sup>145</sup>

Esta leyes abren espacios a la posibilidad de mediar en amplios escenarios del régimen jurídico administrativo, incluida la potestad disciplinaria o sancionadora a través del modelo de mediación convencional que tiene como objetivo crear mecanismos de negociación donde la Administración, en lugar de ejercer su potestad punitiva o de autotutela, se posiciona de manera horizontal para abordar el conflicto de forma dialogada y colaborativa.

El diseño de este sistema debe garantizar que las negociaciones y los acuerdos se desarrollen dentro del marco de la legalidad, proporcionando seguridad jurídica tanto a los ciudadanos como a las administraciones. Además, resulta esencial evaluar la oportunidad y la idoneidad de cada caso, teniendo en cuenta el grado de conflictividad y el momento procesal en el que se encuentra el asunto. Experiencias como las desarrolladas en ayuntamientos <sup>146</sup> (Madrid y Cataluña) sirven también como ejemplos inspiradores, para demostrar que este enfoque es viable y efectivo, particularmente en el ámbito de la administración

---

141. Artículo 45. Solución extrajudicial de conflictos.

142. Ley 24/2018, de 5 de diciembre, de mediación de la Comunitat Valenciana. “Disposición adicional segunda. Mediación en relación con los procedimientos administrativos de la Generalitat. La Generalitat impulsará las medidas necesarias para incorporar procesos de mediación en los procedimientos administrativos de su competencia como forma de terminación convencional y como instrumento sustitutivo del recurso de alzada, de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común.”

143. Arts. 127 h), 132 f) y 149.

144. Artículo 5. “Medios alternativos de solución de los conflictos de convivencia. Sin perjuicio del desarrollo que en el ámbito de sus competencias pudieran llevar a cabo las Comunidades Autónomas, las universidades desarrollarán en sus Normas de Convivencia medios alternativos de solución de los conflictos de la convivencia basados en la mediación, para ser aplicados antes y durante el procedimiento disciplinario. Los medios que se desarrollen se ajustarán, en todo caso, a los principios de voluntariedad, confidencialidad, equidad, imparcialidad, buena fe y respeto mutuo, prevención y prohibición de represalias, flexibilidad, claridad y transparencia.”

145. Art. 40. b) “La mediación o la conciliación de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, sustituirá al recurso de alzada y, en su caso, al de reposición en relación con las resoluciones y actos de trámite susceptibles de impugnación, a efectos de lo previsto en el apartado segundo del artículo 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Las decisiones que tome la Autoridad Independiente en los procedimientos de mediación o conciliación tendrán carácter vinculante para las partes.”

146. Ver oficina de mediación administrativa Ayuntamiento de Madrid, <https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/sanz-destaca-el-exito-de-la-oficina-de-mediacion-del-ayuntamiento-que-revela-el-caracter-acogedor-y-dialogante-de-la-ciudad-de-madrid/>.

También: Ordenanza de mediación como forma de finalización convencional de los procedimientos administrativos tramitados Ayuntamiento de Tarragona.

<https://participa.tarragona.cat/processes/rdnmdcfc?locale=es>

local, donde la cercanía con los ciudadanos permite abordar conflictos en una amplia gama de materias de derecho público.<sup>147</sup>

En ausencia de una legislación específica que estructure de manera singularizada la mediación administrativa, es estratégico aprovechar la normativa existente para avanzar en esta dirección. Para ello, se requiere un compromiso activo por parte de las administraciones públicas, instituciones, operadores jurídicos y organizaciones sociales relevantes. Este compromiso debe orientarse a promover las ventajas del sistema, así como a implementar proyectos piloto que permitan experimentar con la mediación en escenarios concretos y medir su impacto.

Un paso esencial para consolidar este enfoque es la creación de guías prácticas o protocolos que establezcan reglas generales aplicables a diversos ámbitos y escenarios de mediación administrativa. Este documento, diseñado con la colaboración de expertos provenientes de las administraciones, instituciones y organizaciones involucradas, serviría como una herramienta para estandarizar procedimientos, garantizar la transparencia y facilitar la adopción del modelo en distintos niveles de la administración pública.

La mediación convencional además de resolver conflictos de manera más ágil y menos confrontativa, también fortalece la confianza de los ciudadanos en la Administración al posicionarla como un agente relacional y cercano. Esta orientación, inspirada en sistemas como los ADRA (Alternative Dispute Resolution Administrative) o los MASC (Medios Adecuados de Solución de Controversias), representa una oportunidad para modernizar la gestión pública, así como para promover valores como el diálogo, la transparencia y la cooperación. La implementación de este modelo en el ámbito administrativo, tal como se está demostrando, resuelve conflictos de manera más eficiente, y también contribuye a construir una cultura de entendimiento y colaboración en el marco del derecho público.

Una de las principales bondades de la mediación convencional es que aporta, en primer lugar, seguridad jurídica, garantizando que ninguna Administración pública pueda cuestionar la validez del sistema ni rehusar su participación en el proceso de mediación. Esto garantiza la apertura de vías de intervención bajo estrategias diseñadas por la ley, destinadas a alcanzar acuerdos que den respuesta a las quejas o conflictos presentados.

En segundo lugar, esta modalidad de mediación introduce en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos la noción del “acuerdo”, un concepto que pivota sobre la figura del contrato como base para articular estas instituciones jurídicas. En una concepción moderna del contrato, resulta indispensable reconocer la diversidad y complejidad de las relaciones jurídicas que surgen entre ambas partes. Esto se torna especialmente relevante en el marco de los

---

147. Carballo Martínez, Gerardo. “La mediación administrativa sancionadora como instrumento de convivencia de la ciudadanía en la Administración”. En la obra colectiva: *Convivencia ciudadana: Mediación conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflictos ciudadano.* Lloria García, Paz. Portal del derecho, S.A. Iustel. 2018.

procedimientos administrativos que pueden terminar de manera convencional, redefiniendo el carácter de la mediación como un acuerdo voluntario y legítimo entre la Administración pública y los ciudadanos.

La mediación convencional, por tanto, se presenta como un acuerdo formal de voluntades regulado por la ley. Su propósito principal es ofrecer una solución dialogada a cuestiones conflictivas relacionadas con la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas, facilitando la conclusión de los procedimientos o su adecuada preparación para una terminación efectiva.

En este sentido, la mediación además de actuar como un mecanismo destinado a resolver conflictos, también transforma la tradicional prerrogativa unilateral de la Administración en un acto contractual, abriendo un espacio de negociación dentro de los límites establecidos por el derecho.

Este cambio de paradigma supone, además, un apoderamiento general para el uso de la mediación en ámbitos específicos del derecho administrativo. La ley confiere un marco que no solo legitima la mediación, sino que también la incorpora como un contrato con todas las garantías y obligaciones que ello implica. De esta manera, se refuerza la integración de la mediación dentro del sistema jurídico-administrativo, consolidándola como una herramienta eficaz para equilibrar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

### **12.2.1 Dinámicas en la realización práctica de la mediación convencional**

La mediación administrativa se desenvuelve en dos grandes escenarios: la mediación convencional y la mediación impugnatoria o reactiva. Ambas responden a lógicas distintas dentro del procedimiento administrativo, lo que repercute directamente en las dinámicas de su realización práctica. Mientras la mediación convencional se inserta en la fase inicial o de tramitación del procedimiento, la mediación impugnatoria aparece en la fase de revisión de decisiones administrativas, funcionando de modo reactivo como alternativa a los recursos administrativos tradicionales.

#### **a) Mediación Convencional: La Construcción del Acuerdo en la Fase Inicial**

La mediación convencional está prevista en el artículo 86 de la Ley 39/2015 LPC y permite la finalización del procedimiento administrativo por pacto o convenio. Su dinámica radica en la negociación entre la Administración y los interesados, estableciendo acuerdos previos a la resolución definitiva. La clave de esta modalidad es su carácter preventivo: busca evitar la judicialización del conflicto y promover soluciones adaptadas a los intereses de las partes dentro del marco del interés público.

En la práctica, la mediación convencional sigue un esquema de interacción progresiva. En primer lugar, se inicia con la identificación del problema y el reconocimiento mutuo de las posiciones. La Administración debe asumir un rol

más dialogante, ya que la imposición unilateral de decisiones podría frustrar el proceso. Aquí, el mediador desempeña una función clave al equilibrar el poder de negociación entre las partes y asegurar que el interés general no quede diluido.

Las estrategias en esta fase incluyen la clarificación de posiciones, el uso de técnicas de reformulación y la generación de alternativas. Se recurre frecuentemente a evaluaciones de impacto normativo, análisis de proporcionalidad y equidad, y revisión de precedentes administrativos que puedan servir de referencia para construir soluciones viables. La flexibilidad y la adaptabilidad son una regla esencial, ya que un procedimiento excesivamente riguroso puede socavar el espíritu colaborativo de la mediación.

### **a.1) Dinámica de la Mediación Convencional (Mecanismo Contractual - Art. 86 LPC)**

La mediación convencional en el ámbito administrativo se configura como un mecanismo de naturaleza contractual que permite alcanzar acuerdos antes de que se dicte un acto administrativo o como una alternativa a la resolución tradicional del procedimiento. Su esencia radica en la capacidad de integrar la voluntad de la Administración y la de los ciudadanos en un proceso negociado, sin que ello implique vulnerar el principio de legalidad. Se trata de un instrumento que busca evitar la confrontación y fomentar un diálogo estructurado que facilite la toma de decisiones compartidas.

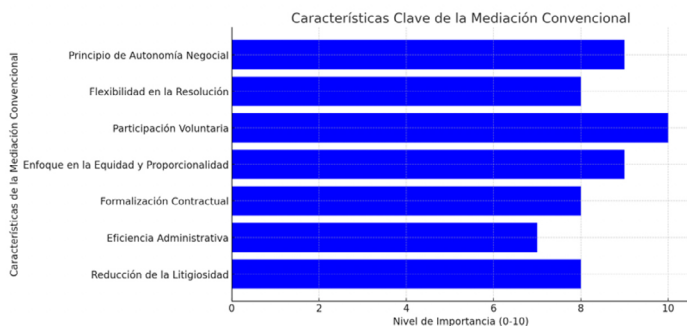
El proceso de mediación convencional comienza con un acuerdo voluntario entre la Administración y el interesado, en el que ambas partes reconocen la oportunidad de explorar una solución pactada. En este punto, resulta esencial determinar si el objeto del procedimiento es susceptible de mediación, ya que hay materias en las que la discrecionalidad de la Administración es limitada y no pueden someterse a negociación. A partir de ahí, se selecciona un mediador que garantice la imparcialidad del proceso y se establecen las normas que regirán la mediación, incluyendo plazos y objetivos.

El desarrollo de la mediación requiere una fase inicial de exploración, en la que el mediador trabaja con ambas partes para identificar los intereses en juego y clarificar posiciones. No siempre lo que se plantea como una postura inicial refleja el verdadero trasfondo del conflicto, por lo que el uso de técnicas de escucha activa y reformulación de planteamientos resulta fundamental para evitar posiciones rígidas o enfrentadas. En este punto, el mediador facilita la identificación de precedentes normativos o administrativos que puedan servir de referencia para construir un marco viable de solución.

A medida que avanza el proceso, se construyen alternativas basadas en criterios de proporcionalidad y equidad, evaluando su impacto tanto en la eficiencia de los servicios públicos como en la protección de los derechos ciudadanos. En esta etapa, la Administración debe asumir un rol más dialogante, dado que la imposición unilateral de decisiones puede socavar el espíritu colaborativo de la mediación. Se trabaja en garantizar la viabilidad jurídica de los acuerdos y en establecer mecanismos que faciliten su cumplimiento.

El cierre del procedimiento implica la formalización del acuerdo en un documento vinculante, que se integra en el expediente administrativo. Si la mediación ocurre dentro de un procedimiento en curso, el acuerdo puede someterse a homologación judicial, mientras que si se trata de una mediación extraprocésal, se formaliza como un contrato o convenio administrativo. En caso de no alcanzarse un consenso, se documentan las razones del desacuerdo y se reanuda el procedimiento administrativo ordinario sin que ello suponga un perjuicio para las partes.

Más allá del resultado inmediato de cada mediación, este mecanismo convencional contribuye a fortalecer la confianza institucional al demostrar que la Administración puede actuar con flexibilidad y sensibilidad hacia los intereses ciudadanos. También permite optimizar recursos administrativos al reducir la litigiosidad y promover una cultura de resolución dialogada de los conflictos. En definitiva, la mediación convencional es un instrumento que, bien aplicado, ayuda a transformar la relación entre la Administración y los ciudadanos, pasando de una lógica de confrontación a una dinámica de cooperación estructurada.



### b) Mediación Impugnatoria: Resolviendo el conflicto en la revisión administrativa

Cuando el conflicto ya se ha materializado en una decisión administrativa, entra en juego la mediación impugnatoria. Regulada en el artículo 112 de la misma ley, esta forma de mediación actúa como sustitutiva de los recursos administrativos ordinarios, como el recurso de alzada o el potestativo de reposición. En este caso, la dinámica de la mediación se desarrolla bajo una premisa diferente: la necesidad de reconstruir una relación deteriorada por la percepción de injusticia o arbitrariedad en la decisión administrativa.

A diferencia de la mediación convencional, aquí el punto de partida es la insatisfacción de una de las partes con la decisión adoptada. La Administración se encuentra en una posición reactiva, debiendo justificar su actuación mientras evalúa la posibilidad de una solución alternativa que evite la judicialización del conflicto. La credibilidad del proceso depende de que las partes perciban que la mediación es un espacio real de revisión y no un mero formalismo.

En la realización práctica de esta mediación, el mediador debe centrar su intervención en clarificar los términos del conflicto, asegurando que las partes

comprendan el alcance de la decisión administrativa y los posibles escenarios de resolución. Para ello, se emplean herramientas como el análisis de proporcionalidad, la revisión de antecedentes normativos y la exploración de vías alternativas dentro del margen de discrecionalidad administrativa.

Uno de los aspectos fundamentales de la mediación impugnatoria es la necesidad de garantizar la congruencia y la legalidad de los acuerdos alcanzados. La Administración no puede apartarse arbitrariamente de su marco normativo, por lo que el acuerdo de mediación debe ajustarse a los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los principios de interés público. En este sentido, la mediación no puede implicar una renuncia de derechos de los ciudadanos ni la concesión de beneficios contrarios a la normativa vigente.

### **b.1) Dinámica de la Mediación Impugnatoria (Mecanismo de Defensa - Art. 112 LPC)**

La mediación impugnatoria o reactiva se presenta como un mecanismo de defensa y alternativa a los recursos administrativos tradicionales (Alzada y Reposición). Su propósito es ofrecer una vía menos confrontativa para la revisión de actos administrativos, permitiendo una reconsideración negociada de la decisión impugnada y evitando, en la medida de lo posible, la vía contencioso-administrativa.

Este modelo de mediación se inicia a solicitud del ciudadano cuando se impugna un acto administrativo. Sin embargo, no en todos los casos es viable, ya que es necesario examinar si el asunto en cuestión es susceptible de mediación o si, por su naturaleza, debe resolverse por la vía contenciosa. Aquellos actos firmes o de contenido estrictamente reglado, que no admiten flexibilidad interpretativa, quedan fuera de este mecanismo.

Una vez resuelto que el procedimiento puede resolverse por esta vía, se designa un órgano mediador independiente, ya sea un órgano colegiado o una comisión específica que no esté sometida a jerarquía administrativa, garantizando así la imparcialidad del proceso. En esta fase, también se establecen las reglas del procedimiento y los plazos a seguir, asegurando que el administrado cuente con todas las garantías necesarias para su defensa. Acto seguido, se abre un periodo de evaluación y argumentación en el que tanto el ciudadano como la Administración presentan sus posiciones y justifican sus pretensiones. El mediador analiza el acto impugnado desde la óptica de la legalidad y examina si existen vicios de nulidad o anulabilidad.

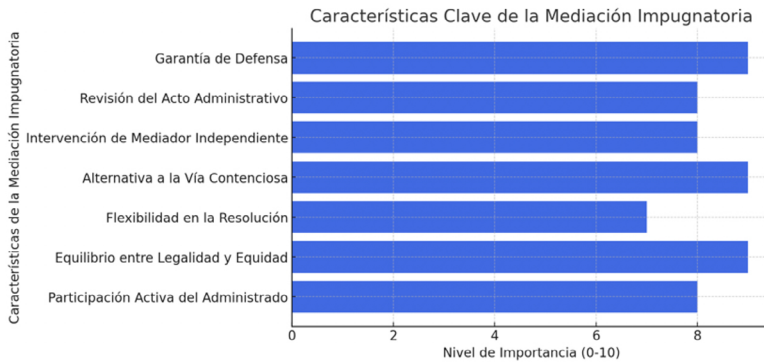
Para ello, recurre al estudio de precedentes administrativos y criterios interpretativos aplicables al caso, además de evaluar posibles alternativas para rectificar o reconsiderar la decisión sin que ello comprometa el principio de seguridad jurídica. Uno de los aspectos fundamentales en esta fase es clarificar las expectativas de éxito que tendría el caso en sede contenciosa, orientando a ambas partes hacia una solución realista y viable.

Superada esta etapa de análisis, la mediación avanza hacia la negociación y la formulación de propuestas. Entre las posibles soluciones, se contempla la revocación parcial o total del acto impugnado, la modificación de su contenido

para ajustarlo a principios de equidad y proporcionalidad, la concesión de compensaciones si el acto ha causado un perjuicio injustificado o incluso el compromiso de la Administración para revisar sus criterios en casos similares en el futuro. La mediación se desarrolla bajo la supervisión del mediador, quien facilita el diálogo y asegura que ambas partes lleguen a un acuerdo en términos justos y equilibrados.

Cuando la mediación culmina con éxito, el acuerdo alcanzado se formaliza mediante un acto administrativo sustitutivo, que tiene los mismos efectos que una resolución administrativa. No obstante, si el acuerdo no es posible, el ciudadano conserva intacto su derecho a interponer el recurso contencioso-administrativo. En ese caso, se documentan los argumentos de ambas partes y se deja constancia de la falta de avenencia, permitiendo que el conflicto pueda resolverse en sede judicial.

Más allá del desenlace de cada caso particular, la mediación impugnatoria representa una herramienta de gran valor para garantizar que la revisión de los actos administrativos se realice con mayor flexibilidad y sin la rigidez del proceso judicial. Su aplicación contribuye a aliviar la carga de los órganos jurisdiccionales, permitiendo que muchos conflictos se resuelvan dentro de la propia Administración sin necesidad de recurrir a los tribunales. Además, refuerza la seguridad jurídica al proporcionar un marco en el que las decisiones administrativas pueden ser revisadas y ajustadas con mayor equidad, asegurando que el interés del administrado sea considerado de manera efectiva en la toma de decisiones públicas.



### 12.2.2 Diferencias y Aproximaciones entre la Mediación Convencional y la Mediación Impugnatoria

La mediación administrativa ha evolucionado como una herramienta legítima para gestionar conflictos entre la Administración y los ciudadanos, permitiendo soluciones negociadas dentro del marco del derecho público. Sin embargo, no todas las mediaciones operan bajo el mismo esquema. La mediación

convencional y la mediación impugnatoria representan dos modelos distintos, cada uno con su lógica propia y su finalidad diferenciada, aunque comparten ciertos principios esenciales.

La diferencia fundamental entre ambas modalidades radica en su momento de aplicación y en la dinámica de poder entre las partes. En la mediación convencional, se parte de un escenario donde la cooperación es viable y la Administración tiene margen para adoptar una solución consensuada antes de emitir una decisión final. En la mediación impugnatoria, en cambio, la Administración ya ha adoptado una posición y debe gestionar la insatisfacción generada por su propia decisión, lo que implica un mayor reto en términos de reconstrucción de confianza.

Sin embargo, ambas formas de mediación comparten un mismo objetivo: reducir la litigiosidad, mejorar la eficiencia administrativa y reforzar la legitimidad de las actuaciones públicas. A través de un enfoque basado en el diálogo, la transparencia y la flexibilidad, la mediación administrativa se consolida como un mecanismo esencial para modernizar la gestión de los conflictos entre la Administración y los ciudadanos, fortaleciendo así la cultura de la resolución consensuada de disputas en el ámbito público.

La mediación convencional es un mecanismo de carácter contractual que permite a la Administración y a los administrados alcanzar acuerdos antes de que se dicte un acto administrativo o como alternativa a la resolución tradicional del procedimiento. En este modelo, la mediación no surge como respuesta a un conflicto ya materializado, sino como un espacio de construcción conjunta de soluciones que permitan evitar que el conflicto se convierta en una disputa formal.

Este modelo se basa en el principio de autonomía negocial, lo que significa que las partes pueden moldear el acuerdo dentro de los límites de la legalidad, sin estar condicionadas por un acto previo que deba ser revisado. Es una herramienta flexible y adaptable a distintas situaciones dentro de la gestión administrativa, con el objetivo de optimizar la relación entre los ciudadanos y la Administración, fomentando la cooperación y el diálogo como método preferente para resolver cuestiones que, de otro modo, podrían generar largas controversias.

Por el contrario, la mediación impugnatoria se enmarca dentro de la lógica de los mecanismos de defensa del administrado. En este caso, la mediación no es una instancia previa a la toma de una decisión administrativa, sino que se activa cuando un ciudadano impugna un acto administrativo. Aquí, la mediación se plantea como una alternativa a los recursos administrativos tradicionales, como el recurso de alzada o el potestativo de reposición, y tiene la finalidad de revisar el acto impugnado a través de un procedimiento menos adversarial.

A diferencia de la mediación convencional, en la que las partes tienen mayor libertad para estructurar sus acuerdos, en la mediación impugnatoria el margen de negociación está más acotado, pues el acto administrativo ya ha sido dictado y debe ser revisado bajo el prisma de la legalidad y los principios que rigen el derecho administrativo.

A nivel procedimental, la mediación convencional se inicia voluntariamente por acuerdo de las partes, mientras que la impugnatoria se activa a solicitud del ciudadano que impugna un acto administrativo. En la primera, las partes buscan una solución pactada antes de que se genere una disputa formal; en la segunda, en cambio, la Administración ya ha tomado una decisión y se trata de evaluar si es posible modificarla, ajustarla o sustituirla sin necesidad de acudir a los tribunales. En este sentido, la mediación impugnatoria se asemeja más a un procedimiento de revisión, aunque con la particularidad de que la solución se alcanza de forma negociada en lugar de impuesta por una instancia jerárquica.

Otro aspecto destacable que distingue ambos modelos es el papel del mediador. En la mediación convencional, el mediador tiene una función de facilitador del diálogo, promoviendo un proceso en el que la Administración y los ciudadanos exploran soluciones que respondan tanto al interés general como a las necesidades particulares de los administrados. En la mediación impugnatoria, el mediador tiene una función más estructurada, ya que debe evaluar si el acto administrativo impugnado cumple con los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad. Su labor no es solo facilitar el diálogo, sino también garantizar que cualquier acuerdo resultante no vulnere los límites impuestos por el ordenamiento jurídico.

En términos de formalización, la mediación convencional culmina con un acuerdo que se integra en el expediente administrativo, adquiriendo carácter vinculante para ambas partes. En algunos casos, el acuerdo puede requerir homologación judicial si así lo exige la normativa aplicable. En la mediación impugnatoria, el acuerdo se materializa en un acto administrativo sustitutivo, que reemplaza o modifica el acto originalmente impugnado. No se trata simplemente de un acuerdo negociado, sino de un nuevo acto administrativo que debe cumplir con todas las formalidades exigidas por la legislación.

Pese a sus diferencias, ambos modelos comparten una serie de elementos comunes. En primer lugar, la Administración debe actuar en ambos modelos con un enfoque colaborativo, abandonando la lógica estrictamente unilateral en la toma de decisiones.

En segundo lugar, ambos mecanismos buscan optimizar la gestión de los conflictos administrativos, reduciendo la litigiosidad y fomentando la resolución dialogada de controversias. Además, tanto en un modelo como en otro, se busca preservar el interés público, asegurando que cualquier acuerdo alcanzado respete los principios de legalidad, eficacia y seguridad jurídica.

Para concluir, mientras que la mediación convencional se fundamenta en la prevención y gestión anticipada del conflicto, la mediación impugnatoria se orienta a la revisión de un acto administrativo ya dictado. La primera se asienta sobre la lógica de la negociación voluntaria y flexible, mientras que la segunda se enmarca en el ámbito de los procedimientos de defensa del administrado, con una estructura más reglada y condicionada a la existencia de una impugnación previa. A pesar de estas diferencias, ambas formas de mediación cons-

tituyen herramientas valiosas para modernizar la gestión administrativa y dotarla de mayores niveles de transparencia, eficiencia y participación ciudadana.

Aspecto	Mediación Convencional	Mediación Impugnatoria
<b>Finalidad</b>	Lograr acuerdos antes de la resolución administrativa	Revisión alternativa de un acto administrativo impugnado
<b>Naturaleza</b>	Contractual, basada en autonomía de la voluntad	Defensiva, basada en revisión de legalidad
<b>Momento del Procedimiento</b>	Fase inicial o intermedia del procedimiento	Tras la emisión del acto administrativo
<b>Voluntariedad</b>	Voluntaria para ambas partes	Solicitada por el administrado, la Administración debe aceptarla porque es sustitutoria de los recursos.
<b>Ámbito de Aplicación</b>	Procesos administrativos con margen de negociación	Impugnación de resoluciones administrativas
<b>Rol del Mediador</b>	Facilita acuerdos negociados, equilibra intereses	Examina la legalidad del acto, propone soluciones
<b>Formalización del Acuerdo</b>	Contrato administrativo o convenio	Acto administrativo sustitutivo
<b>Necesidad de Homologación</b>	No requiere homologación	No requiere homologación, pero sujeta a revisión
<b>Efecto en el Procedimiento</b>	Finaliza el procedimiento con acuerdo vinculante	Sustituye o modifica la resolución impugnada
<b>Ejemplo Práctico</b>	Acuerdo entre empresa y ayuntamiento sobre licencia urbanística	Modificación de una sanción administrativa por acuerdo con la Administración

## 12.3 MEDIACIÓN JURISDICCIONAL

Se desarrolla una vez iniciado un proceso judicial, como parte de las estrategias destinadas a buscar una solución dialogada y consensuada durante el litigio. Aquí, la mediación tiene un carácter complementario, con el objetivo de intentar reducir la carga procesal y fomentar acuerdos que satisfagan a ambas partes.

La mediación jurisdiccional o intrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo puede constituir, en determinadas materias y circunstancias, una alternativa especialmente adecuada y ventajosa para resolver conflictos en esta jurisdicción. Su naturaleza permite abordar el litigio de manera más rápida, flexible, participativa y económica que el proceso judicial tradicional. Además, al sustentarse en acuerdos voluntarios asumidos por ambas partes, garantiza un mayor grado de satisfacción mutua. Este modelo, sujeto a homologación judicial, asegura además que los acuerdos alcanzados no encuentren obstáculos

significativos en su ejecución, consolidándose como una herramienta eficiente para dirimir controversias en este ámbito.<sup>148</sup>

Este modelo de mediación también presenta características particulares derivadas de la naturaleza de las partes implicadas, así como de la normativa aplicable, que se encuentra generalmente enmarcada en el derecho público y suele ser de carácter indisponible. Estas especificidades deben ser cuidadosamente consideradas tanto por el órgano judicial al decidir la derivación del caso a mediación, como durante el desarrollo del proceso, garantizando en todo momento el respeto al principio de legalidad.

Si bien estas particularidades limitan el espacio para la mediación intrajudicial contencioso-administrativa, no eliminan su viabilidad ni la capacidad de alcanzar acuerdos consensuados entre las partes. Este mecanismo resulta especialmente valioso en conflictos que involucren potestades discrecionales o la interpretación de conceptos jurídicos indeterminados, donde la mediación puede facilitar soluciones adaptadas y equilibradas.

Un elemento esencial que refuerza la eficacia y legitimidad de la mediación en este ámbito es el control judicial, mediante la homologación del acuerdo alcanzado entre las partes. Este control asegura que el acuerdo no sea manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico, ni perjudique el interés público o los derechos de terceros, tal como establece el artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

Además, dicho control judicial garantiza la conformidad del acuerdo con los principios fundamentales consagrados en los artículos 103 y 106 de la Constitución, asegurando que la actuación administrativa mantenga su orientación hacia el interés general y que cualquier conflicto derivado de su ejercicio se resuelva dentro de los límites del Estado de derecho. De este modo, la mediación intrajudicial se consolida como un mecanismo eficaz y compatible con el marco normativo del derecho público, ofreciendo soluciones prácticas y consensuadas sin menoscabo de la legalidad ni de los principios rectores de la actuación administrativa.

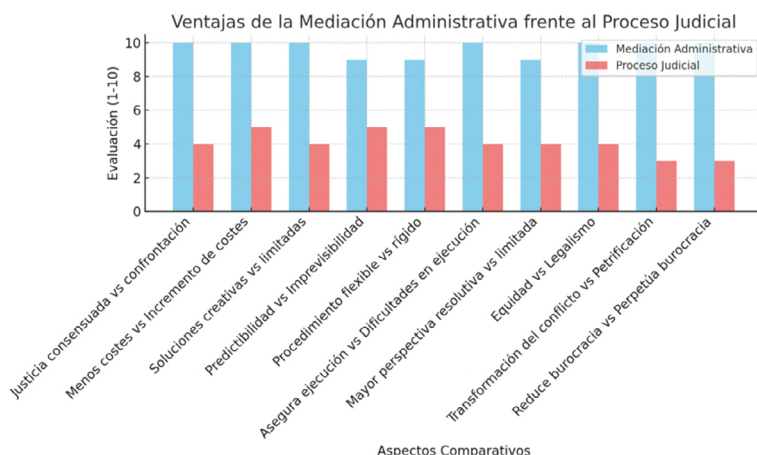
Sin embargo, para que la mediación pueda consolidarse como una herramienta con sustantividad propia en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, es necesario dotarla de la suficiente autonomía conceptual y operativa, diferenciándola claramente de los modelos de mediación aplicados en otros órdenes jurisdiccionales. Esto requiere su articulación a través de una ley específica que regule la mediación administrativa y contencioso-administrativa, atendiendo a las peculiaridades que emanan de la dinámica propia del derecho público.

Esta normativa debería abordar las dificultades inherentes al uso de la mediación en un contexto en el que prevalece una desigualdad estructural entre las partes. Factores como las prerrogativas administrativas, la autotutela

---

148. Blanco Domínguez, Luis Miguel. "77 aspectos esenciales del proceso contencioso-administrativo". Coordinador: José Ramón Chaves García 45. *"La mediación en el recurso contencioso-administrativo"*.

declarativa y ejecutiva, y la relación de sujeción general y especial en la que se encuentran los sujetos privados frente a la Administración requieren un marco jurídico que garantice la equidad y la efectividad del proceso mediador. Solo así será posible construir un modelo de mediación que respete las particularidades del derecho administrativo, promoviendo la confianza mutua, la eficiencia en la gestión de los conflictos y la legitimidad de las actuaciones administrativas.



### 12.3.1 Dinámicas en la realización práctica de la mediación jurisdiccional

La mediación intrajudicial o jurisdiccional es un itinerario estructurado dentro del ámbito de los tribunales, donde el proceso de mediación se desarrolla en el marco de un litigio ya iniciado y bajo el control del juez o del letrado de la Administración de Justicia. A diferencia de la mediación convencional o impugnatoria, la mediación intrajudicial requiere una intervención jurisdiccional en diversos momentos clave: desde la derivación del caso a mediación hasta la homologación del acuerdo alcanzado. Esta característica introduce particularidades en sus dinámicas, tanto en su desarrollo como en su resolución final, ya que el principio de congruencia procesal impone límites sobre qué acuerdos pueden ser admitidos dentro del proceso judicial.

#### Fase 1: La derivación del caso a mediación

El punto de partida de la mediación intrajudicial es la decisión del juez/magistrado o del letrado de la Administración de Justicia para derivar el litigio a mediación. Esta decisión no es automática, sino que debe estar debidamente justificada, ya sea mediante providencia o auto judicial, en el caso del juez, o mediante decreto, en el caso del letrado de la Administración de Justicia. Se

trata de un momento clave, dado que si el juez considera que el caso no es susceptible de mediación, debe exponer razones fundadas, lo que introduce un filtro que no existe en la mediación convencional o impugnatoria.

Para que la mediación sea viable, el objeto del litigio debe permitir la intervención de las partes en la resolución del conflicto sin afectar materias indisponibles. En este sentido, no podrán derivarse a mediación asuntos en los que rijan el principio de legalidad estricta o en los que no exista margen de autonomía para las partes (por ejemplo, procedimientos reglados en los que la norma impone una resolución innegociable).

Si el caso es considerado apto para mediación, se informa a las partes sobre esta opción y se les requiere para que manifiesten su conformidad. En la mayoría de los casos, la mediación se inicia solo si ambas partes aceptan voluntariamente participar, aunque el juez puede instar a intentarlo en casos donde la mediación sea particularmente recomendable.

## **Fase 2: Desarrollo del procedimiento de mediación**

Una vez derivado el litigio a mediación, el procedimiento sigue una estructura basada en sesiones dirigidas por un mediador, que puede ser un profesional designado por el tribunal o un mediador inscrito en un registro oficial. La dinámica de esta fase sigue patrones similares a los de la mediación convencional, pero con un componente adicional: la eventualidad de mantener el procedimiento judicial en suspenso mientras se explora la mediación.

Durante esta fase, se siguen los siguientes pasos prácticos:

### **a) Sesión informativa y establecimiento de reglas**

- Se presentan las reglas del procedimiento y las garantías de imparcialidad.
- Se establecen plazos, dado que la mediación intrajudicial suele estar sujeta a tiempos más estrictos para no dilatar excesivamente el litigio principal.
- Se informa a las partes sobre la posibilidad de que, si la mediación no resulta fructífera, el proceso judicial continuará con normalidad.

### **b) Identificación de los puntos de conflicto y exploración de intereses**

- Se analiza el fondo del litigio desde una perspectiva mediadora.
- Se clarifican las posiciones de las partes, diferenciando sus intereses legítimos de sus posturas estratégicas en el proceso judicial.
- Se revisan las pruebas y alegaciones presentadas en el expediente judicial, lo que facilita la construcción de una solución fundamentada.

### **c) Construcción de acuerdos parciales o globales**

- Se exploran posibles fórmulas de acuerdo o transacción dentro del marco del litigio.

- Se analizan alternativas que permitan alcanzar acuerdos sin necesidad de que el juez dicte sentencia.
- Se introducen mecanismos de seguimiento y cumplimiento para garantizar que los acuerdos alcanzados sean viables.

A diferencia de la mediación convencional, donde las partes pueden estructurar acuerdos con un margen más amplio de autonomía, en la mediación intrajudicial cualquier acuerdo que se alcance debe respetar los límites del objeto del proceso, es decir, no puede incluir cuestiones ajenas al litigio. Si se intentara incorporar un acuerdo sobre materias que no forman parte de la controversia judicial, el juez no podría homologarlo, ya que estaría resolviendo más allá de lo que ha sido objeto de debate en el procedimiento.

### **Fase 3: Finalización de la mediación y homologación judicial**

Cuando las partes llegan a un acuerdo, este debe ser presentado ante el juez o tribunal para su homologación mediante auto judicial. Esta homologación otorga al acuerdo el mismo valor que una sentencia, haciéndolo ejecutable en caso de incumplimiento. Sin embargo, el juez o tribunal no puede homologar acuerdos que excedan el marco del proceso, lo que diferencia claramente la mediación intrajudicial de otras formas de mediación, como la convencional, en la que los acuerdos se incorporan al expediente administrativo sin necesidad de esta supervisión.

Si el juez detecta que el acuerdo contiene elementos que no pueden ser homologados, puede rechazarlo total o parcialmente, instando a las partes a modificar su contenido para ajustarlo a los límites del litigio. En caso de que la mediación no prospere, se levanta acta de la falta de acuerdo y el procedimiento judicial se reanuda en el punto en que fue suspendido.

### **12.3.2 Diferencias clave con la mediación convencional e impugnatoria**

El elemento diferenciador más relevante de la mediación intrajudicial es la necesidad de supervisión judicial tanto en la fase inicial (derivación a mediación) como en la fase final (homologación del acuerdo). En la mediación convencional e impugnatoria, los acuerdos pueden ser directamente incorporados al procedimiento administrativo o revocar un acto administrativo sin requerir un pronunciamiento judicial, lo que otorga mayor flexibilidad a las partes. En cambio, la mediación intrajudicial está sujeta a la estructura del proceso judicial, lo que introduce una serie de controles formales que no existen en los otros modelos.

Otra diferencia sustancial radica en el principio de congruencia procesal. En la mediación convencional, el acuerdo puede abordar cuestiones más amplias que las inicialmente planteadas, permitiendo soluciones creativas y

personalizadas. En la mediación impugnatoria, aunque su objeto es más restringido, sigue existiendo cierto margen de adaptación. En la mediación intrajudicial, en cambio, el acuerdo debe limitarse estrictamente a las cuestiones que forman parte del litigio, sin posibilidad de introducir elementos ajenos al proceso.

Además, la mediación intrajudicial no siempre es una opción disponible, ya que depende de la aceptación del juez/magistrado o del letrado de la Administración de Justicia. En algunos casos, especialmente en aquellos en los que se considera que el conflicto no es susceptible de mediación o que la dilación del proceso puede perjudicar a alguna de las partes, la derivación a mediación puede ser rechazada desde un inicio.

Otra característica fundamental de la mediación jurisdiccional es la posibilidad de que el juez acuerde la suspensión cautelar del acto administrativo impugnado cuando el asunto es derivado a mediación.<sup>149</sup> Esta medida es esencial para preservar la finalidad misma del proceso mediador, ya que, si las partes se encuentran inmersas en una negociación para alcanzar un acuerdo, resultaría contradictorio que mientras tanto se ejecutaran las consecuencias del acto impugnado. La mediación perdería su razón de ser si, al concluir el proceso, la decisión administrativa ya hubiera desplegado sus efectos de forma irreversible, dejando sin margen de maniobra a las partes para encontrar una solución alternativa.

La necesidad de suspensión se justifica en aquellos casos en los que el acto administrativo ha generado una modificación sustancial en los derechos del demandante, impidiendo que la mediación opere como un mecanismo efectivo de resolución del conflicto. Si las partes han optado por la mediación para explorar soluciones que puedan evitar el perjuicio derivado del acto impugnado, es imprescindible que se mantenga el statu quo hasta que concluya el proceso de mediación. Por ello, en nuestro régimen jurídico-administrativo, el juez cuenta con la facultad de ordenar la suspensión cautelar, evitando así la consumación de una situación que haría inviable la negociación.

Esta suspensión, sin embargo, no se concede de forma automática, sino que debe ser solicitada y argumentada dentro del marco del procedimiento. El juez, en su resolución, valorará si la ejecución inmediata del acto administrativo supone un riesgo para la efectividad de la mediación y si la medida cautelar es necesaria para garantizar la posibilidad real de alcanzar un acuerdo. Además, debe ponderar los intereses en juego, asegurando que la suspensión no comprometa el interés público ni los derechos de terceros afectados.

Desde la perspectiva del modelo MEDAD, esta facultad del juez refuerza la importancia del diagnóstico y la armonización en el proceso de mediación jurisdiccional. El diagnóstico adecuado del impacto del acto administrativo permite justificar la necesidad de la suspensión cautelar, mientras que la armoni-

---

149. Sobre medidas cautelares de suspensión: ver arts. 129 y ss. de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

zación de intereses facilita la construcción de acuerdos que además de resolver el litigio, también garanticen la viabilidad y eficacia del pacto alcanzado. Así, la mediación jurisdiccional opera como un mecanismo de defensa del justiciable, y como una vía de ajuste de la actuación administrativa a criterios de proporcionalidad.

### Sabías que...

*La posibilidad de suspender cautelarmente el acto impugnado constituye un elemento diferenciador clave de la mediación jurisdiccional frente a otros modelos. No solo garantiza la efectividad del proceso, sino que también refuerza la función mediadora del juez como garante de un procedimiento equitativo y útil para ambas partes. La mediación, de este modo, se convierte en una herramienta de mejora en la calidad de la decisión administrativa, evitando el desgaste que supone la confrontación judicial prolongada y ofreciendo soluciones adaptadas a la realidad del caso.*

### 12.3.3 Guías de mediación del Consejo General del Poder Judicial

El Consejo General del Poder Judicial ha impulsado a lo largo de diez años la publicación de tres guías sobre mediación intrajudicial, en las cuales se ha desarrollado un protocolo específico para su aplicación en el ámbito contencioso-administrativo. La primera de estas guías en lo que respecta al citado orden jurisdiccional, tiene su origen en una iniciativa promovida por el Instituto Europeo de Mediación y Ética Pública integrado en la Fundación Valsain Valores Democráticos, que culminó con la elaboración de un protocolo en el año 2011, posteriormente aprobado por el Consejo General del Poder Judicial.<sup>150</sup> Este reconocimiento institucional ha permitido consolidar la mediación administrativa como un mecanismo alternativo viable dentro del proceso judicial en este orden jurisdiccional.

La última guía de mediación en el ámbito contencioso-administrativo de 2024<sup>151</sup>, aunque en línea con sus predecesoras, ha puesto especial énfasis en la valoración de las experiencias previas de mediación intrajudicial desarrolladas en distintos juzgados de lo contencioso-administrativo en España.<sup>152</sup>

---

150. <https://unaf.org/wp-content/uploads/2013/11/Guia-para-la-Pr%C3%A1ctica-de-la-Mediaci%C3%B3n-Intrajudicial-2.pdf>

151. \* <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Mediacion/Guia-para-la-practica-de-la-Mediacion-Intrajudicial/>

\* <https://elderecho.com/el-cgpi-y-la-fundacion-valsain-introduciran-la-mediacion-en-la-jurisdiccion-contencioso-administrativa>

152. Los proyectos de mediación contencioso-administrativa en España han sido reconocidos por la Comisión Europea de Eficiencia para la Justicia (CEPEJ) como experiencias destacadas en la resolución de conflictos con las Administraciones Públicas. En Barcelona, la mediación se implementó a través del Centre de Mediació de Catalunya, logrando una amplia difusión en los juzgados de lo contencioso-administrativo. En Burgos, se desarrolló un protocolo con el apoyo del Ayunta-

A partir de estos proyectos, se han establecido directrices y reglas procedimentales que, si bien pertenecen al ámbito del *soft law*, constituyen un instrumento de referencia de gran utilidad para jueces, abogados y demás operadores jurídicos. Estas orientaciones facilitan el uso de la mediación administrativa, dotándola de una estructura que favorece su implementación práctica y contribuye a su consolidación como una alternativa eficaz para la resolución de conflictos en el ámbito judicial-administrativo.

## Narrativas de mediación

Mediación intrajudicial Administrativa (asunto Fenosa)

Auto de 8 de Febrero de 2019 del TSJ de Galicia<sup>153</sup>

### **Contexto y Planteamiento del Conflicto:**

*La resolución que se analiza trata de un caso complejo de ejecución de una sentencia firme dictada hace más de dieciocho años, en la que se anulaba la licencia de rehabilitación del antiguo edificio de Fenosa, en A Coruña. Aquella sentencia ordenaba su demolición parcial y la restitución del edificio a su estado anterior. Sin embargo, durante todo este tiempo, su ejecución ha resultado impracticable, no por desinterés, sino por las enormes dificultades técnicas, jurídicas, sociales y económicas que implicaba el cumplimiento literal del fallo.*

*Frente a esta situación, y ante el riesgo de que la sentencia quedara en vía muerta, el Ayuntamiento de A Coruña solicitó abrir un procedimiento de mediación intrajudicial. La sección segunda de la Sala (TSJ Galicia) accedió a esta petición, con la finalidad de buscar una vía que permitiera cumplir el mandato judicial sin provocar una destrucción desproporcionada de riqueza, de tejido social y de recursos públicos. La mediación se llevó a cabo bajo la dirección de una figura de máxima solvencia jurídica: quien fue presidente del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. No se trataba, por tanto, de una solución improvisada o menor, sino de un procedimiento presidido por garantías y con pleno respaldo constitucional y legal.*

miento y los Colegios de Abogados y Procuradores, estructurando un modelo en el que los mediadores son designados por el Colegio de Abogados. Canarias fue pionera con su proyecto piloto en 2013, consolidado con el apoyo del Gobierno autonómico y la Fundación Valsain, logrando acuerdos en conflictos de alto impacto. En Madrid, la mediación se institucionalizó con el respaldo del TSJ y el Colegio de Abogados, estableciendo una unidad de mediación para garantizar su efectividad. En Murcia, la Unidad de Mediación Intrajudicial (UMIM) se integró en la Oficina Judicial, extendiendo su modelo a toda la región y destacándose como la única experiencia con estructura orgánica propia.

153. <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/La-Sala-de-lo-Contencioso-del-TSXG-declara-finalizado-el-pleito-del-antiguo-edificio-Conde-de-Fenosa>

*La mediación, en este contexto, no pretendía inexecutar la sentencia, sino todo lo contrario: encontrar una forma viable de cumplirla. A lo largo del proceso se llegó a un acuerdo entre las partes, cuyo contenido fue sometido al control de legalidad del Tribunal. El acuerdo recogía, entre otras medidas, una indemnización simbólica y moral para la parte recurrente, el compromiso del Ayuntamiento de modificar el planeamiento urbano para declarar el edificio como singular, la inclusión de medidas preventivas y buenas prácticas urbanísticas para el futuro, y, sobre todo, una fórmula jurídica que permitiera restablecer la legalidad urbanística sin demoler el edificio, respetando a la vez los derechos de más de ochenta familias que viven en él y de más de cien personas que trabajan en sus locales comerciales.*

*El Tribunal analiza con detalle la legalidad de estos acuerdos a la luz del artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, concluyendo que no son contrarios al ordenamiento jurídico ni lesivos para el interés público ni para terceros. Se resalta que no existe renuncia a la legalidad urbanística, ni se deja sin efecto el contenido esencial de la sentencia. Al contrario, se ejecuta la sentencia de una forma jurídicamente admisible y con pleno sentido constitucional, articulando una solución que equilibra los distintos intereses en juego. El acuerdo no pretende sortear el cumplimiento, sino materializarlo de forma eficaz y sensata.*

*La Sala recuerda que la ejecución de una sentencia no siempre implica una sola vía de actuación, y que, en muchos casos, la forma y medios de cumplimiento exigen una ponderación judicial posterior, incluso cuando se trata de sentencias firmes. Esta labor está prevista en la ley, y se materializa a través del incidente de ejecución, que permite, con control judicial, que las partes puedan proponer distintas fórmulas para dar cumplimiento al fallo.*

*En este caso concreto, la fórmula acordada es el resultado de una mediación basada en el diálogo, la responsabilidad institucional y la voluntad de evitar un daño mayor al interés general. Se valoran, por ejemplo, los enormes costes económicos que supondría la demolición (más de 59 millones de euros), la pérdida de viviendas, empleos, servicios sociales y la dificultad práctica de reponer el edificio tal como estaba décadas atrás.*

*Además, se destaca que la sentencia que se ejecuta no anulaba la licencia de construcción original, sino únicamente la licencia de rehabilitación para uso residencial y comercial. Por tanto, la demolición total del edificio no era una consecuencia necesaria ni literal de la sentencia, y sí lo era buscar cómo restablecer la legalidad sin destruir lo que podía mantenerse, siempre que se ajustase al ordenamiento vigente.*

*Tras examinar los acuerdos alcanzados, el Tribunal considera que cumplen los requisitos exigidos por la ley para ser homologados: suponen la desaparición de la controversia y no vulneran de forma manifiesta el ordenamiento jurídico. No se detectan perjuicios para terceros, ni intereses públicos sacrificados. Por el contrario, se considera que la solución encontrada contribuye a mantener la paz social, a preservar servicios y derechos colectivos, y a evitar una ejecución desproporcionada o de imposible cumplimiento real.*

*Por todo ello, se homologa judicialmente el acuerdo de mediación y se declara finalizado el proceso, archivándose el expediente. Además, se recuerda que esta resolución será título ejecutivo si alguna de las partes incumple lo pactado, y que no se impone condena en costas.*

*La Sala, no obstante, deja claro que esta solución no debe tomarse como precedente general ni como fórmula para eludir ejecuciones en otros casos. La singularidad del asunto, el tiempo transcurrido, los intereses implicados y las circunstancias concretas lo hacen irrepetible. No se trata, pues, de abrir la puerta a una mediación para evitar demoliciones urbanísticas de forma sistemática, sino de reconocer que, en ciertos casos extremos, la mediación intrajudicial puede ser el cauce más justo y eficaz para hacer cumplir lo juzgado.<sup>154</sup>*

154. Soriano, José Eugenio. "Solución extrajudicial de conflictos y ejecución de sentencias contencioso-administrativas. La mediación como remedio (asunto edificio Conde de Fenosa, La Coruña)". *Revista de urbanismo y edificación*, ISSN 1576-9380, N.º. 44, 2020, págs. 163-175

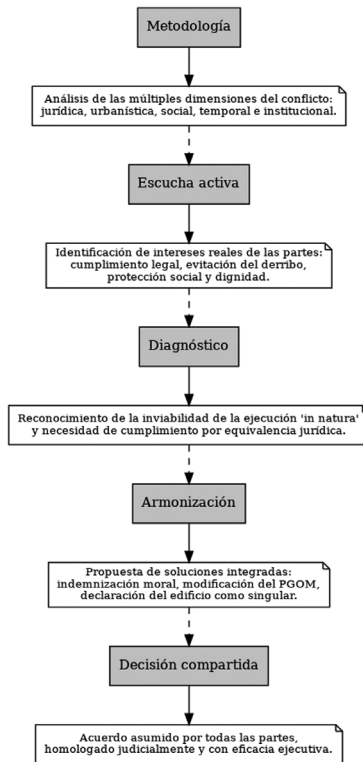
### **12.3.4 El caso Fenosa y el modelo MEDAD: una convergencia natural desde la práctica**

La resolución judicial que pone fin al proceso de mediación intrajudicial en el caso del antiguo edificio de Fenosa, en A Coruña, constituye mucho más que un ejemplo de éxito en la gestión jurisdiccional del conflicto urbanístico: representa, en realidad, una expresión concreta de las estrategias, fases y principios que inspiran el modelo MEDAD de mediación administrativa. (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida)

Lo verdaderamente significativo es que esta coincidencia no se debe a una adaptación forzada del modelo a un caso determinado, sino al hecho de que el modelo MEDAD ha sido concebido desde la práctica real de la mediación, a partir de procesos concretos como este, en los que la resolución del conflicto exige escucha, método, diagnóstico, equilibrio y decisión compartida.

No se trata, por tanto, de comparar el modelo MEDAD con el procedimiento llevado a cabo en este caso real, ni de establecer jerarquías entre métodos o sistemas. Al contrario: lo que se pone de manifiesto es que ambos —la mediación judicialmente conducida y el modelo que aquí se propone— nacen de un mismo enfoque, de una comprensión profunda y humanista de la mediación como instrumento para construir puentes de entendimiento. Ambos responden a necesidades reales, derivadas del conocimiento vivo del conflicto y de la finalidad última de toda mediación: resolver, sin vencer; restaurar, sin imponer.

Esta conexión se aprecia con especial claridad en la comparativa que sigue, en la que, sin ánimo exhaustivo, se establecen correspondencias entre las decisiones estratégicas adoptadas en el proceso real de mediación intrajudicial y las fases del modelo MEDAD, entendidas no como etapas mecánicas, sino como dinámicas internas que organizan la intervención mediadora desde la realidad misma del conflicto:



### Sabías que...

*El asunto Fenosa ejemplifica cómo la mediación administrativa ha contribuido a la solución de conflictos en los que la legalidad, la eficiencia y la sostenibilidad económica deben conjugarse de manera equilibrada. La mediación intrajudicial no es simplemente una forma de evitar litigios prolongados, sino una herramienta estratégica para garantizar el cumplimiento de las resoluciones judiciales de manera eficaz, evitando efectos perjudiciales para la sociedad y asegurando que las decisiones judiciales sean viables en términos económicos y administrativos.*

## Autores clave

- **Serpentier Linarés, Sandrine y De Kovachich, Hélène.** “La médiation administrative: Nouveau mode de résolution des litiges”. Territorial éditions.
- **Bousta Rbita.** “La notion de médiation administrative”; L’barmattan. Logiques juridiques.
- **Carballo Martínez, Gerardo.** “La mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa”. *Prácticum Mediación* 2016; Aranzadi.
- **Carballo Martínez, Gerardo.** “La autoridad de la mediación administrativa en los Defensores del Pueblo (Ombudsmen): análisis comparativo de los modelos ADRA”. *Mediación y arbitraje en la Administración Pública*. Director Felio José Bauzá Martolletl. Bosch.
- **Carballo Martínez, Gerardo.** “La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo”. Thomson Aranzadi. 2008.
- **Santos Silva, Renata Fabiana.** “Acceso a la Justicia y Mediación Administrativa Extrajudicial en Estado Racional”. *Colex*. 2023.
- **Martín Diz, Fernando.** “Mediación en el ámbito contencioso-administrativo”. Aranzadi. 2018.
- **Avilés Navarro, María y otros.** “Mediación y Resolución de Conflictos: técnicas y ámbitos. Tecnos. 2012.
- **Blanco Domínguez, Luis Miguel.** 45 “La mediación en el recurso contencioso-administrativo”. 77 aspectos esenciales del proceso contencioso-administrativo”. Coordinador: Chaves García, José Ramón.
- **Jiménez Ugarte, Javier.** “Temas de Mediação de Arbitragem VII”. *Lex*. 2023.
- **Soriano, José Eugenio.** “Solución extrajudicial de conflictos y ejecución de sentencias contencioso-administrativas. La mediación como remedio (asunto edificio Conde de Fenosa, La Coruña)”. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación Año 2020 Número 44*.



## TEMA XIII

# EL MEDIADOR ADMINISTRATIVO

SUMARIO: 13.1 El papel del mediador en el procedimiento de mediación. 13.2 Códigos de conducta voluntarios y control de calidad. 13.3 Formación inicial y continua. 13.4 El papel del mediador administrativo frente al conocimiento del derecho. 13.5 Flexibilidad y Especialización: Opciones para garantizar la legalidad en la mediación administrativa. 13.6 La Configuración Profesional del Mediador: Modalidades de Relación Laboral y Contractual. 13.7 La responsabilidad del mediador y coste de la mediación. 13.8 Requisitos y Condiciones para el Ejercicio de la Mediación Administrativa. 13.9 Transparencia y Gestión del Proceso de Mediación Administrativa. 13.10 Actuaciones del Mediador en la Conclusión del Proceso de Mediación Administrativa. 13.11 La comediación: el arte de mediar en compañía. 13.12 El papel de los mediados: especial atención a los representantes de la Administración.

### 13.1 EL PAPEL DEL MEDIADOR EN EL PROCEDIMIENTO DE MEDIACIÓN

El mediador administrativo ocupa una posición central en el proceso de mediación. Su función trasciende la simple facilitación del diálogo y se presenta como una figura clave en la construcción de puentes entre las partes en conflicto. Según las disposiciones internacionales y nacionales, el mediador es definido como un tercero imparcial y competente, llamado a intervenir en un proceso de mediación con eficacia y neutralidad, sin importar su profesión, denominación o el mecanismo por el cual haya sido designado.<sup>155</sup>

---

155. Art. 3 b) Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. Tb art. 11 y ss Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

Esta definición refleja la naturaleza flexible y adaptativa de la mediación, que permite integrar profesionales de diferentes disciplinas siempre que cumplan con los estándares de calidad y competencias necesarias.

La eficacia del mediador se mide por su capacidad de gestionar el conflicto, por su habilidad para generar confianza en las partes, por garantizar el equilibrio en el proceso y por fomentar acuerdos sólidos y sostenibles. Esto exige una formación técnica rigurosa, así como una profunda comprensión de los principios fundamentales que rigen la mediación, como son la imparcialidad, la confidencialidad y la voluntariedad.

En este contexto y por la analogía con el artículo 4 de la citada Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, la mediación administrativa debe introducir un marco de calidad para asegurar la profesionalización y la excelencia en la prestación de servicios de mediación. Este marco se fundamenta en dos pilares principales: los códigos de conducta voluntarios y la formación inicial y continua de los mediadores.

### **13.2 CÓDIGOS DE CONDUCTA VOLUNTARIOS Y CONTROL DE CALIDAD**

Los códigos de conducta voluntarios representan un conjunto de directrices éticas y operativas que los mediadores y las organizaciones que prestan servicios de mediación pueden adoptar de manera libre. Aunque no tienen carácter vinculante y forman parte de las reglas de “soft law”, su desarrollo y adhesión constituyen una garantía de calidad en la prestación del servicio. Estos códigos suelen incluir principios como la imparcialidad, la independencia, la transparencia y la competencia técnica, estableciendo un estándar mínimo que los mediadores deben cumplir.

El control de calidad también se refleja en mecanismos específicos que aseguren la evaluación constante de la actividad mediadora. La supervisión periódica, las auditorías de procesos y la retroalimentación de las partes involucradas en los casos pueden ser herramientas útiles para garantizar que los mediadores actúan con profesionalidad y conforme a los principios establecidos en los códigos de conducta.

### **13.3 FORMACIÓN INICIAL Y CONTINUA**

La formación del mediador es otro elemento esencial en la configuración de este perfil profesional. Los órganos competentes deben fomentar programas de formación que abarquen tanto los aspectos técnicos de la mediación, como las técnicas de comunicación, negociación y resolución de conflictos, así como

las habilidades blandas que son igualmente fundamentales, como la empatía, la escucha activa y la capacidad de gestionar dinámicas emocionales complejas.

La formación inicial proporciona las bases necesarias para desempeñar el papel de mediador, mientras que la formación continua asegura que los mediadores mantengan actualizadas sus competencias y se adapten a los cambios en el marco normativo y en las prácticas de mediación. Esta orientación fomenta una profesionalización constante y refuerza la confianza de las partes en el proceso de mediación.

En el ámbito de la mediación administrativa, es recomendable que el mediador cuente con una formación específica que le permita comprender el marco jurídico-administrativo en el que se desenvuelve el conflicto. Además de las competencias generales, resulta razonable que conozca las particularidades del derecho público, las dinámicas entre la Administración y los ciudadanos, y los principios de buena administración. Este conocimiento especializado le permitirá actuar como facilitador y garante de que las propuestas de solución se ajusten al derecho positivo.

En este sentido, la formación del mediador administrativo podrá incluir aspectos como el análisis de procedimientos administrativos, el manejo de conflictos de interés público, y la capacidad de interpretar y aplicar las normas de manera efectiva. Esto asegura que el mediador pueda orientar el proceso hacia soluciones viables centradas en soluciones compartidas.

### Sabías que...

*El mediador, como figura central de la mediación, debe actuar con eficacia, imparcialidad y competencia, asegurando que el proceso sea equitativo y ajustado a las necesidades de las partes. La combinación de códigos de conducta voluntarios, mecanismos de control de calidad y formación inicial y continua es fundamental para garantizar la excelencia en la mediación; particularmente en el ámbito administrativo, donde las complejidades normativas y las relaciones asimétricas entre la Administración y los ciudadanos requieren un perfil profesional altamente capacitado. Este marco, además de profesionalizar la actividad mediadora, también fortalece la confianza en el sistema de mediación como una herramienta efectiva de resolución de conflictos.*

## 13.4 EL PAPEL DEL MEDIADOR ADMINISTRATIVO FRENTE AL CONOCIMIENTO DEL DERECHO

A diferencia del juez, el mediador no está encargado de resolver el conflicto ni de imponer una solución, sino de facilitar el diálogo y la búsqueda de acuerdos entre las partes. Esto quiere decir que el mediador no actúa como árbitro ni como garante último del cumplimiento del derecho.

Sin embargo, en el contexto de la mediación administrativa, es oportuno que el mediador tenga un conocimiento sólido del marco normativo aplicable, tanto para garantizar la legalidad del acuerdo, como para orientar el proceso de manera informada y responsable.

Aunque el mediador no es un juez, en el ámbito administrativo su conocimiento del derecho en materias de cierta complejidad, debe ser profundo y especializado con el fin de operar con herramientas de apoyo, destinadas a facilitar el diálogo y a evitar propuestas que pudieran ser ineficaces o inviables desde el inicio.

La mediación administrativa actúa dentro de un marco legal específico que regula tanto las competencias de la Administración como los derechos del ciudadano, lo que incentiva que el mediador tenga un conocimiento sólido de estas normas para garantizar que el proceso se desarrolle conforme a la legalidad.

Debe indicarse que el mediador tiene que procurar evitar que las propuestas que surjan durante el proceso vulneren el marco jurídico-administrativo, ya que un desconocimiento o una interpretación errónea de estas normas podría derivar en acuerdos directamente ilegales, comprometiendo tanto la resolución del conflicto como la confianza en el sistema de mediación.

Además, el mediador actúa como facilitador del diálogo y si dispone de conocimiento del derecho puede intervenir de manera imparcial, aclarando dudas legales que puedan surgir entre las partes, desactivando posturas infundadas que obstaculicen el avance y orientando el proceso hacia soluciones que sean realistas y ajustadas a la normativa vigente.

Esta perspectiva asegura que las partes logre un acuerdo sostenible y ejecutable dentro del marco establecido, fortaleciendo así la legitimidad y la eficacia de la mediación administrativa como herramienta de resolución de conflictos.

En un intento comparativo por contextualizar la función del juez y la del mediador, se observa que este último no puede asumir plenamente el principio “*iura novit curia*”, ya que dicho principio pertenece exclusivamente al ámbito judicial. Su fundamento radica en la potestad del juez para aplicar el derecho de oficio, incluso cuando las partes no lo hayan invocado. Sin embargo, para efectos de comprensión y análisis, podría formularse un principio análogo, denominado “*iura consulit mediator*”, concebido como un correlato conceptual que pone en valor el papel del mediador administrativo en su manejo y conocimiento del derecho, no como aplicador, sino como facilitador informado.

Este principio no tiene origen en el derecho romano ni reconocimiento jurídico formal, pero resulta útil para explicar cómo el mediador puede manejar su conocimiento jurídico en el proceso de mediación, respetando siempre la autonomía de las partes.

El pseudo-principio “*iura consulit mediator*”, entendido como “el mediador orienta o consulta el derecho”, implicaría que el mediador no tiene la facultad de imponer interpretaciones legales ni resolver disputas jurídicas, pero puede utilizar su conocimiento normativo de manera informada y neutral para facilitar el proceso. Este enfoque fortalece el diálogo y la construcción de acuerdos en la mediación administrativa, siempre respetando la autonomía y la voluntad de las partes involucradas.

En este marco conceptual, el mediador puede:

- Aclarar el marco normativo: Proporcionar a las partes información objetiva sobre las disposiciones legales aplicables, evitando propuestas que puedan resultar inviables en el régimen jurídico-administrativo.
- Facilitar argumentos basados en precedentes: Compartir ejemplos o resoluciones de casos similares, de forma imparcial, para mejorar la predictibilidad del proceso y orientar a las partes sobre las implicaciones legales de sus propuestas.
- Orientar hacia la legalidad: Intervenir cuando una propuesta pueda vulnerar normas fundamentales, sugiriendo alternativas que sean viables dentro del marco jurídico.

Este principio conceptual, aunque —como se ha indicado— no se encuentra formalizado en el ordenamiento jurídico, resalta cómo el conocimiento del derecho por parte del mediador administrativo fortalece la legitimidad del proceso, asegurando que las soluciones alcanzadas sean informadas, ajustadas a la legalidad y respetuosas de los principios esenciales de la mediación.

Sin embargo, el conocimiento del Derecho puede resultar menos necesario en aquellos supuestos en los que el objeto del conflicto se oriente más bien a cuestiones de convivencia, de relaciones interpersonales o incluso a controversias vinculadas a decisiones administrativas discrecionales o de mera oportunidad, donde confluyen elementos subjetivos o valorativos que requieren dinámicas más propias de un experto en negociación y gestión de conflictos.

En estos contextos, cobra especial sentido la figura de la comediación, práctica habitual en países como Francia, en la que intervienen conjuntamente un mediador con formación jurídica en Derecho público y un mediador profesional especializado en la conducción del proceso y en la metodología dialógica. Ello no excluye, en modo alguno, que un mediador profesional sin formación jurídica específica, pero con conocimiento suficiente del entorno institucional y normativo en el que se desarrolla la mediación, pueda intervenir con plena solvencia, efectividad y respeto al compromiso deontológico que exige el proceso.

### **13.5 FLEXIBILIDAD Y ESPECIALIZACIÓN: OPCIONES PARA GARANTIZAR LA LEGALIDAD EN LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA**

En el ámbito de la mediación administrativa, la cuestión sobre la necesidad de que el mediador posea un conocimiento profundo del derecho administrativo es importante, pero no siempre sencilla de resolver. Si bien el ideal sería que el mediador cuente con una formación específica que le permita comprender y aplicar con precisión las normas que rigen el marco jurídico-administrativo, esto no siempre es factible en la práctica. La naturaleza compleja y especializada de este derecho puede generar escenarios donde el mediador carezca

de la formación técnica suficiente, lo que podría comprometer la eficacia y legalidad de los acuerdos alcanzados.

Una solución práctica y flexible para abordar esta limitación es considerar la posibilidad de que el mediador principal esté acompañado por los abogados de las partes, quienes pueden aportar su conocimiento y experiencia jurídica. Esta idea además de complementar las habilidades del mediador, también garantiza que las propuestas sean viables desde un punto de vista normativo. En este caso, el mediador actuaría como un facilitador imparcial, centrado en promover el diálogo y la comunicación efectiva, mientras que los abogados asegurarían que las soluciones respeten el marco legal aplicable. Esto, sin embargo, requiere una coordinación estrecha y un compromiso claro de mantener la neutralidad del mediador y evitar que los abogados dominen el proceso, desvirtuando su carácter colaborativo.

Otra alternativa viable tal como se ha indicado anteriormente es la figura de la mediación, donde dos mediadores actúan en conjunto, complementando sus respectivas áreas de "expertise". En este modelo, uno de los mediadores podría ser un experto en derecho administrativo, encargado de garantizar que las propuestas se ajusten a las normativas vigentes, mientras que el otro podría aportar habilidades en comunicación, gestión emocional y técnicas de resolución de conflictos. Esta división de roles enriquece el proceso y refuerza la confianza de las partes al combinar conocimientos técnicos con habilidades interpersonales. La mediación permite abordar el conflicto desde una perspectiva integral, asegurando tanto el rigor jurídico como la efectividad en la gestión del diálogo.

No obstante, queda abierta la cuestión de si debe exigirse de manera estricta que el mediador principal sea un experto puro en derecho administrativo. En este punto, la balanza debe inclinarse hacia la flexibilidad, adaptando los requisitos al caso concreto y a las necesidades del conflicto.

Si bien el rigor técnico es indispensable en muchas mediaciones administrativas, hay situaciones donde el conocimiento jurídico puede ser suplido o complementado por el apoyo de terceros, sin que ello comprometa la calidad del proceso. La clave está en establecer mecanismos que permitan garantizar la legalidad de los acuerdos y la imparcialidad del mediador, independientemente de la configuración específica del equipo mediador.

En última instancia, la decisión de optar por un mediador experto en derecho administrativo, la asistencia de abogados o un modelo de mediación debe considerar factores como la naturaleza del conflicto, las expectativas de las partes y la disponibilidad de profesionales capacitados. Este enfoque pragmático y adaptativo refleja la esencia misma de la mediación: buscar soluciones creativas y efectivas que respondan a las particularidades de cada caso, siempre dentro de los principios de legalidad, imparcialidad y equidad.

## **13.6 LA CONFIGURACIÓN PROFESIONAL DEL MEDIADOR: MODALIDADES DE RELACIÓN LABORAL Y CONTRACTUAL**

La relación profesional del mediador puede configurarse de diferentes formas, dependiendo del marco normativo, la naturaleza del encargo y las condiciones de la prestación de sus servicios. Esto abarca desde aspectos jurídicos, como la figura contractual aplicable, hasta las implicaciones laborales y económicas derivadas de su actividad.

### **1. Naturaleza de la relación profesional**

La actividad del mediador puede desarrollarse tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, lo que influye directamente en la forma en que se configura la relación jurídica entre el mediador y quien solicita sus servicios.

a) Por cuenta ajena: El mediador puede actuar como empleado de una organización, a través de un servicio público de mediación, de una institución privada o una entidad jurídica que gestione mediaciones. En este caso, la relación se regula mediante un contrato laboral, lo que implica:

- Dependencia jerárquica y sujeción a horarios, reglas y procedimientos establecidos por el empleador.
- Retribución regular, generalmente fijada por convenio colectivo o contrato individual.
- Responsabilidad limitada al cumplimiento de las tareas encomendadas dentro del marco establecido.

b) Por cuenta propia: El mediador puede actuar como profesional independiente, prestando servicios a través de contratos con particulares, empresas o administraciones públicas. En este caso, la relación es autónoma y regulada como un contrato de prestación de servicios, en el que el mediador asume las siguientes características:

- Ausencia de subordinación y autonomía en la ejecución del servicio.
- Obligación de cumplir con los términos pactados en el contrato, ajustándose a las leyes aplicables.
- Retribución generalmente basada en honorarios, que pueden estar determinados por las tarifas oficiales o por acuerdos con los clientes.

### **2. Figuras contractuales aplicables**

La relación entre el mediador y las partes que solicitan sus servicios puede configurarse a través de varias figuras contractuales, cada una con particularidades específicas.

a) Contrato de prestación de servicios

Es la figura más común para el mediador independiente. Este contrato regula la realización de una actividad o tarea específica a cambio de una

retribución económica, sin que exista una relación laboral. El mediador asume una “obligación de medios”, es decir, no garantiza un resultado concreto (como un acuerdo entre las partes), sino el desarrollo diligente del proceso de mediación.

b) Mandato

El mediador puede ser considerado un mandatario en virtud del encargo de dirigir el proceso de mediación. En este caso:

- El mediador actúa en nombre y por cuenta de las partes que lo contratan.
- Su actuación está delimitada por las instrucciones recibidas, pero dentro del marco normativo y ético aplicable.
- Este modelo es más frecuente en mediaciones específicas en las que las partes confían expresamente en el mediador para una gestión determinada.

c) Contrato de comisión

- En ciertos contextos, la relación del mediador puede asemejarse a la figura de una comisión, especialmente si se le encomienda un acto concreto, como facilitar un acuerdo en un conflicto administrativo. La comisión, sin embargo, puede limitarse a una tarea puntual dentro del proceso más amplio.

d) Relación de servicios públicos

- Cuando el mediador opera en un marco institucional, como un servicio público de mediación, su relación puede configurarse como una prestación de servicios administrativos, siendo retribuido directamente por la administración pública en virtud de su pertenencia a una plantilla o como externo contratado.

3. Autorización y requisitos previos

El ejercicio de la mediación, especialmente en el ámbito administrativo, requiere cumplir con ciertos requisitos legales y académicos, tales como:

- **Habilitación profesional:** Dependiendo del Estado, el mediador debe obtener una certificación o inscripción en un registro oficial que garantice su formación y competencia.
- **Formación especializada:** La normativa europea y nacional fomenta la formación inicial y continua para garantizar la calidad de los servicios de mediación.
- **Autorización administrativa:** En mediaciones administrativas, el mediador puede necesitar una autorización o designación oficial por parte de la administración competente.

4. Quién paga al mediador

El pago por los servicios del mediador varía según el contexto de la mediación:

- **Privada:** Los honorarios son sufragados por las partes implicadas en el conflicto. Estos honorarios pueden dividirse equitativamente entre las partes o ajustarse según lo acordado.

- Pública: En mediaciones derivadas de servicios públicos, la Administración puede asumir los costos del mediador. Esto es frecuente en programas de mediación gratuita o financiada por el Estado o las administraciones territoriales, autonómicas y locales.
  - Judicial: En mediaciones intraprocesales, puede haber un sistema mixto en el que parte del coste sea asumido por las partes y otra parte por el órgano judicial que promueve el proceso.
5. Implicaciones éticas y legales
- El mediador tiene la responsabilidad de garantizar que su actuación sea imparcial, ética y competente. Esto incluye:
- Respetar la confidencialidad y el secreto profesional.
  - Abstenerse de asumir casos en los que tenga conflicto de intereses.
  - Informar claramente a las partes sobre los costos, la metodología y las limitaciones del proceso.
6. Otros aspectos clave
- El mediador debe combinar habilidades técnicas con una profunda comprensión de las dinámicas humanas y las complejidades legales. Su actuación debe promover un equilibrio entre el respeto por los derechos de las partes y el cumplimiento de los objetivos de utilidad pública o de resolución eficaz del conflicto.
- La configuración de la relación profesional del mediador abarca múltiples facetas, desde su vínculo contractual y su retribución hasta las responsabilidades éticas y legales que guían su actuación. Todo ello le convierte en una figura esencial en la construcción de acuerdos sostenibles y justos.

### **13.7 LA RESPONSABILIDAD DEL MEDIADOR Y COSTE DE LA MEDIACIÓN**

La responsabilidad del mediador es una de las piezas fundamentales en el engranaje de la mediación. Cuando un mediador acepta llevar a cabo un proceso de mediación, adquiere un compromiso obligacional: cumplir bien fielmente con el encargo encomendado. Este compromiso implica actuar con la diligencia requerida y asumir las consecuencias de sus actos en caso de que cause daños o perjuicios a las partes.

En tal escenario, las partes afectadas tienen derecho a emprender acciones legales directamente contra el mediador o, en su caso, contra la institución de mediación que lo haya designado, dejando abierta la posibilidad de que esta última ejerza posteriormente acciones de reembolso contra el mediador.

Este marco de responsabilidad no es casual. Responde a la necesidad de garantizar que el proceso de mediación se desarrolle en un ambiente de confianza y rigor, donde las partes se sientan respaldadas tanto por la neutralidad del mediador, como por la seguridad de que cualquier error o negligencia será abordado con las medidas correspondientes. Además, la institución de media-

ción que avala al mediador no queda exenta de su cuota de responsabilidad. Si incumple sus propias obligaciones, o si la designación del mediador resulta inadecuada, también deberá asumir las consecuencias derivadas.

Otro aspecto fundamental del proceso de mediación es su coste, que, como regla general, se distribuye equitativamente entre las partes implicadas, salvo que estas acuerden lo contrario. Este enfoque busca evitar que el peso económico recaiga de manera desproporcionada sobre una de las partes, garantizando así un acceso más equitativo al proceso. Sin embargo, tanto los mediadores como las instituciones que los representan tienen la facultad de solicitar una provisión de fondos que permita cubrir los costos del procedimiento.

La provisión de fondos, más allá de su utilidad práctica, introduce un elemento de responsabilidad compartida. Las partes deben comprometerse económicamente con el proceso, demostrando así su interés y disposición para avanzar en la mediación. En caso de que una de las partes no cumpla con este requisito dentro del plazo estipulado, el mediador o la institución tienen la potestad de dar por concluida la mediación. No obstante, antes de llegar a esa decisión, deben informar a las otras partes, brindándoles la oportunidad de suplir la falta de pago y, con ello, mantener vivo el procedimiento.

Esta dinámica en la que la responsabilidad del mediador y la gestión económica del proceso se entrelazan, refleja la seriedad y la estructura que la mediación requiere para funcionar de manera efectiva. Lejos de ser un mero formalismo, cada uno de estos elementos garantiza que el proceso sea accesible, transparente y funcional, protegiendo a todas las partes implicadas y reafirmando la mediación como un método confiable para la resolución de conflictos.

### **13.8 REQUISITOS Y CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA**

Para ejercer como mediador en el ámbito de la mediación administrativa, es esencial cumplir con una serie de condiciones que garantizan la idoneidad, competencia y responsabilidad de quienes asumen esta función. Estas condiciones, alineadas con las exigencias comunes en otros ámbitos de la mediación, aseguran que el proceso se desarrolle con el rigor requerido en un entorno jurídico-administrativo.

En primer lugar, los mediadores deben ser personas naturales en pleno ejercicio de sus derechos civiles, sin restricciones legales que puedan limitar su capacidad para actuar en esta función. En el caso de las personas jurídicas o instituciones que se dediquen a la mediación, será imprescindible que designen a una persona natural que cumpla con los requisitos legales y técnicos para ejercer como mediador en el ámbito administrativo.

Además, es indispensable que los mediadores cuenten con una formación sólida y específica. Esto implica estar en posesión de un título oficial universi-

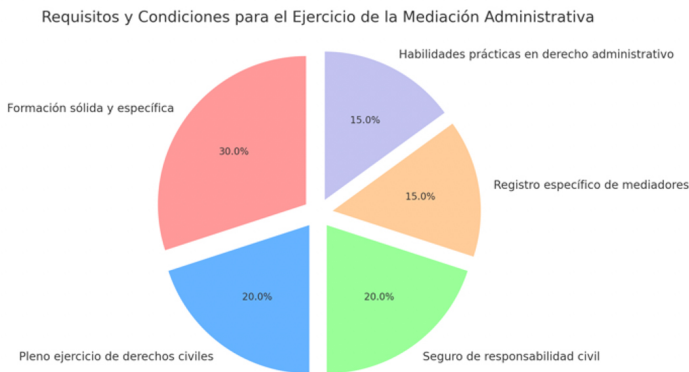
tario o de formación profesional superior y haber completado cursos especializados en mediación, impartidos por instituciones debidamente acreditadas.

Esta formación garantiza conocimientos teóricos, así como habilidades prácticas necesarias para abordar conflictos en el marco del derecho administrativo. Asimismo, la validez de esta formación debería ser reconocida en todo el territorio nacional, con el fin de asegurar la homogeneidad en la capacitación de los mediadores.

Otro elemento fundamental es la necesidad de suscribir un seguro o garantía equivalente que cubra la responsabilidad civil derivada de la actuación del mediador en los conflictos en los que intervenga. Esta obligación refuerza la confianza en el proceso, al garantizar que cualquier daño o perjuicio causado por el mediador será debidamente resarcido.

En los casos en que las normas lo requieran, el mediador deberá estar inscrito en un registro específico de mediadores e instituciones de mediación, dependiente del organismo competente al servicio de las administraciones públicas y con competencias en la materia. Esta inscripción formaliza su habilitación para actuar en el ámbito administrativo, así como el control y la supervisión de su actividad.

Estas disposiciones reflejan el compromiso con la profesionalidad, la transparencia y la calidad en la mediación administrativa. Si bien están inspiradas en marcos normativos aplicables a otros ámbitos de mediación, se ajustan a las particularidades del contexto administrativo, donde la interacción entre ciudadanos y administración pública requiere una especial atención a los principios de legalidad, imparcialidad y equidad.



### 13.9 TRANSPARENCIA Y GESTIÓN DEL PROCESO DE MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA

La actuación del mediador en un proceso de mediación administrativa debe estar guiada por un alto grado de compromiso con los principios que rigen

esta forma de resolución de conflictos. Su función principal es facilitar la comunicación entre las partes, creando un entorno en el que todas ellas puedan expresar sus puntos de vista y preocupaciones con libertad y confianza. Esto incluye garantizar que las partes dispongan de la información y el asesoramiento suficientes para tomar decisiones informadas y responsables durante el proceso.

Un aspecto esencial del papel del mediador es su conducta activa para promover el acercamiento entre las partes. No se trata simplemente de actuar como un observador neutral, sino de participar activamente en la construcción de un espacio de entendimiento, utilizando herramientas como la escucha activa, el manejo de emociones y la reformulación de posturas para encaminar a las partes hacia una solución consensuada. Esta actitud proactiva está siempre enmarcada en el respeto a los principios que rigen el proceso de mediación.

En los casos en que las partes estén representadas por abogados, la participación de estos profesionales en las sesiones de mediación debe ser acordada previamente. Aunque su ausencia en alguna sesión no invalida el procedimiento si así se ha consensuado, es responsabilidad del mediador garantizar que su participación, cuando sea necesaria, contribuya al desarrollo efectivo de la mediación y no introduzca tensiones o bloqueos innecesarios.

El mediador tiene el derecho y la obligación de renunciar a su papel en la mediación cuando considere que no puede cumplir con los estándares de imparcialidad que exige el proceso. En tales casos, deberá comunicar esta decisión a los mediados y documentarla en un acta en la que consten las razones de su renuncia. Este principio protege la integridad del proceso de mediación y asegura que las partes puedan confiar en la neutralidad del mediador.

Antes de iniciar o continuar con la mediación, el mediador debe revelar cualquier circunstancia que pudiera comprometer su imparcialidad o generar un conflicto de intereses. Estas circunstancias pueden incluir relaciones personales, contractuales o empresariales con alguna de las partes; intereses directos o indirectos en el resultado de la mediación; o haber actuado previamente en favor de alguna de los mediados, salvo en el contexto de mediaciones anteriores. Si se presentan estas situaciones, el mediador solo podrá seguir adelante si está seguro de poder mantener su imparcialidad y si las partes están plenamente informadas y consienten expresamente que continúe con el proceso.

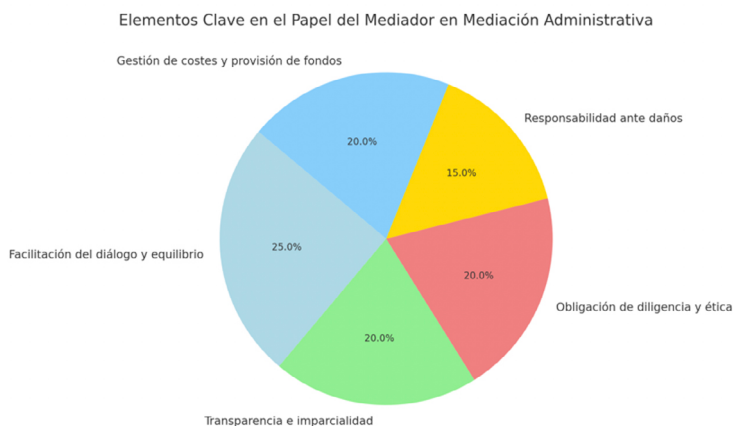
Esta obligación de transparencia es dinámica porque se mantiene durante todo el desarrollo de la mediación. El mediador debe estar atento a cualquier cambio en las circunstancias que pueda afectar su capacidad de actuar con imparcialidad y, en caso de detectarlo, debe comunicarlo inmediatamente a los mediados.

En última instancia, el mediador debe ser un facilitador del diálogo y un garante del equilibrio en el proceso. Su responsabilidad incluye la conducción técnica del procedimiento, también la creación de un entorno de respeto mutuo y la confianza en el que las partes puedan explorar soluciones de manera conjunta. Este papel exige habilidades interpersonales y un compromiso ético profundo con los principios que rigen la mediación administrativa.

La aceptación de un caso de mediación conlleva para los mediadores una obligación ineludible de cumplir fielmente con el encargo asumido. Esta responsabilidad es un compromiso ético y una exigencia legal que los vincula a actuar con diligencia, competencia y respeto hacia los mediados. En caso de incumplimiento o negligencia, los mediadores pueden ser considerados responsables de los daños y perjuicios ocasionados, otorgando a las partes perjudicadas el derecho a ejercer una acción directa contra ellos.

Este marco de responsabilidad garantiza la confianza en la mediación como herramienta eficaz de resolución de conflictos, exigiendo altos estándares de profesionalidad y compromiso tanto a los mediadores como a las instituciones que los respaldan. Se trata, en definitiva, de un equilibrio que protege a las partes implicadas en el proceso, asegurando que el mismo se desarrolle bajo los principios de calidad, ética y legalidad que lo caracterizan.

Este mecanismo asegura la sostenibilidad económica del proceso, y fomenta la corresponsabilidad de las partes en la mediación, subrayando la importancia de su compromiso para el avance y resolución del conflicto. La adecuada gestión de estos recursos, acompañada de una comunicación clara y oportuna, refuerza la transparencia y la confianza en el proceso mediador.



### 13.10 ACTUACIONES DEL MEDIADOR EN LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA

El mediador desempeña un papel necesario en la conclusión del procedimiento de mediación, tanto si este culmina en un acuerdo como si finaliza sin alcanzarlo. Su actuación se enmarca en diversas responsabilidades que aseguran el cierre formal, transparente y ordenado del proceso, siempre respetando los principios y las disposiciones legales aplicables.

En primer lugar, si las partes deciden dar por terminado el procedimiento, ya sea porque han llegado al acuerdo de hacerlo, porque ha expirado el plazo

máximo establecido o porque el mediador considera de manera razonada que las posiciones son irreconciliables, es el mediador quien debe gestionar esta decisión. En estos casos, su labor incluye la devolución de los documentos aportados por las partes y la custodia de aquellos que no correspondan ser devueltos, formando un expediente que conservará durante un plazo legal de cuatro meses.

Cuando la mediación finaliza por la renuncia del mediador o por el rechazo de las partes a este, el procedimiento solo concluirá de manera definitiva si no se designa un nuevo mediador. En tal circunstancia, el mediador debe asegurarse de que la transición o el cierre se realice de manera ordenada, sin vulnerar los derechos de las partes.

La elaboración del acta final es otra de las responsabilidades clave del mediador. Este documento, que determina la conclusión del procedimiento, debe reflejar con claridad y precisión los acuerdos alcanzados o las razones por las cuales el proceso no ha prosperado. El mediador se encarga de garantizar que el acta sea firmada por todas las partes y por él mismo, señalando, si es necesario, la negativa de alguna parte a firmarla. Posteriormente, entregará un ejemplar original a cada una de las partes que lo desee.

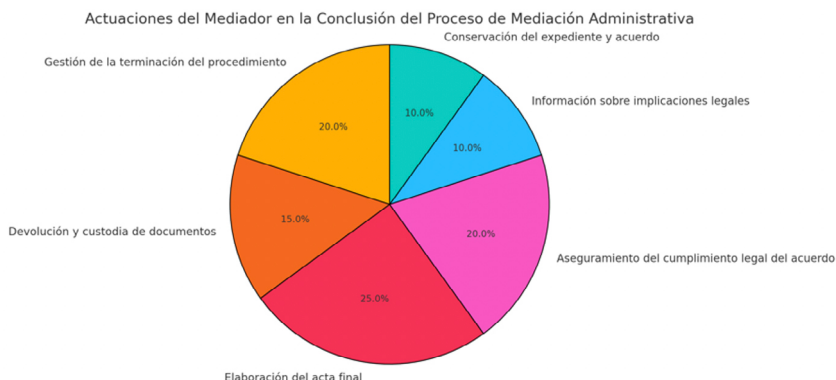
En los casos en los que se alcanza un acuerdo de mediación, el mediador debe asegurarse de que este documento cumpla con todos los requisitos legales. Esto incluye la identificación y domicilio de las partes, el lugar y fecha de su firma, las obligaciones asumidas por cada parte y la constancia de que el procedimiento se ha desarrollado conforme a la normativa. Además, debe figurar la identidad del mediador o mediadores y, en su caso, de la institución de mediación correspondiente.

El mediador además de facilitar la redacción del acuerdo, también informa a las partes sobre su carácter vinculante y la posibilidad de elevarlo a escritura pública para otorgarle fuerza ejecutiva. Asimismo, debe reservar un ejemplar del acuerdo para su conservación, asegurando que se mantenga un registro adecuado.

Finalmente, el mediador tiene la responsabilidad de garantizar que las partes comprendan plenamente las implicaciones legales de su acuerdo. Aunque lo convenido es vinculante, también debe explicar que el acuerdo podría ser objeto de nulidad únicamente por las causas que invalidan los contratos, en conformidad con el marco legal vigente.

Teniendo en cuenta que el convenio o acuerdo de mediación se formaliza mediante su homologación judicial o a través del acto administrativo subsiguiente, su posible rechazo deberá resolverse conforme a las causas de nulidad o anulabilidad aplicables en cada uno de los ámbitos en los que se plantee.

Estas actuaciones del mediador, realizadas con profesionalidad y respeto por el procedimiento, aseguran que el cierre del proceso de mediación, ya sea con o sin acuerdo, sea legítimo, transparente y ajustado a los principios fundamentales que rigen esta práctica.



### 13.11 LA COMEDIACIÓN: EL ARTE DE MEDIAR EN COMPAÑÍA

La comediación es una técnica que permite que dos personas mediadoras conduzcan de forma compartida y coordinada un proceso de mediación. Lejos de duplicar funciones, la comediación permite desplegar una mirada más rica, flexible y profunda sobre el conflicto, especialmente útil cuando este presenta una dimensión técnica compleja o se enmarca en contextos institucionales con reglas y exigencias formales.

En el ámbito de la mediación administrativa, la presencia de un mediador especializado en la materia —por ejemplo, en derecho urbanístico, contratación pública o gestión medioambiental— junto a un mediador profesional generalista con experiencia en dinámicas relacionales, comunicación y técnicas de facilitación, ofrece una combinación potente. Uno puede ocuparse de delimitar los márgenes normativos, traducir términos jurídicos, identificar restricciones y oportunidades del marco legal; el otro puede centrarse en construir confianza, sostener el ritmo emocional del proceso, intervenir sobre la dinámica de las partes y crear un espacio de contención.

Esa complementariedad, sin embargo, exige preparación previa, definición de roles, alineamiento estratégico y escucha activa mutua. La comediación solo funciona si existe una verdadera sintonía entre quienes median: no basta con ser dos, hay que actuar como uno. Por eso, antes del inicio formal del procedimiento, los mediadores deben tomarse el tiempo de analizar el caso conjuntamente, definir objetivos comunes, repartirse tareas, establecer reglas de intervención y prever posibles escenarios. Durante las sesiones, deben mantenerse atentos no solo a las partes, sino también el uno al otro, respetando los turnos, reforzando los mensajes esenciales y sosteniéndose mutuamente cuando la complejidad o el desgaste lo requieran. Entre sus ventajas destacan la riqueza de perspectivas, la capacidad de sostener procesos largos o delicados, la posi-

bilidad de conectar con diferentes estilos de parte y una mayor solidez técnica y emocional ante situaciones de impasse.

No obstante, no está exenta de riesgos: puede generar confusión en las partes si no se presenta adecuadamente, requiere mayor tiempo de coordinación y puede tensionarse si los estilos de los mediadores no son compatibles o si uno de ellos desborda el marco acordado. Por eso, más que una herramienta rutinaria, la mediación es una opción consciente y profesional que debe usarse cuando el contexto lo justifica y cuando hay garantías de que ambos mediadores pueden construir una voz común, coherente, plural, pero no fragmentada. En los procedimientos administrativos, donde los conflictos suelen ser técnicos, institucionales y profundamente humanos a la vez, disponer de esa doble voz —una que entienda las normas, otra que escuche los matices— puede marcar la diferencia entre resolver y transformar.

Cuando la mediación se realiza a dos voces, la estructura del modelo MEDAD adquiere una dimensión particular. La presencia de dos mediadores multiplica la mirada, pero exige una coordinación fina que se despliega de forma distinta en cada una de las fases del proceso. En la etapa metodológica, la mediación requiere un acuerdo previo entre los profesionales sobre el enfoque que se adoptará, los límites del caso, los estilos que se alternarán y la imagen que se proyectará ante las partes. Se trata de construir un marco común de intervención, coherente y confiable. Esta primera fase es decisiva para definir el reparto funcional: quién abrirá el procedimiento, quién sostendrá la dimensión jurídica si la hubiera, quién facilitará el vínculo con las partes, quién tomará la palabra en momentos críticos o de impasse. Todo debe estar premeditado, sin que ello impida la flexibilidad posterior.

En la fase de escucha activa, la coordinación adquiere otro registro: uno de los mediadores puede sostener el hilo verbal, mientras el otro observa matices, emociones, gestos, y reformula cuando conviene. Aquí la diferencia de estilo puede ser una virtud si se convierte en juego armónico y no en disonancia. Las partes perciben que no están solas, que el proceso está cuidado desde distintos ángulos, que no hay improvisación ni rigidez. Esta percepción de cuidado potencia la expresión y abre canales de comunicación que a veces un solo mediador no puede activar.

Cuando se accede al diagnóstico compartido, la mediación permite una exploración más rica. Mientras uno ayuda a ordenar los relatos, el otro puede conectar elementos dispersos, aportar claves técnicas o formular hipótesis que en solitario serían arriesgadas. La construcción conjunta del mapa del conflicto se enriquece cuando hay dos personas atentas, complementarias, que no compiten por el control del proceso, sino que lo ofrecen desde la suma de sus capacidades.

En la fase de armonización, esta doble mirada puede abrir opciones creativas. Uno puede facilitar propuestas desde una visión práctica o normativa, mientras el otro ayuda a mantener la relación, a devolver el sentido profundo del acuerdo, a recordar lo que está en juego para cada parte. Si hay tensión, uno puede contener mientras el otro guía; si hay atasco, uno puede desblo-

quear mientras el otro escucha. El equilibrio es dinámico, y se basa en una escucha constante no solo hacia las partes, sino también entre los mediadores.

Finalmente, en la decisión compartida, la comediación actúa como una garantía de legitimidad. El acuerdo que se alcanza ha sido observado, validado y sostenido desde dos perspectivas. La formalización del consenso es más que un acto de cierre, es un acto de confirmación mutua entre quienes median. Es aquí donde se aprecia si el proceso ha sido verdaderamente compartido, si ha existido una estrategia común, si las reglas previas han funcionado o si fue necesario reajustarlas sobre la marcha. La comediación, cuando se ejerce con preparación, humildad y conciencia de equipo es una forma madura de mediación. Supone aceptar que dos voces pueden crear un solo espacio, que el conflicto necesita más de una mirada, y que en los procesos complejos -como lo son muchos de los conflictos administrativos-, mediar en compañía supone articular una intervención cooperativa capaz de generar un espacio relacional abierto, estratégicamente conducido y orientado a la construcción de resultados confiables.

### **13.12 EL PAPEL DE LOS MEDIADOS: ESPECIAL ATENCIÓN A LOS REPRESENTANTES DE LA ADMINISTRACIÓN**

En el ámbito de la mediación administrativa, la figura de los mediados adquiere una relevancia fundamental, en especial cuando una de las partes es la propia Administración Pública. Entre los participantes en estos procesos encontramos, de un lado, al ciudadano o persona afectada por una decisión o actuación administrativa y, de otro, a los representantes de la Administración que intervienen en la mediación. Estos últimos pueden ser letrados de la Administración, abogados del Estado, gestores, técnicos o cualquier cargo público con responsabilidades en una dirección general, subdelegación u órgano administrativo o del sector público de distinta naturaleza.

#### **A) El papel colaborativo del ciudadano o de su representante legal:**

El papel del ciudadano “mediado” o de su representante legal no puede reducirse a una mera asistencia pasiva. Su participación en la mediación implica una serie de responsabilidades que van más allá de seguir las reglas del proceso y atender las indicaciones del mediador. Es esencial que exponga su posición con claridad, presentando sus argumentos de manera ordenada y fundamentada, y aportando, en su caso, la documentación necesaria para sustentar su postura. Su actitud durante la mediación debe ser de respeto y cooperación, evitando actitudes defensivas o de confrontación que puedan dificultar el diálogo.

El éxito de la mediación depende tanto de la habilidad del mediador como de la disposición de las partes a comprender la perspectiva del otro. En este sentido, el particular debe practicar la escucha activa, es decir, prestar atención

a los argumentos de la Administración y tratar de entender sus razones, con el fin de identificar puntos de coincidencia que faciliten una solución consensuada. La mediación no es un espacio de litigio ni una prolongación del procedimiento administrativo, sino una oportunidad para explorar alternativas de solución. Por ello, el mediado debe estar abierto a considerar distintas opciones y proponer acuerdos realistas que sean viables dentro de la legalidad.

Es importante que el ciudadano o su representante comprenda los límites de la mediación. No todas las decisiones administrativas pueden ser modificadas y existen restricciones legales que escapan a este proceso. Por ello, quien participa en la mediación debe ser consciente de que ciertos aspectos de su caso pueden estar sujetos a límites en términos de disponibilidad que no dependen de la voluntad del mediador ni de la Administración. Sin embargo, esto no significa que el proceso sea inútil, sino que requiere un enfoque realista que ayude a encontrar puntos de acuerdo sin generar expectativas inalcanzables.

Si se llega a un acuerdo en la mediación, es esencial que el ciudadano se comprometa con su cumplimiento, asumiendo la parte de responsabilidad que le corresponde. La mediación solo tiene sentido si las partes involucradas están dispuestas a respetar lo pactado y a actuar en consecuencia. No debe entenderse como una mera formalidad para agotar vías previas antes de acudir a un contencioso, sino como un verdadero espacio de resolución de conflictos en el que ambas partes buscan un entendimiento mutuo.

Del mismo modo, el ciudadano debe utilizar la mediación de forma adecuada, evitando instrumentalizarla como un mecanismo dilatorio o como una estrategia para posponer decisiones administrativas sin una voluntad real de diálogo.

En definitiva, el mediado en la mediación administrativa no es un simple espectador ni un peticionario que espera una solución impuesta. Es un actor esencial en la construcción del acuerdo, cuya implicación, disposición al diálogo y compromiso con el proceso son determinantes para el éxito de la mediación. Entender su papel en estos términos es clave para que la mediación administrativa cumpla con su función de facilitar soluciones consensuadas dentro del marco de la legalidad y del interés público.

## **B) El papel del representante de la administración:**

Por lo que respecta al “mediado” representante de la Administración, debe indicarse que, desde el punto de vista jurídico, una de las primeras cuestiones que se plantea es su capacidad real de tomar decisiones y alcanzar acuerdos en el marco de la mediación. Si carecen de esta facultad, el proceso se ve condicionado por la necesidad de someter cualquier propuesta de acuerdo a la aprobación del órgano competente, lo que puede retrasar la resolución del conflicto y afectar la eficacia del mecanismo mediador. En estos casos, la mediación adquiere una función más orientada a la exploración de soluciones viables que, en última instancia, deberán ser validadas por la autoridad con capacidad decisoria.

El Abogado del Estado, conforme al artículo 77 del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado, desempeña un papel dual en los procesos de mediación y otros medios de solución de controversias. Su función principal es la de asesor jurídico del órgano administrativo afectado, garantizando el respeto a la legalidad y la protección del interés público.

Sin embargo, su intervención no se limita a un rol pasivo: si el órgano interesado lo solicita expresamente, puede asumir una función activa en la mediación, representando a la Administración en las sesiones convocadas y, llegado el caso, firmando el acta final de mediación. En este marco, su actuación se rige por los principios de buena fe, confianza legítima y respeto mutuo, asegurando que el proceso se desarrolle con equidad y transparencia. Así, más allá de su labor consultiva, el Abogado del Estado puede convertirse en un actor directo de la mediación, encauzando la negociación dentro de los límites legales y velando por la validez y viabilidad jurídica del acuerdo alcanzado.<sup>156</sup>

En todo caso, la intervención de estos representantes no puede reducirse —como se ha indicado— a un papel testimonial o de intermediación pasiva. Atendiendo a las exigencias establecidas en las Leyes 39/2015 de procedimiento administrativo y 40/2015 del sector público, es evidente que quienes actúan en nombre de la Administración en un proceso de mediación deben observar

---

156. Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado.

*“Artículo 77. Derivación judicial a mediación o a otros medios de solución de controversias.*

*Cuando en un proceso judicial en el que intervenga el Abogado del Estado se acuerde por resolución judicial o procesal la derivación a la mediación o a otro medio de solución de controversias, deberá aquél actuar conforme a las reglas siguientes:*

*a) Deberá oponerse a la derivación cuando la ley no lo permita o cuando recaiga sobre una materia que no pueda ser objeto de estos procedimientos de resolución de conflictos, especialmente cuando no pueda ser objeto de transacción.*

*b) Recabará, en su caso, de forma simultánea a la formulación de la oposición, el parecer del órgano autor de la actividad administrativa afectada por el proceso sobre la propuesta de derivación, pudiendo acompañar nota en la que exponga su parecer sobre la procedencia de la misma en atención a la materia sobre la que recae y a la fase del proceso en que se encuentra.*

*c) El Abogado del Estado únicamente informará a favor de la propuesta de derivación cuando conste por escrito del órgano autor de la actividad administrativa afectada que se admite someter la controversia a mediación o a otro medio de solución de controversias propuesto por el órgano judicial y no deba oponerse conforme a lo dispuesto en la regla 1.ª.*

*d) Acordada la derivación a los medios de solución de controversias, el Abogado del Estado limitará su actuación a la función de asesoramiento a dicho órgano en la fase de negociación que éste lleve a cabo, actuando conforme a los principios de buena fe, confianza legítima y respeto mutuo. A petición expresa del órgano interesado, podrá comparecer en su representación en las sesiones que puedan convocarse o firmar el acta final de mediación.*

*e) En el proceso de solución de controversias, el Abogado del Estado velará por el cumplimiento de los principios de voluntariedad, confidencialidad, neutralidad e imparcialidad del mediador y de igualdad entre las partes.*

*f) Si se alcanzare un acuerdo, el Abogado del Estado deberá asesorar sobre la conformidad a derecho del contenido del acuerdo y asegurar que se incorporen las autorizaciones de la administración competente necesarias para la validez del acuerdo.”*

los principios de legalidad, objetividad, transparencia y eficacia en su actuación. A ello se suma la obligación de ajustarse a los valores éticos que rigen la función pública, tales como la integridad, la imparcialidad y el respeto a los derechos de los ciudadanos.

Ahora bien, más allá de estos deberes generales, la participación de los representantes administrativos en la mediación requiere el desarrollo de competencias específicas que permitan optimizar el proceso. En este sentido, resulta indispensable que cuenten con habilidades de negociación, ya que la mediación implica la búsqueda de soluciones consensuadas que satisfagan los intereses en conflicto sin comprometer el interés general. La falta de formación en esta materia puede obstaculizar el éxito del procedimiento y generar desconfianza en el ciudadano sobre la capacidad de la Administración para resolver disputas de manera colaborativa.

Otro aspecto esencial en la actuación de los representantes administrativos es su relación con el mediador, quien, en estos procedimientos, asume la dirección del proceso y ostenta una autoridad moral derivada de su rol imparcial y de su capacidad para gestionar el conflicto de manera eficiente. A diferencia de otros escenarios en los que la Administración puede ejercer potestades públicas con prerrogativas decisorias, en el ámbito de la mediación su representante no tiene la facultad de imponer decisiones ni de dictar actos administrativos con efectos vinculantes. Esto supone un cambio de paradigma en la relación con el mediador, ya que su comportamiento debe ajustarse a las reglas y directrices que este establezca.

En consecuencia, el representante de la Administración debe mantener una conducta subrogada a la disciplina que impone el proceso de mediación, respetando los principios de equidad, imparcialidad y buena fe que rigen el procedimiento. Su actitud debe ser asertiva, evitando posturas rígidas o intransigentes que obstaculicen el desarrollo del proceso. Se trata de representar los intereses de la Administración con firmeza de manera dialogante y constructiva, facilitando la generación de acuerdos equilibrados que puedan ser validados posteriormente por la autoridad competente.

Además de la capacidad negociadora, los representantes administrativos deben poseer habilidades comunicativas que les permitan exponer con claridad los argumentos de la Administración, escuchar activamente las posiciones de la otra parte y contribuir a la construcción de acuerdos equilibrados. La mediación, en este contexto, es un espacio en el que se pueden identificar intereses comunes y explorar soluciones innovadoras que no siempre son posibles dentro del esquema tradicional de la actuación administrativa.

Por último, es fundamental que los representantes de la Administración en la mediación posean una comprensión clara de la estructura interna del organismo al que pertenecen y de los procedimientos que rigen la adopción de decisiones en su ámbito competencial. Esto les permitirá evaluar la viabilidad de los acuerdos propuestos y orientar el proceso de forma realista, evitando generar expectativas que no puedan materializarse en la práctica.

**Sabías que...**

*La participación de los representantes de la Administración en la mediación requieren una preparación específica en negociación, comunicación y gestión del conflicto. La Administración no puede limitarse a intervenir de manera reactiva en estos procedimientos, sino que debe asumir un rol proactivo que garantice la eficacia de la mediación como instrumento de resolución de controversias en el ámbito público.*

**— El papel de los mediados: especial atención a los representantes de la Administración:**

Aspecto	Descripción
<b>Los mediados representantes de la Administración</b>	letrados, abogados del estado, ministros, consejeros, gestores, técnicos, sector público.
<b>Capacidad de decisión</b>	Depende del marco jurídico; si no tienen competencia decisoria o delegación, el acuerdo debe ser validado por la autoridad competente.
<b>Principios que deben cumplir</b>	Legalidad, objetividad, transparencia, eficacia, integridad, imparcialidad y respeto a los derechos ciudadanos.
<b>Habilidades necesarias</b>	Negociación, comunicación efectiva, escucha activa y capacidad para generar acuerdos equilibrados.
<b>Relación con el mediador</b>	El mediador ostenta la autoridad moral y dirige el procedimiento; los representantes deben respetar sus reglas.
<b>Actitud y comportamiento</b>	Deben ser asertivos, dialogantes y evitar posturas rígidas que obstaculicen el proceso.
<b>Conocimiento de la estructura administrativa</b>	Deben comprender la estructura y procedimientos administrativos para evaluar la viabilidad de los acuerdos.
<b>Impacto en la eficacia de la mediación</b>	La Administración debe adoptar un rol proactivo para garantizar el éxito de la mediación.

- **Vázquez de Castro, Eduardo y García Villaluenga, Leticia.** “Habilidades y procedimientos en la mediación. De la teoría a la práctica de los MASC” 2ª Ed. Aranzadi
- **Alejos Garmendía, Beatriz.** “La mediación jurídica: una solución eficaz para evitar la judicialización de los conflictos” 1ª Ed. Aranzadi. 2024.
- **Arturo Álvarez Alarcón, Arturo y García Molina, Pablo.** “Mediación y Derecho” 3ª Ed. Aranzadi. 2023
- **Rojas Pozo, Casiano.** “La mediación como un sistema eficaz de solución de conflictos en todos los ámbitos. La mediación administrativa”. ICADE. Revista de la facultad de derecho. Núm. 98 (2016)
- **Belloso Marín, Nuria.** “Del estatuto del mediador a una ética de la mediación”; Universidad de Burgos. Libro: “Mediación es justicia. El impacto de la Ley 5/2012, de mediación civil y mercantil: actas del III Simposio “Tribunales y Mediación”. Madrid, septiembre 2013.
- **Mesa Marrero, Carolina.** “Incumplimiento y responsabilidad civil de los mediadores en la ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles”. Revista de Derecho Privado 04/2013. Reus.



## TEMA XIV

# LOS ESPACIOS DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE LA DISPONIBILIDAD

SUMARIO: 14.1 Introducción. 14.2 La Mediación Administrativa en el Ámbito de las Autorizaciones: Un Instrumento para Equilibrar Intereses. 14.3 La Mediación Administrativa y la Terminación Convencional en las Autorizaciones: Real Decreto 1778/1994 como Ejemplo de Flexibilidad Normativa. 14.4 Autorizaciones administrativas sobre estricto cumplimiento normativo. 14.5 Autorizaciones administrativas con impacto en derechos humanos. 14.6 Mediación en Extranjería y régimen de autorizaciones. 14.6.1 Reglas propias para la mediación en extranjería y autorizaciones. 14.6.2 Aspectos específicos del régimen de autorizaciones en extranjería. 14.6.3 Especial referencia en las autorizaciones de entrada y salida del territorio nacional. 14.6.4 Habilidades y enfoques del mediador en extranjería.

### 14.1 INTRODUCCIÓN

La mediación administrativa se configura como una herramienta eficaz y versátil para gestionar conflictos que surgen en los escenarios regulados por el derecho administrativo, caracterizados por su naturaleza compleja y transversal. Este capítulo y los siguientes abordarán las materias sobre las que puede recaer este sistema de composición, destacando su capacidad para adaptarse a la diversidad de situaciones en las que los ciudadanos y las administraciones públicas interactúan.

El derecho administrativo, como conjunto normativo que regula la organización y el funcionamiento de las entidades del sector público, abarca un abanico de materias que incluyen desde la gestión de licencias y autorizaciones hasta la contratación pública, el régimen sancionador, las subvenciones o la

ordenación del territorio. Estas áreas, tradicionalmente gestionadas a través de procedimientos administrativos y jurisdiccionales, presentan un potencial significativo para la incorporación de la mediación como alternativa a la tradicional forma de resolver los conflictos.

Este sistema compositivo además de facilitar un escenario más dialogante y colaborativo, también promueve una resolución ágil y menos confrontativa, lo que resulta especialmente relevante en contextos donde la confianza entre los ciudadanos y la Administración puede estar deteriorada. A través de este mecanismo, las partes implicadas tienen la oportunidad de abordar sus diferencias de manera constructiva, explorando soluciones que trascienden la rigidez de los procedimientos reactivos.

Las siguientes páginas invitan a reflexionar sobre el papel de la mediación en un contexto jurídico-administrativo en constante evolución, donde la relación entre el sector público y los ciudadanos demanda nuevos enfoques para el uso de estrategias diferenciadas que se acomoden de forma singular a cada una de las especialidades del derecho público.

## **14.2 LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LAS AUTORIZACIONES: UN INSTRUMENTO PARA EQUILIBRAR INTERESES**

Se entiende por autorizaciones todos aquellos actos administrativos, cualquiera que sea su denominación específica, por los que, en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la Administración, se permite a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y la valoración del interés público afectado.<sup>157</sup>

El régimen de autorizaciones en derecho administrativo es un sistema dinámico que varía según el ámbito en el que se aplique, reflejando las particularidades de cada situación y los derechos que se protegen. Estas autorizaciones, aunque comparten características comunes, como la necesidad de cumplir con elementos reglados y garantizar el interés general, se ajustan de manera específica a las demandas propias de cada caso. Las autorizaciones en extranjería son un ejemplo claro de cómo el derecho administrativo opera en contextos diversos donde los derechos fundamentales adquieren un papel central.

En estos casos, los actos administrativos y las resoluciones deben cumplir con la legalidad formal y material, si bien deben ser interpretados desde una perspectiva humanitaria y en favor de las personas que sufren cualquier vulnerabilidad, garantizando que la protección de la dignidad humana sea prioritaria.

---

157. Tal como la define el artículo 1.2 Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones.

Esta postura exige que las decisiones administrativas sean motivadas, proporcionales y respetuosas con los derechos humanos, sobre todo cuando están en juego aspectos como la vida familiar, la seguridad e integridad física, la no discriminación o el derecho a la salud.

Por otro lado, las autorizaciones relacionadas con el uso de bienes públicos o actividades específicas, como las licencias de caza o pesca, tienen un enfoque diferente. Aquí el interés público tiene una mayor presencia sobre los derechos individuales, ya que el objetivo principal es garantizar la sostenibilidad de los recursos y la protección del medio ambiente. Aunque estas autorizaciones no impactan directamente en los derechos fundamentales, sí requieren un equilibrio cuidadoso para respetar tanto el marco técnico-normativo como las expectativas legítimas del solicitante.

La mediación, en este sentido, desarrolla una importante función para generar soluciones que permitan proteger el interés colectivo sin perjudicar indebidamente los intereses individuales.

En el ámbito de las actividades económicas o empresariales, como las licencias comerciales o industriales, el enfoque se desplaza hacia la regulación de actividades que pueden afectar a la seguridad, la salud pública o la competencia en el mercado.

En el complejo entramado de las autorizaciones administrativas, donde convergen intereses particulares y colectivos, la mediación administrativa es una herramienta efectiva para garantizar un equilibrio justo. Las autorizaciones, ya sean urbanísticas, ambientales, sanitarias o comerciales, implican decisiones que afectan tanto al ejercicio de derechos individuales como al cumplimiento de objetivos de interés general.

En este contexto, la mediación permite desactivar conflictos derivados de interpretaciones normativas, excesos burocráticos o discrepancias técnicas, ofreciendo un espacio de diálogo que respeta los principios de legalidad y proporcionalidad. Este mecanismo es especialmente relevante para prevenir la judicialización innecesaria, agilizar procedimientos y promover soluciones innovadoras que armonicen las expectativas de los administrados con las obligaciones de la Administración.

La mediación intrajudicial ha demostrado ser una herramienta eficaz en el ámbito de las autorizaciones administrativas, como lo evidencia el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas de Gran Canaria. Este caso refleja cómo a través de un procedimiento de mediación jurisdiccional, las partes alcanzaron un acuerdo transaccional, homologado judicialmente, que estableció los derechos y obligaciones respecto al abastecimiento y depuración de aguas, garantizando así la urbanización efectiva de un complejo residencial. Este acuerdo resolvió el litigio principal, pero además puso fin a ocho procedimientos contencioso-administrativos, que dio lugar al archivo de expedientes

sancionadores y administrativos, así como a la revocación de autorizaciones sin necesidad de más litigios.<sup>158</sup>

## Caso práctico

**Materia de aguas: Simulación del modelo MEDAD en un conflicto sobre autorizaciones administrativas en Las Palmas.**

**Contexto del conflicto:** El problema surge en torno a un proyecto de urbanización de un complejo residencial en la isla de Gran Canaria. La promotora del complejo había obtenido autorizaciones administrativas relacionadas con el abastecimiento y la depuración de aguas. No obstante, la administración autonómica decide revocar dichas autorizaciones, generando un litigio principal que se tramita ante un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas.

El litigio no era un caso aislado: a su alrededor orbitaban otros ocho procedimientos contencioso-administrativos, expedientes sancionadores abiertos, trámites administrativos acumulados y una situación de incertidumbre jurídica que ponía en riesgo la viabilidad del proyecto y las relaciones entre las partes implicadas.

**Importante advertencia metodológica:**

Por razones de confidencialidad, se desconocen las dinámicas desplegadas por el mediador en este caso concreto. Sin embargo, el resultado alcanzado —un acuerdo transaccional homologado judicialmente que resolvió el litigio principal, archivó procedimientos administrativos y facilitó la revocación de actos sin más contienda— permite reconstruir una simulación razonable con base en el modelo MEDAD. Este ejercicio resulta útil porque las fases y estrategias del modelo MEDAD conducen a resultados semejantes.

**Simulación del modelo MEDAD aplicado al caso**

**M – Metodología:** enfoque híbrido con control estructurado

Se opta por una metodología híbrida, con base evaluativa pero integrada con elementos transformativos. Las sesiones se organizaron siguiendo una planificación procesal coordinada con el juzgado. Se combinaron reuniones conjuntas y confidenciales, priorizando una estructura secuenciada y centrada en los intereses comunes. El diseño procesal de la mediación incluyó:

- Reuniones individuales de apertura con cada parte.
- Sesiones conjuntas para la exploración de soluciones.
- Espacios de escucha técnica con expertos en aguas y urbanismo.
- Validación jurídica continua de las propuestas.

**E – Escucha activa:** del bloqueo normativo a la visión compartida.

Las partes manifestaban posturas rígidas, amparadas en informes técnicos contradictorios. Sin embargo, al propiciar un espacio de validación emocional y técnica, la mediación permitió que se escucharan los argumentos jurídicos y los efectos reales del conflicto: parálisis del proyecto, pérdida económica, presión institucional, desconfianza entre administraciones, etc.

La Administración, inicialmente centrada en el control normativo, comenzó a escuchar el impacto social de sus decisiones. La promotora, por su parte, comprendió la necesidad de adaptar su proyecto a criterios de sostenibilidad técnica y jurídica.

---

158. La mediación intrajudicial ha demostrado ser una herramienta eficaz en el ámbito de las autorizaciones administrativas, como lo evidencia el Auto nº 208/2017 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Las Palmas (recurso nº 190/2016). Este caso se enmarca dentro de un proyecto piloto de mediación administrativa promovido por el Instituto Europeo de Mediación y Ética Pública (IEMEP) y resolvió el conflicto entre la mercantil Club Lanzarote, S.A., urbanizadora del complejo inmobiliario, y el Consejo Insular de Aguas de Lanzarote.

**D – Diagnóstico: mapas y relaciones de interdependencia**

Una vez reconocidas las variables clave, se trabajó un diagnóstico conjunto mediante:

-Mapa del conflicto administrativo: actores, decisiones, actos recurridos, resoluciones, informes.

-Diagrama de relaciones de poder e influencia: se trazaron las conexiones entre la Consejería, el Consejo Insular de Aguas, el Ayuntamiento, los órganos judiciales, la promotora y las comunidades vecinales.

-Diagrama de flujo de autorizaciones: se visualizó cómo cada permiso revocado, expedientado o paralizado encadenaba los demás procedimientos.

Este diagnóstico permitió pasar de la fragmentación jurídica a una visión sistémica del conflicto.

**A – Armonización: propuestas conjuntas y legitimación recíproca**

El corazón del proceso fue la generación de propuestas que permitieran armonizar la legalidad administrativa con la viabilidad urbanística. Se aplicó aquí el método de negociación de la Escuela de Harvard, priorizando los intereses sobre las posiciones. Las soluciones nacieron del terreno compartido:

-Consolidación jurídica de derechos adquiridos.

-Redefinición técnica de las condiciones de depuración.

-Compromiso para subsanar deficiencias técnicas mediante planes supervisados.

-Archivo coordinado de procedimientos paralelos y compromisos institucionales de no reiteración.

**D – Decisión compartida: acuerdo judicial homologado**

El acuerdo final se formalizó y fue homologado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. Este acuerdo:

-Puso fin al procedimiento principal.

-Archivó ocho procedimientos contencioso-administrativos.

-Permitió revocar autorizaciones sin nuevos conflictos.

-Cerró expedientes sancionadores.

-Dio luz verde a la continuación del desarrollo urbanístico conforme a derecho.

**Tipo de mediación predominante**

Aunque el proceso fue híbrido, pueden identificarse tres enfoques predominantes:

-Evaluativa en los aspectos jurídicos y administrativos: el mediador debía valorar la viabilidad jurídica de las propuestas.

-Transformativa en las relaciones entre Administración y empresa: se reconstruyó una confianza institucional mínima.

-Harvard en la metodología de propuesta: se centró en intereses comunes y criterios objetivos.

**Punto de inflexión del mediador**

El momento decisivo del proceso no fue un giro dramático, sino un movimiento sutil pero profundo, sembrado en una conversación bilateral con la Administración autonómica. El mediador, tras haber escuchado durante semanas la tensión acumulada, planteó una reflexión más que una exigencia. En lugar de cuestionar la legalidad de la revocación, invitó a considerar su resonancia pública y su sostenibilidad en el tiempo. Lo hizo con una pregunta abierta, cargada de reconocimiento y sentido institucional:

“¿Ha pensado su equipo en el impacto social y crédito reputacional que puede tener esta situación desde criterios de “buena administración” si no se gestiona desde una lógica de solución?; ¿Qué alternativas realistas podrían ayudar a evitar que este conflicto se mantenga en el tiempo, más allá de lo que el proceso o incluso el juez podría ofrecer?”

Lejos de acusar, la pregunta apelaba a la vocación pública del interlocutor. Fue entonces cuando la Administración, por primera vez, dejó entrever una disposición a revisar sus propios actos con criterios de oportunidad institucional, no como cesión, sino como ejercicio de responsabilidad compartida. A partir de ese instante, las piezas comenzaron a reordenarse: lo que parecía un litigio de posiciones se transformó en una búsqueda legítima de soluciones.

Este caso ilustra cómo el modelo MEDAD, a través de las dinámicas que ofrece, permite entender la arquitectura de un conflicto administrativo complejo y anticipar estrategias útiles para su resolución. La homologación judicial de los acuerdos y el cierre coordinado de múltiples expedientes no fue el fruto de una sola concesión, sino el resultado de un proceso ordenado, legítimo y con visión sistémica.

La mediación en las autorizaciones administrativas es una herramienta que ofrece respuestas eficaces para la resolución de conflictos muy complejos donde se entrecruzan procedimientos sancionadores y otros en vía de impugnación a los que se puso término por desaparición del objeto punitivo, favoreciendo soluciones más efectivas dentro del marco legal y poniendo en valor la economía procesal como uno de los factores que contribuyen a reducir la sobrecarga de la Administración de justicia.<sup>159</sup>

### **14.3 LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL EN LAS AUTORIZACIONES: REAL DECRETO 1778/1994 COMO EJEMPLO DE FLEXIBILIDAD NORMATIVA**

El Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, supuso un avance significativo en la adaptación de los procedimientos administrativos al marco normativo establecido por la ya derogada Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Entre sus aportaciones más relevantes, destaca la previsión recogida en su artículo 5, que introduce la posibilidad de que los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones administrativas puedan finalizar mediante una terminación convencional entre la Administración y los solicitantes.<sup>160</sup>

---

159. Marzal Raga, Reyes “La mediación de derecho administrativo en materia de vivienda”; en La Administración al día. INAP; 27/07/2022; Compartir: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513055>

160. Real Decreto 1778/1994. *Artículo 5. Terminación convencional.*

1. *Cuando por la naturaleza de la actividad las normas reguladoras de la autorización así lo prevean, se podrá finalizar el procedimiento mediante acuerdo entre la Administración y los interesados.*

*En cualquier caso, la terminación convencional deberá garantizar el interés público para cuya salvaguardia se exige la autorización correspondiente.*

2. *A los efectos expresados en el apartado anterior, los solicitantes o el órgano competente para la instrucción del procedimiento podrán, en cualquier momento anterior a la propuesta de resolución, proponer un acuerdo referido al objeto de la autorización.*

3. *En caso de conformidad del órgano instructor y de los solicitantes, la propuesta se remitirá, con todo lo actuado, al órgano competente para resolver, quien lo hará con libertad de criterio.*

4. *Formalizado, en su caso, el acuerdo, éste producirá iguales efectos que la resolución del procedimiento.*

Esta disposición abrió la puerta a una solución colaborativa dentro de un ámbito tradicionalmente regido por la unidireccionalidad de los actos administrativos. La terminación convencional permite alcanzar acuerdos que satisfagan las expectativas de los particulares y, al mismo tiempo, garanticen el pleno respeto al interés público, que constituye el eje rector de la actuación administrativa. Esta orientación demuestra la importancia de la flexibilidad en la resolución de conflictos, al tiempo que mejora la eficacia de la gestión administrativa al evitar recursos innecesarios y agilizar los procedimientos.

En la práctica, este mecanismo puede aplicarse en procedimientos que presentan elementos controvertidos, como discrepancias técnicas sobre requisitos normativos, cambios en las condiciones iniciales de las solicitudes o necesidad de ajustes en las autorizaciones ya concedidas. Por ejemplo, en el caso de autorizaciones ambientales, donde los requisitos técnicos y legales suelen ser complejos, la posibilidad de alcanzar un acuerdo que contemple soluciones innovadoras puede ser una vía para proteger el medio ambiente sin comprometer la viabilidad de los proyectos solicitados.

Este modelo, tal como lo establece el Real Decreto 1778/1994, ya reflejaba el compromiso por modernizar la relación entre la Administración y los ciudadanos, apostando por un diálogo que superase las tradicionales dinámicas de imposición unilateral. Al fomentar acuerdos equilibrados, es claro que el sistema protege los derechos de los particulares, pero también refuerza la confianza en la Administración y la percepción de justicia en el ejercicio de sus competencias.

La previsión normativa de la terminación convencional en las autorizaciones representa, sin duda, una buena noticia para avanzar hacia un modelo de gestión pública más ágil, flexible y orientado a resultados. Esto debería servir de inspiración para extender su aplicación a otros ámbitos del Derecho Administrativo, en la idea de fortalecer los mecanismos ADRA a fin de promover una interacción realista y armónica entre la Administración y los particulares.

Estas autorizaciones son más técnicas, con un impacto directo en el desarrollo económico, y suelen ser objeto de conflictos derivados del cumplimiento de requisitos normativos. Aquí, la mediación puede actuar como un puente entre las exigencias regulatorias y las necesidades de los solicitantes, proponiendo compromisos que faciliten la actividad económica sin comprometer el interés general.

En el caso de las autorizaciones en el ámbito cultural y educativo, como por ejemplo el acceso a una biblioteca pública, el propósito principal es garantizar un uso justo y sostenible de bienes culturales que son patrimonio común. Estas autorizaciones tienen una dimensión más simbólica, ya que buscan equilibrar el derecho individual de acceso con la necesidad de preservar estos bienes para futuras generaciones. La mediación en este contexto tiene la tarea de armonizar las restricciones necesarias para la conservación del patrimonio con las demandas de acceso, asegurando que ambas perspectivas sean respetadas.

En todos estos casos, las autorizaciones administrativas presentan características que las hacen únicas, pero también revelan un punto en común: la necesidad de un sistema que permita resolver los conflictos de manera justa, equilibrada y respetuosa con los derechos y los intereses en presencia. La mediación administrativa, con su enfoque flexible y dialógico, se configura como una herramienta fundamental para abordar estas situaciones, ofreciendo soluciones que fortalezcan la confianza en el sistema administrativo y promuevan una convivencia pacífica en entornos de personas con los mismos intereses.

Características del Régimen de Autorizaciones Administrativas y la Mediación

Cultural/Educativa	Conservación patrimonial, acceso equilibrado y sostenibilidad cultural
Económicas/Empresariales	Regulación técnica, impacto en seguridad y desarrollo económico
Bienes Públicos/Actividades Específicas	Sostenibilidad, interés público y equilibrio normativo
Extranjería	Protección de derechos fundamentales, enfoque humanitario y pro persona

### Sabías que...

*El régimen de autorizaciones en derecho administrativo es profundamente diverso, y la mediación administrativa deberá adaptarse a las particularidades de cada tipo de autorización. La mediación evaluativa es particularmente útil en casos donde el cumplimiento normativo es clave, como en las autorizaciones de caza. Sin embargo, en ámbitos como el derecho de extranjería donde los derechos humanos están en juego o, en el acceso a bienes culturales, donde prevalecen otros intereses, los enfoques mediadores pueden necesitar un equilibrio entre lo evaluativo, lo transformativo y lo facilitativo.*

## 14.4 AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS SOBRE ESTRICTO CUMPLIMIENTO NORMATIVO

La mediación administrativa encuentra en el ámbito de las autorizaciones y licencias un espacio idóneo para desarrollarse como herramienta de resolución de conflictos, debido a la naturaleza compleja y frecuentemente controvertida de estos procedimientos. Las autorizaciones administrativas, entendidas como actos unilaterales de la Administración mediante los cuales se otorga a una persona la posibilidad de ejercer un derecho o realizar una actividad conforme al ordenamiento jurídico, suelen involucrar intereses públicos y privados

que pueden entrar en tensión. Aquí, la mediación permite abordar discrepancias entre las partes y contribuye a mejorar la calidad de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

El procedimiento autorizatorio, regulado bajo la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común, establece criterios rigurosos en cuanto a la aportación de documentos, los plazos de resolución, la motivación de las resoluciones y los efectos de la falta de resolución expresa. Sin embargo, pese a este marco normativo claro, es común que surjan conflictos derivados de malentendidos, errores técnicos, discrepancias sobre los requisitos legales o incluso percepciones de arbitrariedad en las decisiones administrativas.

Es en este punto donde la mediación administrativa adquiere relevancia, al ofrecer un espacio de diálogo que permita resolver estas cuestiones de manera ágil, evitando la judicialización del conflicto y favoreciendo soluciones consensuadas.

La mediación en el ámbito de las autorizaciones podría aplicarse en diferentes supuestos. Por ejemplo, cuando un solicitante discrepa de los motivos de una denegación, al considerar que cumple con todos los requisitos legales; o cuando existen conflictos relacionados con la interpretación normativa, especialmente en casos donde la ley ofrece márgenes de discrecionalidad. También sería útil en situaciones en las que varios interesados compiten por una autorización vinculada a recursos limitados, como el uso de un espacio público o la explotación de un recurso natural. Otro caso sería aquel en el que un procedimiento administrativo se ve afectado por demoras o ineficiencias, generando tensiones entre el ciudadano y el sector público.

Ejemplos de mediación administrativa en relación con las autorizaciones administrativas podemos apreciarlos en la Ordenanza 4/2021, de 30 de marzo, de Calidad del Aire y Sostenibilidad<sup>161</sup> (en adelante, OCAS), y la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid<sup>162</sup> (OLDRUAM), las cuales recogen la posibilidad de utilizar esta herramienta en supuestos en los que es admisible una solución transaccional de forma que quede garantizado el interés general.<sup>163</sup>

El procedimiento de mediación en los supuestos de autorización administrativa subraya la importancia de la fase de diagnóstico, donde el mediador o mediadora identifica las causas del conflicto evaluando, tanto los aspectos técnicos y normativos, como las percepciones y expectativas de las partes. A con-

---

161. <https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.5dd4485239c96e-10f7a72106a8a409a0/?vgnextoid=cae5f03ec89f8710VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=69cca38813180210VgnVCM100000c90da8c0RCRD&vgnnextfmt=pda>

162. <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Informacion-juridica/Huel-la-normativa/Ordenanza-6-2022-de-26-de-abril-de-Licencias-y-Declaraciones-Responsables-Urbanisticas-del-Ayuntamiento-de-Madrid/?vgnextoid=c52e3d88575a0710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=4099508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

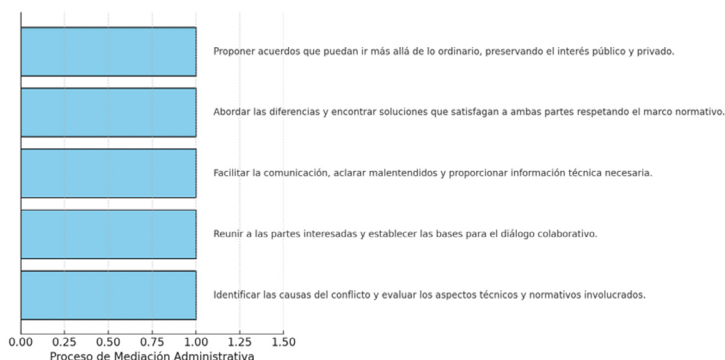
163. <https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d-829da39e5a8a409a0/?vgnextoid=6e8f355ec354d810VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=257865dd72ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextfmt=default>

tinuación, el mediador convoca a las partes a sesiones de diálogo estructuradas, diseñadas para abordar las diferencias de manera colaborativa. En estas sesiones, el mediador facilita la comunicación, aclara malentendidos y, en caso necesario, proporciona información técnica sobre los procedimientos autorizatorios y los problemas que generan en su desarrollo, actuando como un puente entre el lenguaje jurídico-administrativo y el ciudadano.

Imaginemos, por ejemplo, un caso en el que un ciudadano solicita una licencia para abrir un negocio en un local, pero la Administración deniega la autorización alegando incumplimiento de la normativa urbanística. El ciudadano, por su parte, sostiene que ha realizado todas las adaptaciones necesarias y que la decisión administrativa se basa en una interpretación errónea de los planos. En este escenario, el mediador reúne a ambas partes para analizar los documentos presentados, identificar posibles errores o lagunas en la información y buscar una solución que satisfaga a ambas partes, a la búsqueda de un compromiso sobre plazos adicionales para subsanar deficiencias o una revisión conjunta de los requisitos técnicos.

En algunos casos, la mediación puede también desembocar en acuerdos innovadores que vayan más allá de lo que el procedimiento ordinario ofrece. Por ejemplo, en conflictos relacionados con la transferencia de facultades relativas al dominio público, la mediación podría facilitar soluciones que preserven el interés público, al tiempo que satisfacen las necesidades del solicitante, como acuerdos temporales o condicionados que permitan evaluar el impacto de la autorización antes de otorgarla de forma definitiva.

Etapas de la Mediación en el Régimen de Autorizaciones Administrativas



### Sabías que...

***La mediación administrativa en el ámbito de las autorizaciones y licencias tiene el potencial de resolver conflictos puntuales, así como mejorar la calidad y la transparencia de los procedimientos administrativos, reforzando la confianza entre ciudadanos y administración. Desde el momento en que las partes dialogan en un entorno estructurado y colaborativo, la mediación facilita acuerdos positivos que no solo cumplen con la legalidad, sino que también promueven el interés general y la justicia material.***

## Caso práctico

### **Mediación administrativa en un conflicto sobre la concesión de una autorización de caza**

#### **Situación inicial**

Un ciudadano solicita una autorización para cazar en un terreno acotado de la Comunidad de Madrid. Es un cazador experimentado, con licencia en vigor y sin antecedentes de infracciones en actividades cinegéticas. Sin embargo, su solicitud es rechazada por la Administración al considerar que los terrenos acotados ya cuentan con un cupo completo de permisos otorgados para la temporada.

El interesado argumenta que ha presentado toda la documentación requerida dentro de los plazos establecidos y que no fue informado previamente de que los permisos en el terreno solicitado estaban limitados. Sostiene que este rechazo afecta de manera desproporcionada su derecho a ejercer la actividad cinegética, ya que el terreno solicitado es el único adecuado cerca de su residencia y donde había planeado realizar sus actividades.

Por su parte, la Administración justifica su decisión basándose en la necesidad de garantizar un equilibrio ecológico en los terrenos acotados y evitar la sobreexplotación de las especies cinegéticas. Sin embargo, admite que no existe un procedimiento claro para informar a los solicitantes sobre la disponibilidad de permisos antes de presentar su solicitud.

El conflicto surge cuando el interesado presenta una queja formal contra la decisión administrativa, y ambas partes acuerdan acudir a un proceso de mediación para buscar una solución satisfactoria.

#### **Análisis del conflicto**

El conflicto puede clasificarse como interpersonal, ya que enfrenta a un ciudadano con una institución (Administración) en una relación directa sobre un tema específico. Sin embargo, también contiene elementos de un posible conflicto comunitario, ya que la percepción de opacidad en la gestión de autorizaciones podría afectar la confianza de otros ciudadanos en el sistema administrativo.

#### **¿Es necesario un caucus?**

En este caso, un caucus (reuniones individuales con cada parte) puede ser beneficioso en las primeras etapas del proceso de mediación. Esto permitiría:

#### **Con el interesado:**

Explorar sus verdaderos intereses más allá de su posición inicial (¿estaría dispuesto a aceptar otro terreno?).

Identificar cualquier percepción emocional que pueda estar influyendo en su comportamiento, como frustración o desconfianza hacia la Administración.

#### **Con la Administración:**

Analizar si existe margen de maniobra para ofrecer soluciones alternativas sin comprometer el equilibrio ecológico.

Valorar posibles mejoras en los procedimientos de comunicación que podrían evitar conflictos similares en el futuro.

#### **Aplicación del modelo MEDAD**

**Metodología:** El mediador establece un marco neutral y colaborativo, clarificando los intereses de ambas partes y explorando soluciones que respeten el marco normativo.

**Escucha activa:** Se realizan reuniones conjuntas e individuales para permitir que cada parte exprese sus preocupaciones y expectativas, validando sus emociones y generando un clima de confianza.

#### **Diagnóstico:**

**-Diagnóstico administrativo:** Identifica una falta de claridad en los procedimientos y ausencia de información previa sobre la disponibilidad de permisos.

**-Diagnóstico pedagógico:** Detecta la necesidad de mejorar la comprensión del solicitante sobre las limitaciones legales y ecológicas.

**-Diagnóstico social:** Valora cómo este caso puede impactar la percepción comunitaria sobre la gestión de autorizaciones.

**Armonización:** El mediador propone un espacio para la negociación, donde ambas partes exploren alternativas. Estas incluyen la posibilidad de otorgar a Juan un permiso en un terreno alternativo o incluirlo en un sistema de preinscripción para temporadas futuras.

**Decisión compartida:** Tras varias sesiones, las partes acuerdan:

- La concesión de un permiso en un terreno alternativo adecuado.

- La implementación de un sistema de consulta previa en el portal web para informar sobre la disponibilidad de permisos.

-Una reunión posterior con representantes de cazadores para evaluar mejoras en los procedimientos de autorización.

**Conclusión**

Este caso muestra cómo la mediación administrativa puede resolver conflictos específicos mientras fortalece la transparencia y confianza en los procedimientos administrativos. La inclusión del modelo MEDAD, junto con herramientas como los caucus y un análisis integral del conflicto, permite al mediador gestionar el caso y sentar las bases para la prevención de conflictos futuros.

## 14.5 AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS CON IMPACTO EN DERECHOS HUMANOS

Hay una pluralidad de autorizaciones administrativas que pueden tener un impacto directo en los derechos humanos. Algunas de ellas se encuentran en contextos de relaciones de sujeción especial, donde los derechos fundamentales pueden estar limitados por razones legítimas, pero deben ser respetados en su contenido esencial. Estas autorizaciones requieren un análisis profundo desde la perspectiva del derecho administrativo, garantizando que las decisiones sean compatibles con los estándares de derechos humanos. Algunas áreas relevantes incluyen:

### A) Régimen penitenciario:

En el ámbito penitenciario, las autorizaciones relacionadas con permisos de salida, traslado entre centros penitenciarios o actividades en el exterior tienen un impacto directo en derechos fundamentales como el derecho a la libertad, la vida familiar y la dignidad humana. Estas decisiones deben equilibrar las necesidades de seguridad y rehabilitación con el respeto a los derechos de las personas privadas de libertad. La mediación es especialmente útil en conflictos que surjan entre los internos y la administración penitenciaria, por ejemplo, en casos de denegación de permisos para asistir a un evento familiar urgente o problemas con el acceso a actividades de reinserción.

### B) Autorizaciones relacionadas con la salud pública:

Por ejemplo, en casos de tratamientos médicos forzosos, vacunaciones obligatorias o internamientos psiquiátricos no voluntarios, donde los derechos a la salud, la autonomía personal y la dignidad entran en conflicto con el interés público. La autorización administrativa debe ser evaluada cuidadosamente, y la

mediación puede ser una herramienta para encontrar soluciones equilibradas que respeten tanto los derechos individuales como las necesidades colectivas.

**C) Derechos de los menores:**

Autorizaciones relacionadas con la tutela, acogimiento o adopción de menores pueden tener un impacto profundo en los derechos del niño, como el derecho a la vida familiar, la protección frente al abuso y el interés superior del menor. La mediación administrativa podría intervenir para resolver disputas entre los tutores legales, la Administración y las familias biológicas o de acogida.

**D) Derechos de las personas con discapacidad:**

Las autorizaciones vinculadas a la accesibilidad, como las que afectan al uso de servicios públicos, adaptaciones razonables en el lugar de trabajo o vivienda, tienen un impacto directo en derechos fundamentales como la igualdad y la no discriminación. Por ejemplo, la denegación de una autorización para adaptar un edificio público puede ser motivo de conflicto y requerir una intervención mediadora.

**E) Autorizaciones ambientales:**

Aunque parecen menos vinculadas a los derechos humanos, las autorizaciones ambientales, como las relativas a proyectos industriales, explotación de recursos naturales o construcción de infraestructuras, pueden tener un impacto en comunidades vulnerables. El derecho al medio ambiente, la salud y el acceso a recursos esenciales (agua, alimentos) están en juego en estos casos. La mediación puede facilitar el diálogo entre comunidades afectadas, empresas y la administración.

**F) Derechos de acceso a la educación y la cultura:**

Autorizaciones como el acceso a determinados programas educativos, bibliotecas nacionales o proyectos de investigación también afectan derechos fundamentales, particularmente en casos de exclusión o discriminación. Por ejemplo, un investigador extranjero podría enfrentar barreras administrativas para acceder a archivos históricos esenciales para su trabajo.

**G) Autorizaciones de reunión y manifestación:**

En contextos donde el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de reunión o expresión pueda estar limitado por autorizaciones administrativas (como permisos para manifestaciones en espacios públicos), la denegación de estas autorizaciones puede dar lugar a conflictos. Aquí, la mediación podría equilibrar la seguridad pública con el ejercicio de derechos fundamentales.

En todos estos supuestos, la MEDAD puede desempeñar un papel clarificador para garantizar que los derechos humanos sean respetados, incluso en el marco de una relación de sujeción especial. La mediación permite un enfoque

más dialogante y participativo, asegurando que las decisiones administrativas sean proporcionalmente equilibradas, fundamentadas en criterios objetivos y sensibles a las particularidades de cada caso.

## **14.6 MEDIACIÓN EN EXTRANJERÍA Y RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES**

La evolución del fenómeno migratorio y la necesidad de ajustar la normativa a una realidad dinámica y cambiante han dado lugar a la publicación de un nuevo Reglamento de Extranjería<sup>164</sup> que además de incorporar reformas esenciales, puede hacerse más efectivo si se contempla la mediación administrativa como herramienta clave para su implementación.

A través de la mediación, es posible simplificar y agilizar los procedimientos, reducir los problemas asociados a la presentación excesiva o inadecuada de documentos, así como a la doble comprobación de requisitos ya satisfechos. Este mecanismo puede actuar como un espacio de diálogo donde las partes identifican soluciones prácticas que minimicen las barreras burocráticas y refuercen la eficiencia administrativa.

Además, la mediación contribuye a reducir los tiempos excesivos que caracterizan algunos procedimientos regulados en el marco de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, fomentando acuerdos rápidos y justos que respeten tanto los derechos del migrante como las exigencias normativas. En este contexto, la figura del mediador permite clarificar dudas, interpretar normativas complejas y encontrar puntos de consenso que agilicen las decisiones, siempre dentro del marco legal.

La mediación administrativa también fortalece la concreción jurídica respecto a las figuras y situaciones cubiertas por los distintos permisos. Mediante un enfoque participativo y transparente, este proceso puede ayudar a las partes involucradas a comprender mejor las implicaciones legales de sus solicitudes y obligaciones, garantizando que tanto los operadores jurídicos como los titulares de autorizaciones actúen con mayor certeza y seguridad jurídica.

Otro aspecto donde la mediación puede marcar la diferencia es en la protección de los derechos de las personas trabajadoras migrantes, consagrados en el derecho de la Unión Europea. En conflictos relacionados con estos derechos, el mediador puede desempeñar un papel central al facilitar un equilibrio entre las necesidades de los migrantes y las prioridades administrativas, promoviendo soluciones que respeten la dignidad humana y la equidad.

---

164. Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Finalmente, en situaciones relacionadas con la modificación del estatus migratorio de una persona o sus familiares, la mediación puede ofrecer un espacio de negociación y clarificación que permita superar la complejidad normativa y garantizar transiciones legales seguras. Este proceso puede resolver conflictos asociados a la confluencia de figuras jurídicas, asegurando que tanto los operadores como los afectados encuentren soluciones adaptadas a cada caso.

En coherencia con lo expuesto, la mediación administrativa es una herramienta útil en el desarrollo de una política migratoria integral en España, que además de responder a las realidades de los flujos migratorios que llegan al país, esté alineada con las exigencias del derecho de la Unión Europea. El Reglamento citado, concebido como un puente hacia la implementación del «Nuevo Pacto de Migración y Asilo» adoptado en diciembre de 2023, puede encontrar en este sistema compositivo el mecanismo oportuno para asegurar que las reformas necesarias se lleven a cabo con la seguridad jurídica, agilidad y coherencia normativa que demanda la situación actual.

España, en cumplimiento de los compromisos adquiridos con la Comisión Europea en diciembre de 2024, ha iniciado reformas relevantes en materia de extranjería. Estas medidas responden tanto a las exigencias del nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo como a una voluntad interna de modernizar los procedimientos y hacerlos más accesibles.

Uno de los cambios más significativos ha sido la revisión del Reglamento de Extranjería. Esta reforma ha simplificado los trámites relacionados con los distintos tipos de arraigo —laboral, social y formativo—, permitiendo mayor agilidad en la obtención de autorizaciones de residencia y facilitando cambios de estatus sin trabas burocráticas innecesarias.

También se ha puesto en marcha una ventanilla única digital para la gestión de los expedientes de extranjería. Esta plataforma mejora la interoperabilidad entre administraciones y permite a los usuarios realizar gestiones sin desplazamientos ni duplicidades. El arraigo para la formación se ha consolidado como una vía estable de integración.

Se han ampliado las opciones educativas y se han firmado acuerdos con centros y empresas para vincular formación y empleo, en línea con las demandas del mercado laboral. En el plano europeo, España ha reforzado la cooperación en retornos voluntarios asistidos y protección internacional, fortaleciendo la coordinación con Frontex y otros Estados miembros para mejorar la anticipación y respuesta ante situaciones migratorias complejas.

En este contexto, la mediación administrativa puede ser una herramienta útil para resolver conflictos entre la Administración y las personas migrantes, especialmente en asuntos como renovaciones, denegaciones o discrepancias en informes. Aplicar un enfoque como el modelo MEDAD —metodología, escucha activa, diagnóstico, armonización y decisión compartida— permitiría abordar estos casos desde un marco estructurado, evitando la judicialización de situaciones que podrían resolverse mediante el diálogo.

Además, las entidades sociales han adquirido un papel más relevante en los procedimientos. Ahora participan activamente en la integración, la evaluación del arraigo y la emisión de informes, ampliando la mirada del sistema y aportando mayor proximidad y conocimiento del terreno. En conjunto, las reformas apuntan hacia un modelo más moderno, digital y colaborativo, que busca conjugar legalidad e integración sin perder de vista la eficiencia ni el trato justo.

Además, la mediación administrativa permite que la transición hacia el modelo migratorio derivado del Nuevo Pacto no sea percibida como una imposición normativa, sino como un proceso constructivo en el que todos los actores implicados, desde administraciones hasta migrantes, encuentren un espacio para expresar sus necesidades y preocupaciones. Este compromiso refuerza la legitimidad de las decisiones administrativas, y también humaniza las políticas migratorias, colocando a España en una posición de liderazgo dentro del marco europeo.

En definitiva, la mediación administrativa se consolida como la pieza clave para conjugar seguridad jurídica, agilidad procedimental y adecuación normativa en el desarrollo de la política migratoria. Su capacidad para generar consensos y resolver conflictos de manera efectiva la sitúa a la cabeza de las estrategias necesarias para afrontar los retos actuales y futuros de la gestión migratoria en España y su entorno europeo.<sup>165</sup>

### **14.6.1 Reglas propias para la mediación en extranjería y autorizaciones**

La mediación en extranjería y las autorizaciones debe fundamentarse en el respeto absoluto a los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 13 de la Constitución Española<sup>166</sup>, así como en los tratados internacionales suscritos por España. Este precepto se remite a los derechos que contempla el título I de la CE que incluye el derecho a la no discriminación, a la vida familiar con derivación al principio “pro persona” o principio de interpretación en el sentido más favorable a la defensa del derecho fundamental <sup>167</sup>, lo que exige al mediador garantizar que las propuestas formuladas durante el proceso respeten estos derechos básicos. Incluso en circunstancias donde puedan surgir tensiones entre dichos derechos y la normativa vigente, la mediación debe velar por que ningún derecho humano quede comprometido.

---

165. Giménez Romero, Carlos. “Análisis, prevención y transformación de conflictos en contextos de inmigración”. Editores: Universidad Autónoma de Madrid . 2015

166. Constitución Española:

Artículo 13 1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

167. SENTENCIA Tribunal Constitucional 14/1982, de 21 de abril (*BOE núm. 118, de 18 de mayo de 1982*)

Es esencial que el mediador tenga sensibilidad cultural y lingüística, entendiendo que las diferencias culturales, religiosas y lingüísticas de las partes pueden generar malentendidos o sesgos involuntarios. El mediador debe promover un entorno en el que los participantes puedan expresar sus necesidades y preocupaciones con claridad. En casos necesarios, puede requerirse la intervención de traductores o mediadores culturales que faciliten la comunicación y eliminen barreras lingüísticas o culturales.

Aunque la mediación debe operar dentro del marco normativo de la Ley de Extranjería y su Reglamento, también debe buscar soluciones creativas y flexibles que respondan a las circunstancias particulares de los casos. En situaciones como la denegación de un permiso de residencia por documentación incompleta, la mediación podría facilitar acuerdos que otorguen un plazo razonable para completar los requisitos, demostrando cómo las normas y la flexibilidad pueden coexistir.

El objetivo final de la mediación debe conjugarse con la promoción de la integración social de los extranjeros, un principio recogido en la Ley de Extranjería. La mediación, en este sentido, debe priorizar soluciones que fomenten la inclusión, como compromisos que promuevan la participación en programas de empleo, formación, o el acceso a servicios esenciales como la sanidad y la educación. Esto además de beneficiar a la persona extranjera, también fortalece el tejido social y económico de la comunidad de acogida.

En todo el proceso, es indispensable garantizar la transparencia y accesibilidad, asegurando que las partes comprendan plenamente los procedimientos y normativas aplicables. Esto implica que el mediador utilice un lenguaje claro y accesible, evitando tecnicismos que dificulten la comprensión y fomenten la desconfianza.

El mediador debe trabajar para equilibrar las posiciones de las partes, conscientes del desequilibrio inherente entre la Administración y el extranjero. Es necesario mitigar cualquier ventaja procesal que pueda tener la Administración y garantizar que el extranjero tenga igualdad de oportunidades para presentar su versión y participar en la construcción de soluciones.

En muchos casos de extranjería, la coordinación interinstitucional resulta fundamental, especialmente cuando el conflicto involucra a múltiples administraciones o instituciones. La mediación debe facilitar esta coordinación para evitar duplicidades, ineficiencias o decisiones contradictorias que puedan agravar el conflicto. Por ejemplo, en casos que involucren permisos de trabajo y residencia, sería esencial la colaboración entre las delegaciones del gobierno y las oficinas de empleo para garantizar un enfoque coherente.

Aunque la confidencialidad es un principio esencial de la mediación, debe adaptarse a las exigencias del derecho público y los intereses generales en juego. Si bien el contenido del proceso debe mantenerse confidencial, ciertos aspectos relacionados con el interés público, como posibles amenazas a la seguridad, pueden justificar excepciones debidamente fundamentadas. Este equilibrio entre confidencialidad y responsabilidad pública refuerza la confian-

za en la mediación como un mecanismo legítimo y efectivo en el ámbito de extranjería.

### **14.6.2 Aspectos específicos del régimen de autorizaciones en extranjería**

Las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo representan uno de los puntos de mayor conflictividad en el ámbito de extranjería. A menudo, las denegaciones se basan en el incumplimiento de requisitos como la falta de un contrato laboral adecuado o la insuficiencia de medios económicos acreditados. Además, los retrasos en la tramitación son una fuente recurrente de tensiones. En este contexto, la mediación se convierte en una herramienta eficaz para facilitar acuerdos que permitan subsanar errores o ajustar los plazos de manera razonable, respetando tanto las necesidades del extranjero como las exigencias legales de la Administración.

En el caso de las renovaciones de autorizaciones, los conflictos suelen derivar de la falta de documentación o de cambios en las condiciones personales o laborales del extranjero. Estos escenarios, aunque complejos, ofrecen una oportunidad para que la mediación actúe como un puente entre las partes. El mediador puede trabajar para identificar soluciones que permitan la regularización del extranjero dentro del marco normativo, ya sea mediante la presentación de documentación complementaria o la adaptación de los procedimientos a las circunstancias específicas.

La reagrupación familiar es otro ámbito especialmente sensible, donde las pruebas de vínculos familiares o la capacidad económica del reagrupante son puntos habituales de disputa. En estos casos, la mediación es útil porque ayuda a las partes a identificar la documentación necesaria o a negociar compromisos que satisfagan tanto las exigencias legales como las necesidades emocionales y prácticas de las familias. Este enfoque facilita la resolución de conflictos, contribuye a preservar la unidad familiar y a fortalecer los vínculos sociales.

El arraigo social o laboral, por su parte, ofrece un terreno abonado para la mediación, especialmente cuando el extranjero no cumple con todos los requisitos formales para regularizar su situación. Este tipo de mediación permite explorar alternativas viables que respeten la normativa pero que, al mismo tiempo, reconozcan las contribuciones del extranjero a la sociedad y al mercado laboral. A través de un enfoque colaborativo, el mediador puede ayudar a adoptar soluciones que beneficien tanto al individuo como a la comunidad, fomentando la inclusión y la cohesión social.

En todos estos casos, la mediación también actúa como una herramienta para humanizar el proceso administrativo y garantizar que se respeten los derechos fundamentales de los extranjeros.

### Sabías que...

*La mediación en el ámbito de extranjería debe equilibrar los principios de flexibilidad, respeto a los derechos fundamentales y cumplimiento normativo. Las reglas propuestas buscan convertir la mediación en un mecanismo eficaz para resolver conflictos y, al mismo tiempo, promover la integración social de los extranjeros. Esta solución refuerza la legitimidad de las decisiones administrativas, fortalece la confianza de los ciudadanos en el sistema y contribuye a una sociedad más inclusiva.*

### 14.6.3 Especial referencia en las autorizaciones de entrada y salida del territorio nacional

Las autorizaciones de entrada y salida, particularmente en contextos de devoluciones y repatriaciones inmediatas, son un ámbito especialmente conflictivo en el que la mediación puede adquirir un papel esencial. Este tipo de conflictos se caracterizan por la urgencia, la complejidad normativa y las tensiones emocionales y sociales inherentes a la situación, lo que exige un enfoque ágil, estructurado y altamente especializado.

#### A) Contexto y problemas

El control de las autorizaciones de entrada y salida está regulado por la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, junto con su reglamento de desarrollo y las normativas internacionales. Sin embargo, las situaciones inmediatas, como las devoluciones en caliente, repatriaciones rápidas o el rechazo en fronteras, generan un alto grado de conflictividad debido a varias razones. En primer lugar, la vulnerabilidad de la persona migrante juega un papel esencial, ya que, en muchos casos, estas personas carecen de acceso inmediato a recursos legales, traductores o información clara que les permita entender y defender su situación adecuadamente. Esta situación de desamparo suele agravar la percepción de injusticia y aumenta la tensión en el proceso.

En segundo lugar, la presión sobre la Administración para actuar con celeridad añade una dimensión compleja al problema. Los agentes encargados de gestionar estas situaciones a menudo se ven obligados a tomar decisiones rápidas, lo que incrementa la probabilidad de errores procedimentales o de resoluciones que no tengan en cuenta la totalidad de las circunstancias del caso.

Por último, existe un choque inevitable entre los derechos individuales y el interés general. La necesidad de proteger las fronteras y garantizar la seguridad nacional entra, en muchas ocasiones, en conflicto con los derechos fundamentales de los migrantes, generando un escenario donde las tensiones entre las partes se intensifican, haciendo necesario un enfoque más equilibrado y humano en la resolución de estos conflictos.

## **B) ¿Cómo funcionaría la mediación en situaciones críticas o de máxima prioridad?**

La mediación en situaciones de entrada y salida inaplazable se basaría en un modelo adaptativo, ágil y específico dentro del sistema MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida). A continuación, se detalla cómo operaría este sistema:

### **1. Metodología**

La mediación en situaciones de cierta urgencia debe estructurarse de manera que se integre eficazmente en los procedimientos de control fronterizo y resolución de conflictos, garantizando una respuesta ágil y adecuada a la naturaleza de cada caso. Esto supone la implementación de procedimientos simplificados y protocolos claros, diseñados específicamente para adaptarse a la urgencia que caracteriza este tipo de situaciones.

Asimismo, resulta esencial contar con mediadores especializados en extranjería, derechos humanos y normativas internacionales, cuya formación les permita manejar la complejidad normativa y emocional inherente a estos contextos. Además, es indispensable asegurar una coordinación inmediata con servicios legales, traductores e instituciones internacionales, cuando sea necesario, para garantizar que los derechos de todas las partes sean respetados y que las soluciones propuestas se ajusten al marco legal y humanitario correspondiente.

### **2. Escucha activa**

El mediador debe escuchar con atención las versiones de ambas partes, tanto del migrante como de la Administración, con el objetivo de identificar los puntos clave del conflicto. Esto requiere crear un espacio seguro donde la persona extranjera pueda expresar libremente su situación, sus expectativas y temores, asegurando que su voz sea escuchada y comprendida. Al mismo tiempo, resulta esencial prestar atención a los representantes de la Administración, permitiendo que expongan las razones que justifican su decisión de devolución o repatriación, para comprender los fundamentos legales y prácticos detrás de sus acciones.

### **3. Diagnóstico**

En situaciones apremiantes, el diagnóstico debe realizarse con rapidez pero sin perder la exhaustividad necesaria. Esto quiere decir que hay que verificar si el migrante pertenece a colectivos especialmente vulnerables, como menores, solicitantes de asilo o víctimas de trata, que podrían requerir una protección específica. Asimismo, es fundamental revisar con detenimiento la decisión administrativa para comprobar si la devolución o repatriación se ajusta a los requisitos legales y respeta las garantías procedimentales establecidas. Por último, resulta esencial identificar alternativas viables, tales como la concesión de un permiso temporal, el acceso a la solicitud de asilo o la posibilidad de una reubicación, considerando siempre las circunstancias específicas del caso.

#### **4. Armonización**

La función del mediador consiste en equilibrar los intereses en juego, facilitando soluciones inmediatas y consensuadas. Esto incluye valorar medidas alternativas, como la detención preventiva con revisión judicial, en lugar de proceder a una devolución inmediata, buscando siempre mantener un enfoque humanitario. Asimismo, se pueden promover acuerdos que incluyan permitir al migrante contactar con sus familiares o acceder a asistencia consular, con el objetivo de mitigar el impacto emocional y logístico de la situación. Todo esto debe llevarse a cabo garantizando que los derechos de la persona extranjera sean plenamente respetados, sin que ello comprometa el cumplimiento de las normativas aplicables al control fronterizo.

#### **5. Decisión compartida**

La solución debe alcanzarse con rapidez, garantizando el respeto absoluto a los derechos fundamentales. Las partes acuerdan un curso de acción que puede incluir la aceptación de una devolución voluntaria, la reevaluación de la autorización o el traslado temporal a un centro de acogida. El mediador, por su parte, se encarga de documentar los acuerdos alcanzados, asegurándose de que se cumplan de manera inmediata y conforme a los compromisos adoptados por ambas partes.

#### **C) La mediación en lugares estratégicos**

Para que la mediación sea eficaz en estos contextos, es esencial establecer oficinas de mediación estratégica en puntos clave como aeropuertos internacionales, donde los conflictos relacionados con autorizaciones de entrada y denegaciones de visados son frecuentes, zonas fronterizas como Ceuta, Melilla o Canarias, donde el flujo migratorio es elevado y las tensiones administrativas son constantes, y centros de internamiento de extranjeros, donde los conflictos vinculados a repatriaciones y detenciones podrían beneficiarse de procesos mediadores.

Estas oficinas actuarían como espacios neutrales para resolver conflictos de forma rápida y eficaz, contando con la presencia de mediadores especializados en extranjería y derechos humanos, una coordinación efectiva con organismos internacionales como ACNUR y Cruz Roja, e integración con los servicios legales y sociales locales para garantizar que los migrantes vulnerables reciban el apoyo adecuado.

De hecho, sin perjuicio de la importante tarea en este tipo de conflictos que realiza el Defensor del pueblo a través de la mediación institucional, debe indicarse que la intervención mediadora ya se realiza de manera informal por parte de organizaciones no gubernamentales que actúan como interlocutores válidos frente a la Administración en asuntos menores. Estas intervenciones suelen centrarse en solucionar cuestiones incidentales o de intendencia, como problemas de relación, abastecimiento o asistencia para gestionar una solicitud administrativa. En estos contextos, estas organizaciones juegan un papel nece-

sario al proporcionar apoyo y orientación a migrantes en situaciones vulnerables, ayudándoles a sortear las barreras burocráticas y culturales que enfrentan.

Sin embargo, a menudo no hay una línea claramente definida entre lo que constituye una mediación y lo que podría considerarse simplemente una gestión de ayuda o una representación del migrante. Mientras que la mediación implica un proceso estructurado de facilitación de acuerdos entre las partes, la ayuda gestionada por estas organizaciones puede incluir acciones más directas, como la presentación de documentación en nombre del migrante, la traducción de información o incluso la negociación de soluciones inmediatas con las autoridades. Esta ambigüedad puede generar confusión respecto al rol que estas organizaciones desempeñan, especialmente en términos de su relación con la Administración y su capacidad para influir en la resolución de conflictos de manera imparcial.

Por tanto, aunque este modelo informal de mediación aporta un valor incuestionable, también plantea la necesidad de regular y profesionalizar estas prácticas para evitar malentendidos y garantizar que tanto los derechos de los migrantes como las competencias de la Administración sean respetados.

En este sentido, sería oportuno explorar cómo estas organizaciones podrían integrarse formalmente en un sistema de mediación administrativa que combine su experiencia en el terreno con la legitimidad y las garantías procedimentales propias de un modelo institucional. Esto permitiría distinguir con mayor claridad entre los roles de ayuda, representación y mediación, asegurando así una respuesta más efectiva y justa a las necesidades de los migrantes.

#### **D) ¿Qué tipo de mediación es más adecuada?**

Para conflictos de extranjería, la mediación más adecuada sería una combinación estratégica de diferentes modelos adaptados a las particularidades del caso. La mediación transformativa resulta esencial para abordar las tensiones emocionales y restaurar la confianza entre las partes, especialmente en situaciones donde los migrantes experimentan vulnerabilidad o desconfianza hacia la Administración.

Por otro lado, la mediación evaluativa desempeña un papel importante en este ámbito, ya que permite analizar rápidamente la legalidad de las decisiones administrativas y proponer alternativas viables dentro del marco normativo aplicable.

Finalmente, la mediación facilitativa es indispensable para asegurar que ambas partes colaboren eficazmente en la búsqueda de soluciones prácticas e inmediatas, fomentando el diálogo y la cooperación en contextos donde la urgencia y los derechos humanos son elementos clave. La combinación de estos modelos asegura una mediación adaptada, ágil y efectiva, capaz de equilibrar los intereses en juego y garantizar soluciones equitativas y respetuosas de los derechos fundamentales.

## Sabías que...

*La mediación en casos de autorizaciones de entrada y salida urgente es viable y puede convertirse en una herramienta eficaz para resolver conflictos de manera justa y humanitaria. Establecer oficinas estratégicas en puntos críticos y formar mediadores especializados contribuiría a humanizar el control migratorio, garantizar los derechos fundamentales y fortalecer la confianza en el sistema administrativo. Esto no solo aliviaría las tensiones en situaciones inmediatas, sino que también serviría como modelo para una gestión migratoria más eficiente y equitativa.*

## E) Escenarios de la mediación

Para abordar los conflictos relacionados con las autorizaciones de extranjería, la mediación puede desplegarse en distintos escenarios, cada uno con características específicas que lo hacen más o menos adecuado según el tipo de conflicto. Entre los modelos más relevantes se encuentran la mediación institucional, la mediación convencional y la mediación jurisdiccional o intrajudicial, cada una con sus particularidades.

La mediación institucional, como la que puede realizar el Defensor del Pueblo, es especialmente favorable en conflictos relacionados con la denegación de entrada, los permisos de residencia o situaciones de extrema vulnerabilidad. Este tipo de mediación se centra en actuar como un intermediario neutral entre el migrante y la Administración, garantizando el respeto a los derechos fundamentales y buscando soluciones justas y equilibradas. En el caso del Defensor del Pueblo, su capacidad de supervisar las actuaciones administrativas, emitir recomendaciones y coordinar con otras instituciones lo convierten en un actor esencial para resolver conflictos de extranjería, sobre todo en aquellos casos donde los derechos humanos están en juego. La mediación institucional es particularmente efectiva cuando se necesita una perspectiva más amplia, considerando el interés general y los derechos individuales.<sup>168</sup>

La mediación convencional dentro del procedimiento administrativo (art. 86 LPC) es de naturaleza preventiva y especialmente útil en conflictos de menor complejidad, como aquellos relacionados con requisitos documentales específicos o plazos de regularización. En estos casos, su objetivo es facilitar acuerdos entre el ciudadano y la Administración sin necesidad de acudir a instancias superiores. Al tratarse de una herramienta ágil y flexible, permite ajustar procedimientos y encontrar soluciones prácticas dentro del marco normativo vigente, optimizando la gestión y evitando prolongaciones innecesarias del conflicto.

De igual forma, la mediación cobra una relevancia creciente como sustitutiva de los recursos administrativos, tanto en el recurso de alzada como en el potestativo de reposición, que podría fortalecer el sistema de impugnaciones al que hace referencia el artículo 112 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Desarrollar con plenitud estos mecanismos a petición del interesado y con la obligatoriedad de la

168. Jiménez Ugarte, Javier. "Sobre la mediación administrativa y el Defensor del Pueblo". La Ley. 2022

Administración de acudir a estos procesos mejoraría la calidad de las resoluciones administrativas y reforzaría la confianza del ciudadano al abrir u espacio de diálogo y de participación directa en los asuntos que le afectan.

Finalmente, la mediación jurisdiccional o intrajudicial que contempla el artículo 77 de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa es efectiva en casos donde el conflicto ya se ha judicializado, como impugnaciones de resoluciones administrativas que deniegan permisos o autorizaciones. En este contexto, la mediación actúa en un espacio seguro para evitar un proceso judicial prolongado, ofreciendo la posibilidad de alcanzar acuerdos homologados por la autoridad judicial que respeten la legalidad y, al mismo tiempo, respondan a las necesidades de ambas partes.

Aunque menos frecuente en extranjería, este tipo de mediación podría ser útil en asuntos de especial sensibilidad donde las circunstancias del migrante requieran una solución inmediata respecto de asuntos que son sometidos a un procedimiento sumario como el que, en relación con la solicitud de medidas cautelares, contempla el artículo 129 y siguientes de la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

#### **F) Mediación institucional y el papel del Defensor del Pueblo en los conflictos de Extranjería**

En términos generales, la mediación institucional liderada por el Defensor del Pueblo adquiere una relevancia especial en los asuntos de extranjería. Dicha institución tiene la capacidad no solo de actuar como mediador, sino también de supervisar y evaluar las actuaciones administrativas desde una perspectiva de derechos fundamentales. A través de sus informes anuales y recomendaciones, el Defensor del Pueblo puede influir directamente en la interpretación y aplicación de la normativa de extranjería, asegurando que se respeten los principios de proporcionalidad, no discriminación y protección de los colectivos más vulnerables.

El Ombudsman, concebido en España como un comisionado de las Cortes Generales, tiene la misión de velar por el cumplimiento de las leyes y la protección de los derechos de los ciudadanos frente a posibles abusos o arbitrariedades por parte de la Administración Pública, así como en los supuestos en que se produce mala administración.

Como ya se ha explicado en este trabajo, la mediación institucional se distingue por su carácter público y por estar vinculada a la supervisión de la Administración en el marco del artículo 103.1 de la Constitución. El Defensor del Pueblo encarna este modelo al intervenir en conflictos administrativos con un enfoque evaluativo, orientado a analizar la legalidad y proporcionalidad de las decisiones administrativas.

En este sentido, su intervención mediadora es evaluativa, en la medida en que incluye una valoración crítica y constructiva del conflicto, lo que le permite emitir recomendaciones que orienten tanto a la Administración como a los ciudadanos hacia soluciones justas desde la perspectiva del derecho.

### Sabías que...

*El Defensor del Pueblo, mediante su labor de mediación institucional evaluativa, se posiciona como un actor clave para garantizar la justicia y el respeto de los derechos fundamentales en los conflictos de extranjería. Su capacidad para armonizar intereses, evaluar críticamente las decisiones administrativas y promover soluciones consensuadas convierte a esta figura en un pilar esencial del sistema de mediación administrativa en España.*

#### 14.6.4 Habilidades y enfoques del mediador en extranjería

El escenario migratorio es, en esencia, un terreno de tensiones constantes. Por un lado, están las normativas administrativas que regulan el acceso a derechos, las solicitudes de residencia, los procedimientos de asilo o la reagrupación familiar. Por otro, están las vidas de quienes buscan construir un futuro lejos de su lugar de origen, con una carga emocional que combina la esperanza con el temor al rechazo, la inseguridad y, en muchos casos, el sufrimiento derivado de la adaptación a un entorno nuevo.

Los conflictos en materia de extranjería se presentan en múltiples escenarios y afectan de manera directa la estabilidad y los derechos de las personas migrantes. Uno de los más frecuentes —como ya se ha indicado— surge en los procedimientos de regularización y concesión de permisos de residencia, donde la interpretación estricta de la normativa por parte de la Administración puede chocar con la realidad personal de los solicitantes. Demoras en la resolución de expedientes o denegaciones basadas en criterios que no contemplan la situación individual del migrante generan incertidumbre y una sensación de indefensión.

En el ámbito del asilo y el refugio, las dificultades se agudizan aún más. Muchas solicitudes de protección internacional son rechazadas por la falta de pruebas contundentes, a pesar de que el solicitante pueda haber huido de un contexto de persecución real. A esto se suman los conflictos en centros de acogida, donde las condiciones de vida y los procesos de integración social no siempre garantizan un tránsito digno hacia la inclusión en el país de destino.

Los obstáculos también aparecen en los procesos de reagrupación familiar, donde las barreras administrativas pueden convertirse en un muro que impide el reencuentro de familias separadas por la migración. Las exigencias documentales y las pruebas de dependencia económica que deben presentarse pueden hacer que un trámite que debería ser ágil y humano se convierta en una carrera de obstáculos jurídicos que mantiene a las familias en la distancia.

Otro foco de conflicto se encuentra en el acceso a los servicios públicos, donde las personas migrantes pueden enfrentar discriminación o dificultades para acceder a derechos fundamentales como la sanidad, la educación o el empleo. A pesar de las garantías normativas, en la práctica no siempre se logra una inclusión efectiva en el sistema, lo que deja a muchas personas en una

situación de vulnerabilidad que les impide desarrollarse plenamente en la sociedad de acogida.

Las expulsiones y retornos forzosos representan una de las situaciones más críticas dentro de la gestión de la extranjería. En muchos casos, la Administración dicta y ejecuta órdenes de expulsión sin considerar las circunstancias personales del migrante, generando procedimientos que pueden ser recurridos o reconsiderados, pero que mientras tanto sumen a la persona afectada en una situación de angustia e incertidumbre jurídica.

Finalmente, las relaciones laborales de los extranjeros se convierten en otro campo de conflicto, con situaciones que van desde la explotación y la irregularidad en la contratación hasta el abuso de poder por parte de los empleadores. La dificultad para regularizar su situación hace que muchos trabajadores se vean obligados a aceptar condiciones precarias, con escasas herramientas para defender sus derechos y con el temor permanente a represalias o a la pérdida de su empleo.

En todos estos casos, la mediación ofrece un espacio donde los mediados pueden expresar sus necesidades y encontrar soluciones viables que respeten tanto la legalidad como la dignidad humana.

Por lo anteriormente expuesto, el mediador en extranjería no es un mero facilitador de acuerdos, sino un profesional que debe manejar con destreza varios frentes a la vez: el conocimiento normativo, la psicología del conflicto y la gestión emocional de las partes. Sus habilidades deben ir más allá de la mera interpretación del derecho de extranjería, porque su labor se desarrolla en un contexto de altísima carga emocional, donde la desesperación, la frustración y la esperanza conviven en un delicado equilibrio.

Ser un mediador eficiente en el ámbito de la extranjería requiere mucho más que conocer las normas y procedimientos. Es una tarea que exige empatía, sensibilidad cultural y una profunda capacidad de escucha. No se puede mediar sin comprender que cada persona migrante llega con una historia única, con expectativas moldeadas por su país de origen y con una percepción del conflicto influida por su propia experiencia. El mediador debe interpretar estas diferencias, crear un espacio seguro donde todos puedan expresarse sin miedo y asegurarse de que la mediación no sea solo un trámite, sino un camino hacia soluciones reales.

Para muchas personas migrantes, el sistema administrativo ha sido un muro de silencio. Han hablado con funcionarios que apenas les han prestado atención, han presentado documentos que nadie ha leído y han esperado respuestas que nunca llegaron. En este contexto, la mediación se convierte en la primera oportunidad para ser escuchados de verdad. No basta con oír sus palabras, hay que darles voz y devolverles el derecho a ser protagonistas de su propio proceso.

Pero la empatía por sí sola no es suficiente. Un mediador en extranjería debe tener un dominio absoluto del marco normativo, conocer la Ley de Extranjería, las regulaciones sobre asilo y protección internacional, los derechos sociales y laborales, así como los procedimientos administrativos que pueden con-

dicionar cualquier resolución. No puede ofrecer falsas esperanzas ni promesas vacías, sino información precisa y soluciones viables dentro del derecho. Debe, además, mantener un delicado equilibrio entre las partes. Aunque en muchos casos trate con personas en situación de vulnerabilidad, no puede convertirse en un adversario de la Administración. Su papel no es el de un activista ni el de un funcionario, sino el de un facilitador que busca puntos de encuentro y soluciones factibles.

La mediación en extranjería también implica gestionar historias de vida marcadas por la pérdida, el desarraigo y, en muchas ocasiones, el trauma. Muchas de las personas que acuden a estos procesos han pasado por experiencias extremas antes de llegar a su país de destino: conflictos, violencia, persecución, hambre o viajes que han puesto en riesgo su vida. El mediador debe saber leer esos signos, evitar la revictimización y garantizar que la mediación no se convierta en una repetición del sufrimiento, sino en un espacio de contención, apoyo y dignidad.

Uno de los mayores retos es la frustración de la persona migrante frente a un sistema que le resulta opaco y desesperante. La burocracia, los plazos administrativos y la incertidumbre pueden generar una sensación de impotencia que dificulta el diálogo. En este escenario, el mediador debe encontrar el punto de equilibrio entre la contención emocional y la claridad informativa. No se trata de alimentar falsas esperanzas ni de prometer soluciones que no dependen de su intervención, sino de validar la frustración sin engaños. Es necesario explicar con precisión los procedimientos, los tiempos de espera y las opciones disponibles, ya que muchas veces la angustia no proviene tanto de la decisión final como de la falta de información y la sensación de no tener control sobre su propio futuro.

En aquellos casos en los que no haya una solución inmediata dentro del procedimiento en curso, la tarea del mediador es explorar alternativas dentro del marco legal. A veces, una vía administrativa se cierra, pero puede haber otras opciones jurídicas o procedimientos que permitan encontrar una salida. Un mediador bien preparado no se limita a gestionar la situación inmediata, sino que debe conocer todos los mecanismos disponibles y ser capaz de orientar a las partes en la dirección correcta.

A menudo, el verdadero problema no es la normativa en sí, sino la falta de comunicación entre la Administración y la persona migrante. Muchas disputas podrían resolverse con una mayor claridad en la información y un canal de diálogo más accesible. Aquí, el mediador juega un papel fundamental como puente entre ambas partes, facilitando la comunicación, reduciendo tensiones y evitando que los conflictos escalen innecesariamente. En la medida en que la mediación no solo resuelva disputas individuales, sino que también logre mejorar los procesos administrativos, se estará avanzando hacia una Administración más justa, eficiente y, sobre todo, más humana.

## Sabías que...

*El mediador en extranjería es un actor fundamental en la protección de derechos y en la construcción de una sociedad más justa e inclusiva. No se trata únicamente de solucionar disputas administrativas, sino de garantizar que las personas migrantes. En un mundo donde las fronteras físicas y burocráticas siguen siendo barreras para muchas personas, la mediación es un espacio donde esas barreras pueden transformarse en puentes de entendimiento. Cada caso es una historia, y cada historia merece ser tratada con el respeto y la justicia que todo ser humano merece. El mediador en extranjería, con su sensibilidad y su conocimiento, es quien hace posible que el derecho no sea solo un conjunto de normas, sino una herramienta real de protección y acceso a la justicia.*

## Caso práctico

**Mediación institucional evaluativa de un defensor del pueblo (ombudsman) en un supuesto de denegación de entrada. Caso simulado.**

**Contexto del conflicto:** Un ciudadano extranjero, Ahmed, llega al aeropuerto internacional de Madrid-Barajas con un visado de turista válido emitido por una embajada española. Sin embargo, durante el control de entrada, la policía de fronteras detecta incoherencias en su declaración y afirma que Ahmed no ha demostrado suficientemente los medios económicos ni el propósito claro de su estancia, como exige el artículo 25 de la Ley Orgánica 4/2000. La denegación de entrada conlleva una devolución inmediata a su país de origen. Ahmed, angustiado, alega que tiene una carta de invitación de un amigo residente legal en España, que la policía no ha considerado suficiente. Además, declara que no le han permitido contactar con su amigo para presentar más documentación que respalde su estancia.

**Planteamiento del conflicto:** La posición de la Administración radica en el cumplimiento de su potestad reglada para denegar la entrada, señalando que el visado no garantiza automáticamente el acceso y que los documentos presentados no acreditan los requisitos legales. Por otro lado, Ahmed sostiene que no se le ha dado la oportunidad de demostrar su situación de manera completa, lo que vulnera su derecho a una revisión adecuada del caso. El conflicto se agrava por la urgencia inherente a la situación, dado que la devolución está programada en las próximas horas.

Aplicación del modelo MEDAD en la mediación institucional

### Metodología:

El OMBUDS activa su rol como mediador institucional evaluativo, con la función de supervisar la legalidad y garantizar el respeto de los derechos fundamentales en el procedimiento. La mediación se inicia con una revisión de la documentación aportada por Ahmed y la resolución administrativa dictada por la policía de fronteras. Paralelamente, se contacta con el amigo residente en España para recabar información adicional que pueda reforzar el caso del ciudadano retenido.

### Escucha activa:

En primer lugar, el mediador institucional organiza entrevistas telemáticas para escuchar a las partes involucradas. Ahmed relata las circunstancias de su llegada, detallando que dispone de una carta de invitación y que está dispuesto a presentar extractos bancarios y cualquier otro documento necesario. La policía de fronteras, por su parte, explica que la decisión se basó en la insuficiencia de la documentación presentada en el momento del control y en la necesidad de aplicar rigurosamente la normativa para evitar irregularidades migratorias. El mediador asegura que ambas partes se sientan escuchadas, identificando puntos clave como la falta de contacto entre Ahmed y su amigo y la posibilidad de que la resolución administrativa no haya contemplado suficientemente las circunstancias específicas del caso.

**Diagnóstico:** El análisis del mediador institucional identifica varias cuestiones críticas:

La carta de invitación presentada por Ahmed no incluye detalles sobre su capacidad económica ni compromisos específicos por parte del anfitrión.

La resolución administrativa de devolución, aunque formalmente válida, no evaluó suficientemente la posibilidad de obtener información complementaria antes de ejecutarla, lo que podría vulnerar principios de proporcionalidad y derecho a la defensa.

La falta de mecanismos para un contacto inmediato entre Ahmed y su amigo escaló el conflicto innecesariamente.

**Armonización:**

*El mediador propone medidas para equilibrar los intereses en juego: Contactar de manera inmediata con el amigo de Ahmed para solicitar documentación complementaria, incluyendo extractos bancarios y una declaración jurada que respalde el propósito de la visita y los medios económicos disponibles.*

*Proponer que Ahmed permanezca en la sala de tránsito del aeropuerto mientras se realiza una revisión administrativa urgente de los nuevos documentos.*

*Garantizar a la Administración que, en caso de autorizar la entrada, Ahmed cumplirá con los términos del visado, mitigando el riesgo de irregularidades.*

**Decisión compartida:**

*Tras recibir y evaluar los documentos adicionales, la Administración concluye que Ahmed cumple con los requisitos para ingresar al territorio. Se revoca la resolución de devolución y se permite su entrada, condicionada a una advertencia oficial sobre el cumplimiento de las condiciones del visado. El OMBUDSMAN documenta todo el procedimiento, asegurando que las decisiones adoptadas reflejan tanto la legalidad como el respeto a los derechos fundamentales.*

**Caracteres de la mediación institucional**

En este caso, la mediación institucional llevada a cabo por el OMBUDSMAN opera como un mecanismo de supervisión y facilitación, al centrarse en evaluar y armonizar las posturas en función de la legalidad y los derechos fundamentales. La naturaleza evaluativa de esta mediación permite al mediador analizar la resolución administrativa y proponer ajustes dentro del marco normativo. Además, el carácter institucional garantiza la neutralidad del proceso y su vinculación al interés general.

**Autores clave**

- **Gil-Robles y Gil Delgado, Álvaro.** “El control parlamentario de la Administración. El Ombudsman”. Instituto de Estudios Administrativos. 1980.
- **Laguna de Paz, José Carlos.** “ La autorización administrativa” . Civitas. 2006.
- **Palomar Olmeda, Alberto.** “Tratado de Extranjería”. Aranzadi. 2023.
- **García Valderrey, Miguel Ángel.** “Supuestos Prácticos y Test de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo”. Ediciones Rodio.
- **Manteca Valdelante, Víctor.** Práctica Profesional de la Administración Pública. La Ley. 2013.
- **Catedra Joaquín Ruiz-Gimenez** de estudios sobre el Defensor del Pueblo. “ Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo”.
- **Carballo Martínez, Gerardo.** “Vademécum sobre el Defensor del Pueblo. Mediación Institucional y Mediación.” Estudios. Aranzadi. 2024.
- **Rodríguez Arana Muñoz, Jaime.** “La mediación en el derecho administrativo”. De Prada Rodríguez, Mercedes; Carabante Muntada, José María. NetBiblio. 2010.



## TEMA XV

# **AMPLIANDO HORIZONTES EN LOS ESPACIOS DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA**

SUMARIO: 15.1 La Mediación en la Contratación Pública como Herramienta Estratégica. 15.1.1 Dinámicas de las partes en la mediación contractual pública. 15.1.2 Mediación Evaluativa y Arbitraje Informal como Instrumentos en la Contratación Administrativa. 15.1.3 Enfoques Alternativos para la Resolución de Conflictos en la Contratación Pública 15.1.4 Ventajas de la mediación intrajudicial: Una muestra a partir de una sentencia de casación. 15.2 La Mediación en la Responsabilidad Patrimonial (MRP): Una Visión Humana y Social. 15.2.1 La Mediación en Responsabilidad Patrimonial: Institucional, Convencional y Jurisdiccional. 15.2.2 La Mediación Administrativa como Herramienta Humanitaria: El Caso de Pancho Guerra. 15.2.3 Análisis Complementario del Caso de Pancho Guerra: Naturaleza del Conflicto, Uso de Fractales y Tipo de Mediación. 15.3 La Mediación interadministrativa. 15.3.1 El Marco Jurídico de la Mediación Interadministrativa y su Viabilidad Procesal.

## **15.1 LA MEDIACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA ESTRATÉGICA**

La contratación pública es un mecanismo para la adquisición de bienes y servicios por parte de las administraciones que sirve de herramienta estratégica para la implementación de políticas públicas de distinta naturaleza. Su carácter transversal convierte la contratación pública en un instrumento capaz de impulsar objetivos tan diversos como la protección medioambiental, la innovación tecnológica, la prestación de servicios públicos de calidad, la integración social, la generación de empleo o el incremento de la productividad empresarial.

Dada esta relevancia, la selección de los contratistas en el ámbito público se encuentra regulada por un marco normativo que tiene como fin primordial garantizar la apertura a la competencia. Este marco está fundamentado en principios esenciales como la publicidad, la concurrencia, la transparencia, la confidencialidad, la eficiencia en el gasto público, la igualdad, la no discriminación y la salvaguarda de la libre competencia. Se trata de reglas esenciales que buscan proteger los intereses de las administraciones y los ciudadanos, así como asegurar que los recursos públicos sean gestionados con rigor y responsabilidad.

Desde esta perspectiva, la contratación pública en España tiene que hacer frente a una serie de desafíos con incidencia en todas las fases del proceso: desde la planificación inicial hasta la rendición de cuentas final. Estas dificultades, que incluyen problemas de profesionalización, control de ejecución y falta de evaluación sistemática, generan ineficiencias administrativas y en consecuencia, también tensiones entre las partes implicadas.

La fase de planificación es una de las más críticas en el ciclo de la contratación. La falta de una programación realista y el escaso seguimiento de los objetivos iniciales son problemas recurrentes que repercuten en todas las etapas posteriores. La mediación puede ser instrumental en esta fase para alinear expectativas entre los distintos departamentos y garantizar una definición clara de las necesidades y prioridades. Un mediador puede facilitar el diálogo entre las áreas implicadas, ayudando a prever riesgos y a optimizar los recursos disponibles.

Por ejemplo, en casos donde la Administración carece de una visión completa del mercado o de los costos estimados, un proceso de mediación puede incluir reuniones con proveedores potenciales para entender mejor las condiciones del mercado y ajustar la planificación a la realidad económica. En la preparación previa, las dificultades para traducir las necesidades en requisitos claros y justificarlos adecuadamente suelen generar conflictos que afectan a la calidad de los contratos. Además, la falta de evaluación de contratos anteriores dificulta la incorporación de aprendizajes que podrían optimizar el diseño de nuevos procesos.

La mediación, en este escenario, puede servir como un espacio para analizar de forma colaborativa los resultados de experiencias pasadas y construir criterios más consistentes para futuros pliegos de condiciones. Un mediador también podría facilitar el entendimiento entre los responsables administrativos y los licitadores, reduciendo el riesgo de recursos e impugnaciones que compliquen la tramitación.

En la etapa de licitación y adjudicación, los conflictos suelen surgir por la gestión de ofertas anormalmente bajas, recursos o subsanaciones, que pueden alargar el proceso y poner en riesgo la viabilidad de las adjudicaciones.

Además, la falta de transparencia en la valoración de ofertas genera desconfianza y puede derivar en controversias legales. En este contexto, la mediación administrativa permite anticipar y resolver conflictos, promoviendo una interpretación coherente de los criterios de adjudicación. Por ejemplo, si una

licitación es impugnada por falta de motivación en la decisión, un mediador podría facilitar una revisión conjunta de las actas y criterios utilizados, buscando acuerdos que permitan la continuidad del proceso.

Durante la ejecución y evaluación de los contratos, la falta de control efectivo entre lo previsto y lo ejecutado es una de las principales causas de conflictos. Las desviaciones en costos, calidad o plazos pueden dar lugar a tensiones entre contratistas y administración, así como a la aplicación de penalidades o incluso la resolución del contrato.

Serían estos los supuestos en los que la mediación administrativa puede operar a través de la terminación convencional, como complementaria al recurso especial en materia de contratación para los contratos a los que se refiere el artículo 44.1 y 2<sup>169</sup>, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, contra los anuncios de licitación, pliegos, documentos contractuales, actos de trámite que afecten directamente a la adjudicación (como admisiones o exclusiones de ofertas), acuerdos de adjudicación, modificaciones que debieron ser objeto de nueva adjudicación, encargos a medios propios sin cumplir requisitos legales y acuerdos de rescate de concesiones. (art. 44.2 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público LCSP)

La mediación administrativa también es una herramienta idónea para alcanzar acuerdos que tengan la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos (art. 86 LPC) en materia de contratación, o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin, siempre que guarden relación con defectos de tramitación respecto a actos distintos de los contemplados en el art. 44.2 LCSP, los cuales pueden ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten

---

169. *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público: Art. 44.1 Artículo 44. Recurso especial en materia de contratación: actos recurribles.*

1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.

b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.

c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.

Serán igualmente recurribles los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características no sea posible fijar su precio de licitación o, en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.

Asimismo serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23, y los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios.

puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación. (Art. 44.3 LCSP)

Adicionalmente, los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas que no reúnan los requisitos del apartado 1 podrán ser objeto de recurso de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; así como en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En uno y otro caso, los equivalentes impugnatorios en vía administrativa como son la mediación, transacción, el arbitraje y la conciliación están previstos en el artículo 112 de la Ley 39/2015, de manera que, como alternativa al recurso de reposición o de alzada en vía administrativa, la mediación administrativa en este régimen contractual sería posible como alternativa al recurso cuando la especificidad de la materia así lo justifique.

Sin embargo, lo razonable sería utilizar la mediación sobre la base de lo dispuesto en el artículo 86.1 de la LPC que posibilita que las administraciones públicas —también en materia de contratación— puedan celebrar convenios y pactos de distinta naturaleza con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

Por lo que respecta a la mediación jurisdiccional (intrajudicial), debe indicarse que todos estos litigios hayan o no sido dirimidos en vía de recurso (recurso especial, alzada o reposición) pueden terminar en la jurisdicción contencioso administrativa, escenario en el que por virtud del artículo 77 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, es posible y deseable acudir a mediación administrativa en conflictos relacionados con la contratación administrativa; por lo que haremos una comparativa entre los resultados obtenidos a través de un proceso judicial y un hipotético caso de mediación a través de la fórmula MEDAD.

La mediación en esta fase puede abordar estas tensiones desde una perspectiva constructiva, ayudando a las partes a identificar las causas de los problemas y proponiendo soluciones viables para reconducir la situación. Por poner otro ejemplo, si una empresa contratista solicita una modificación de precios debido a un incremento inesperado en los costos de materiales, el mediador podría facilitar una negociación que equilibre los intereses de ambas partes sin comprometer la calidad del proyecto.

Finalmente, en la rendición de cuentas, la falta de datos útiles y de herramientas para su explotación limita la transparencia y la capacidad de aprendizaje institucional. La mediación puede ayudar a las áreas implicadas a establecer protocolos claros para la recopilación y el uso de datos, promoviendo la automatización de procesos y mejorando la calidad de la información disponi-

ble para futuras contrataciones. Además, un mediador podría facilitar el diálogo entre los organismos fiscalizadores y las entidades contratantes para abordar las obligaciones de remisión de datos y garantizar que las auditorías no se conviertan en una carga adicional, sino en una herramienta de mejora continua.

## Caso práctico

### **Caso práctico: Mediación en la contratación pública para resolver modificaciones en un proyecto de edificación**

#### **Observaciones iniciales**

La relevancia del ordenamiento jurídico es innegable. Sin embargo, el exceso de formalismo o la mala gestión administrativa pueden generar un coste elevado para la Administración pública y el interés general. Este coste no se limita a lo financiero, sino que incluye el deterioro de la reputación y competitividad del sector público frente a otras administraciones y al sector privado. Resolver conflictos de manera ágil y eficiente, a través de herramientas como la mediación, no solo mejora la ejecución de los actos administrativos, sino que también posiciona al sector público como un actor transparente y confiable.

#### **Contexto del conflicto**

Una constructora adjudicataria propone modificar el proyecto a pocos días de iniciar las obras. Esto implica un aumento significativo del coste para la Administración y un beneficio económico para la empresa, además de un posible retraso en la ejecución. La situación genera tensiones entre las partes y pone en riesgo tanto la viabilidad del proyecto como el interés general.

#### **Análisis del conflicto**

##### **Tipo de mediación:**

La mediación más adecuada sería la **evaluativa**, ya que el mediador debe ofrecer recomendaciones basadas en un análisis técnico-jurídico del contrato y las normativas aplicables.

También puede integrar elementos de la mediación **Harvard** para garantizar un enfoque orientado a los intereses de las partes, buscando acuerdos beneficiosos para ambos.

**Tipo de conflicto:** Es un conflicto colectivo entre una entidad privada y la Administración pública, pero con implicaciones sociales debido al impacto en la comunidad que espera la ejecución del proyecto.

**Fractales operativos:** Los fractales en este caso permiten identificar patrones repetitivos de problemas administrativos (como modificaciones de proyectos previas) que pueden influir en la gestión actual y ayudar a diseñar soluciones basadas en experiencias anteriores.

#### **Partes involucradas**

-La Administración pública como adjudicador y responsable del interés general.

-La constructora como ejecutora del contrato.

-La comunidad afectada por el retraso o incumplimiento del proyecto.

-Posibles entidades fiscalizadoras o de control (como tribunales de cuentas).

#### **Metodología:**

Convocar a un mediador especializado en contratación pública con conocimiento técnico-jurídico.

Definir las reglas del proceso de mediación y los objetivos específicos.

#### **Escucha activa:**

Reunir a todas las partes para identificar sus posiciones, percepciones y emociones.

La constructora explica las razones para la modificación propuesta y los beneficios que, según su opinión, traería.

La Administración expone su preocupación por el impacto económico, los retrasos y las posibles irregularidades.

**Diagnóstico:**

Evaluar la viabilidad de la propuesta de la constructora desde un punto de vista técnico y financiero. Identificar los intereses subyacentes de ambas partes: la constructora busca optimizar sus recursos, mientras que la Administración prioriza el interés general.

Revisar antecedentes y fractales que puedan influir en este conflicto.

**Armonización:**

Realizar una lluvia de ideas (brainstorming) para explorar posibles soluciones:

Ajustar parcialmente el proyecto sin incrementar significativamente el costo.

Incorporar cláusulas que compensen el impacto económico para la Administración.

Garantizar la continuidad del proyecto con un seguimiento más estricto.

**Decisión compartida:**

Proponer acuerdos que equilibren las necesidades de ambas partes, como un cronograma ajustado o una reevaluación conjunta de los costos.

Formalizar el acuerdo por escrito, destacando su carácter vinculante y su cumplimiento dentro de los plazos establecidos.

**Valor de la mediación**

**Eficiencia:** Reduce tiempos y costos asociados a procedimientos judiciales o administrativos prolongados.

**Interés general:** Garantiza la ejecución del proyecto sin comprometer la calidad ni los recursos públicos.

**Colaboración:** Fomenta un entorno de confianza entre el sector público y privado.

**Conclusión** La mediación evaluativa, enriquecida con elementos de la metodología Harvard, demuestra su eficacia en resolver conflictos de contratación pública. La flexibilidad del proceso, combinada con la experiencia del mediador, permite encontrar soluciones prácticas y sostenibles que no solo resuelven el conflicto actual, sino que también contribuyen a mejorar la gestión administrativa y la percepción pública de la Administración.

### 15.1.1 Dinámicas de las partes en la mediación contractual pública

La mediación en el ámbito de la contratación pública pone de manifiesto las dinámicas complejas entre las partes implicadas: el ciudadano, representado normalmente por el contratista o licitador, y el Sector Público. Ambas partes se posicionan desde perspectivas distintas, lo que genera intereses, percepciones y emociones específicas que deben ser gestionados de manera adecuada para facilitar acuerdos. Estas diferencias, aunque no necesariamente conflictivas en su naturaleza, revelan el choque entre la dimensión individual y empresarial del ciudadano y la dimensión institucional de la Administración.

Por un lado, el ciudadano (empresa) busca maximizar sus intereses particulares, muchas veces económicos, mientras que la Administración actúa guiada por el principio del interés general, buscando garantizar la transparencia y el cumplimiento normativo. Estas diferencias se amplifican en situaciones de conflicto, donde emociones como frustración, desconfianza o ansiedad pueden surgir en ambas partes, complicando el desarrollo de un proceso colaborativo.

A través de la mediación, es posible identificar los intereses subyacentes y las emociones que motivan a cada una de las partes. El mediador, al comprender estas dinámicas, puede facilitar un espacio de diálogo donde tanto el ciudadano como la Administración encuentren un punto de equilibrio que permita avanzar hacia una solución consensuada.

A continuación, se presenta una tabla comparativa que detalla los intereses, emociones y actitudes de ambas partes, diseñada para facilitar la comprensión de estas diferencias y el manejo adecuado de las mismas durante un proceso de mediación:

**Tabla Comparativa: Intereses y Emociones del Ciudadano y la Administración en la Contratación Pública**

Aspectos	Ciudadano (Contratista/Licitador)	Administración Pública
<b>Intereses</b>		
Egoísmo/beneficio personal	Busca maximizar su rentabilidad económica y obtener beneficios concretos para su empresa o entidad.	Busca satisfacer el interés general, garantizando la eficiencia y el cumplimiento de la legalidad.
Flexibilidad contractual	Desea que los términos sean adaptables a las circunstancias cambiantes del mercado.	Prioriza la rigidez contractual para asegurar la transparencia y el cumplimiento normativo.
Rapidez en la resolución	Quiere una resolución rápida para minimizar pérdidas económicas o retrasos.	Necesita cumplir con plazos administrativos y garantizar procesos justos y equilibrados.
Reducción de costos	Intenta minimizar sus gastos y transferir riesgos a la administración.	Controla y limita el gasto público para evitar sobrecostos o desviaciones presupuestarias.
<b>Emociones</b>		
Frustración	Surge ante procesos burocráticos complejos o retrasos que afectan sus expectativas.	Puede aparecer cuando los contratistas incumplen plazos, condiciones o procedimientos.
Desconfianza	Percibe posibles injusticias o arbitrariedades en la toma de decisiones administrativas.	Sospecha de posibles intentos de fraude o incumplimientos por parte de los contratistas.
Ansiedad	Ante la posibilidad de perder la licitación o enfrentar penalidades contractuales.	Temor a incumplir los principios legales y enfrentar recursos o litigios.
Reivindicación	Busca que sus derechos sean reconocidos y sus propuestas valoradas.	Intenta hacer cumplir la normativa y proteger el interés público.
<b>Percepciones</b>		

Aspectos	Ciudadano (Contratista/ Licitador)	Administración Pública
Subjetividad	Considera que la administración no valora suficientemente sus necesidades o propuestas.	Considera que el ciudadano puede tener motivaciones interesadas o no ajustadas a la normativa.
Desequilibrio de poder	Percibe a la administración como un ente autoritario y rígido.	Ve al ciudadano como un actor que busca maximizar beneficios sin considerar las restricciones públicas.
Actitudes ante el conflicto		
Negociadora	Dispuesto a dialogar si hay beneficios claros y tangibles.	Prefiere procesos estructurados y formales para evitar riesgos jurídicos.
Reactiva	Puede adoptar una actitud combativa o impugnar decisiones adversas.	Tiende a actuar de forma defensiva para proteger la transparencia y la legalidad.

— *Esta tabla destaca la importancia de una mediación equilibrada, donde el mediador facilita un intercambio de posiciones, una exploración de los intereses sacando a la luz las emociones subyacentes. La mediación permite a las partes salir del marco estrictamente confrontativo y encontrar puntos de convergencia que, sin renunciar a sus principios, puedan satisfacer tanto las expectativas individuales como los objetivos colectivos.*

### 15.1.2 Mediación Evaluativa y Arbitraje Informal como Instrumentos en la Contratación Administrativa

En el contexto de la contratación administrativa, los conflictos derivados de la planificación, preparación y ejecución de contratos son cada vez más frecuentes. Frente a este escenario, la mediación evaluativa y el arbitraje informal se presentan como dos mecanismos complementarios dentro del marco de los sistemas alternativos de resolución de disputas (ADRA), ofreciendo soluciones adaptadas a las particularidades de cada conflicto. Ambos mecanismos buscan aliviar la sobrecarga de los procedimientos judiciales y administrativos, promoviendo una gestión más flexible, participativa y eficiente de los conflictos.

La mediación evaluativa, especialmente útil en contextos donde la interpretación normativa y técnica tiene un papel central, permite que un mediador actúe de forma activa en la resolución del conflicto. Este tercero neutral, además de facilitar el diálogo entre las partes, también ofrece sugerencias y recomendaciones basadas en el marco legal y en las necesidades específicas de las partes. Por ejemplo, en un conflicto sobre el incumplimiento de plazos en la ejecución de un contrato, el mediador evaluativo podría proponer ajustes en los calendarios o medidas correctivas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones contractuales, basándose en su experiencia y conocimiento normativo.

Por otro lado, el arbitraje informal, regulado en parte por el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, se caracteriza por su flexibilidad y por la posibilidad de que las partes acuerden cómo se desarrollará el procedimiento arbitral. A diferencia del arbitraje tradicional, este modelo no está sometido a rigideces procesales, siendo herramienta ágil para resolver disputas administrativas específicas, como la interpretación de cláusulas contractuales o la valoración de incumplimientos.<sup>170</sup>

Ambos mecanismos, aunque comparten el objetivo de resolver conflictos de manera extrajudicial, presentan diferencias significativas. En la mediación evaluativa, el mediador actúa como un facilitador que propone opciones y predice posibles resultados, pero son las partes las que mantienen el control sobre el acuerdo final. En cambio, en el arbitraje informal, el árbitro emite un laudo que, aunque no siempre es vinculante, ofrece una solución firme y objetiva basada en criterios técnicos y jurídicos.

En el ámbito de la contratación administrativa, estos mecanismos son especialmente relevantes. Por ejemplo, en disputas sobre la preparación previa de un contrato, donde las dificultades para definir y justificar las necesidades suelen generar conflictos, la mediación evaluativa puede ayudar a traducir dichas necesidades en requisitos claros y ajustados al marco normativo. Asimismo, en la fase de ejecución, donde los problemas de seguimiento y control son comunes, el arbitraje informal puede ofrecer una solución rápida y eficiente al analizar las pruebas y emitir un laudo que dirima las discrepancias entre las partes.

La elección entre mediación evaluativa y arbitraje informal dependerá de diversos factores, como la naturaleza del conflicto, el grado de flexibilidad requerido y la disposición de las partes para aceptar una solución impuesta o consensuada. En cualquier caso, ambos mecanismos destacan por su capacidad para reducir tiempos y costes, evitando la judicialización de conflictos y contribuyendo a una contratación administrativa más eficiente y transparente.

Integrar estas herramientas dentro del ciclo de la contratación administrativa refuerza la legitimidad del proceso, y también promueve una cultura de resolución dialogada y colaborativa de conflictos, en la que tanto administraciones como contratistas puedan encontrar soluciones que equilibren los intereses públicos y privados.

---

170. Gerardo Carballo Martínez. “El arbitraje informal y la mediación evaluativa en la justicia administrativa: dos caras de la misma moneda “. La Ley Mediación y Arbitraje. núm. 20 Julio-septiembre 2024.p. 8. “(...)sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica o sectorial administrativa, el arbitraje es directamente aplicable en el marco de la terminación convencional a la que se refiere el art. 86 (LPA) ; por lo que, aunque nuestra doctrina no considera que el «arbitraje administrativo» (art. 112.2 LPA) tenga el carácter solemne del arbitraje sustitutivo del recurso contencioso-administrativo, ambos se encuentran dentro del ámbito de aplicación del art. 1.1o y 3o de la citada Ley de arbitraje , con el único requisito de que la materia objeto de controversia se refiera a materias de libre disposición conforme a derecho. (art. 2.1o LA) “

### 15.1.3 Enfoques Alternativos para la Resolución de Conflictos en la Contratación Pública

La contratación pública, como eje fundamental de la actividad administrativa, se enfrenta a múltiples desafíos derivados de la complejidad de los procedimientos, la concurrencia de intereses y el elevado grado de normatividad. Estos factores incrementan el potencial de conflictos entre las administraciones públicas y los operadores económicos, que, de no gestionarse adecuadamente, pueden derivar en litigios prolongados y costosos.

En este contexto, los métodos alternativos de resolución de disputas (ADRA) como la mediación evaluativa y el arbitraje informal aportan soluciones prácticas para abordar conflictos de manera eficiente, ágil y menos confrontativa. Ambos mecanismos, si bien comparten el objetivo de evitar la judicialización innecesaria, presentan enfoques y dinámicas distintas que los hacen idóneos para diferentes tipos de situaciones.

A través de la mediación evaluativa, se prioriza el análisis normativo y técnico del conflicto, sin perder de vista los intereses de las partes, buscando un acuerdo consensuado. Por su parte, el arbitraje informal se orienta hacia una resolución decisoria que, aunque más estructurada, mantiene la flexibilidad que caracteriza a los métodos alternativos.

El análisis comparado de estas herramientas en el ámbito de la contratación pública permite identificar las ventajas y limitaciones de cada una, ofreciendo a las partes involucradas opciones adaptadas a sus necesidades y a las características particulares de los conflictos. En las siguientes páginas, exploraremos cómo se aplican estos enfoques, sus diferencias clave y cómo pueden contribuir a fortalecer la eficiencia y la justicia en la gestión de la contratación pública.

#### Caso práctico

**Arbitraje informal:** art. 112 Ley 39/2015.

##### **Retraso en la ejecución de un contrato público**

**Contexto:** Una empresa constructora (Contratista) ha sido adjudicataria de un contrato público para la construcción de un centro deportivo. El contrato establece un plazo de 12 meses para la finalización de la obra, con una penalización económica diaria por cada día de retraso. Sin embargo, a los 10 meses de iniciado el proyecto, se presenta un retraso significativo debido a problemas en el suministro de materiales y condiciones meteorológicas adversas.

La administración pública contratante requiere que la obra se concluya en el plazo estipulado, ya que su retraso afecta a la programación de actividades y compromisos financieros previstos. Ante la situación, el Contratista solicita una ampliación del plazo contractual y una reducción proporcional de las penalizaciones, argumentando que las causas del retraso son imprevistas y no imputables exclusivamente a su gestión.

El conflicto se deriva a un mecanismo de resolución alternativa para evitar la judicialización del caso. Las partes optan por explorar la vía del arbitraje informal.

**Inicio del proceso:** Las partes acuerdan designar un árbitro neutral con experiencia en derecho administrativo y contratación pública. El procedimiento es flexible y se adapta a las necesidades específicas del conflicto.

**Desarrollo del proceso:**

**Presentación de pruebas:**

El Contratista presenta evidencia de los problemas de suministro y de las condiciones meteorológicas adversas, junto con informes técnicos que justifican el retraso.

La Administración aporta el contrato, el cronograma inicial de la obra y documentación que demuestra los impactos del retraso en su planificación.

**Audiencia:**

El árbitro escucha los argumentos de ambas partes en una audiencia breve y estructurada.

Se permite a las partes hacer preguntas y presentar pruebas adicionales para reforzar sus posiciones.

**Evaluación del árbitro:**

El árbitro analiza las pruebas y argumentaciones con base en el contrato y la normativa aplicable.

Determina que las condiciones climáticas y la crisis de suministro constituyen causas parcialmente justificadas para el retraso, pero también identifica deficiencias en la gestión del Contratista para mitigar los riesgos.

**Laudo arbitral:**

El árbitro emite una resolución que establece:

Una ampliación del plazo contractual en un mes.

La reducción de las penalizaciones al 25% de la cantidad inicialmente prevista, considerando que el Contratista incurrió en responsabilidad parcial por no prever los riesgos. **Resultado:** El conflicto se resuelve de manera vinculante, sin posibilidad de renegociación. Las partes implementan las medidas establecidas en el laudo y evitan un litigio costoso y prolongado.

Comparación práctica entre Mediación Evaluativa y Arbitraje Informal

Aspecto	Mediación Evaluativa	Arbitraje Informal
Rol del tercero neutral	Facilita el diálogo y propone sugerencias	Emite una decisión vinculante
Nivel de control	Las partes mantienen el control sobre el resultado	El árbitro tiene autoridad sobre la resolución
Flexibilidad	Muy alta, con énfasis en el diálogo colaborativo	Alta, pero con estructura más formal
Duración	Breve, dependiendo del consenso de las partes	Moderada, debido a la revisión de pruebas
Naturaleza del resultado	Consensuado por las partes	Decisión externa, aceptada por las partes

### 15.1.4 Ventajas de la mediación intrajudicial: Una muestra a partir de una sentencia de casación

En el ámbito de la contratación pública, los conflictos relacionados con la interpretación de cláusulas contractuales, la revisión de precios o las condiciones de ejecución de los contratos son habituales. El caso que aquí se presenta, basado en una sentencia de casación del Tribunal Supremo, ilustra las dificultades para resolver estas controversias exclusivamente a través del proceso judicial y cómo la mediación intrajudicial podría ofrecer una alternativa más eficiente y satisfactoria.

### **A) El caso judicial: conflicto en la revisión de precios<sup>171</sup>**

La controversia surge a raíz de un contrato de gestión integral del servicio público de parques y viveros municipales, adjudicado por el Ayuntamiento de Madrid a una UTE (Unión Temporal de Empresas). Según el contrato, el precio del servicio debía revisarse anualmente utilizando un coeficiente denominado “Kt”. Sin embargo, la UTE y el Ayuntamiento discreparon en el cálculo de dicho coeficiente, lo que generó una discrepancia económica: mientras el Ayuntamiento reconocía 1.266,84 € adicionales, la UTE reclamaba 50.744,80 € más, en función de una interpretación distinta de las cláusulas contractuales.

Tras agotar la vía administrativa, la UTE recurrió al Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que inadmitió el recurso alegando que la cuantía litigiosa no alcanzaba el límite establecido (30.000 € por certificación mensual). La UTE recurrió en casación ante el Tribunal Supremo, que resolvió estimar el recurso, pero sin pronunciarse sobre el fondo, ordenando la retroacción de actuaciones para que la Sala de apelación entrara a resolverlo.

### **B) Comparativa entre el resultado de la sentencia judicial y el posible resultado de la mediación**

#### **A´) Resultado de la sentencia judicial (real):**

- 1. Decisión final:** El Tribunal Supremo estima el recurso de casación y anula la sentencia anterior. Ordena retrotraer las actuaciones para que la Sala de apelación dicte una nueva sentencia entrando en el fondo del asunto.
- 2. Ganador:** La UTE recurrente, al menos en cuanto al procedimiento, ya que se reconoce su derecho a que el cálculo de la revisión de precios sea considerado por anualidad, no por certificaciones mensuales.
- 3. Consecuencias:**
  - Prolongación del procedimiento con un nuevo análisis en la Sala de apelación.
  - Costes y tiempos adicionales para ambas partes.
  - No se resuelve el conflicto de manera definitiva, ya que aún se debe determinar el fondo.

#### **B´) Cómo habría operado la mediación intrajudicial**

La mediación intrajudicial, en cambio, podría haber ofrecido una solución más eficiente y colaborativa desde el inicio del litigio.

- 1. Derivación a mediación:** Una vez identificado el conflicto en la revisión de precios, la Sala podría haber derivado el caso a mediación intrajudicial, amparándose en el artículo 77 de la ley de la jurisdicción contencioso administrativa

---

171. Roj: STS 411/2021, 10/02/2021. - ECLI: ES:TS:2021:411 Id Cendoj: 28079130042021100038 Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso Sede: Madrid Sección: 4 Fecha.

2. **Rol del mediador:** En este caso, el mediador habría actuado bajo el modelo de mediación evaluativa, utilizando su conocimiento técnico y normativo para proponer soluciones viables dentro del marco legal del contrato.
3. **Sistemática aplicada (modelo MEDAD):**
  - Metodología:** El mediador establecería un plan estructurado, convocando a ambas partes para clarificar sus posiciones y expectativas.
  - Escucha activa:** Se organizarían sesiones conjuntas para que la UTE y el Ayuntamiento expusieran sus argumentos sobre el cálculo del coeficiente Kt y la interpretación de las cláusulas contractuales.
  - Diagnóstico:** El mediador analizaría el contrato, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y los antecedentes, identificando las áreas de discrepancia.
  - Armonización:** Se explorarían opciones como ajustar el coeficiente para el periodo en cuestión o establecer un método consensuado para futuras revisiones.
  - Decisión compartida:** Las partes llegarían a un acuerdo vinculante, evitando la retroacción de actuaciones y la prolongación del litigio.

#### **C) Ventajas prácticas de la mediación en este caso**

1. **Resolución más rápida:** La mediación habría permitido resolver el conflicto en semanas, en lugar de prolongarlo durante años como ocurrió en el proceso judicial.
2. **Reducción de costes:** Ambas partes habrían ahorrado los gastos derivados de la retroacción de actuaciones, los honorarios legales y el desgaste administrativo.
3. **Mayor control de las partes:** A diferencia de la sentencia judicial, donde una parte suele ganar y otra perder, en la mediación ambas partes participan activamente en la búsqueda de soluciones, garantizando una mayor satisfacción con el resultado.
4. **Preservación de la relación entre las partes:** La mediación habría evitado un deterioro de la relación contractual, promoviendo la colaboración futura entre la UTE y el Ayuntamiento.
5. **Impacto positivo en la gestión pública:** El Ayuntamiento habría demostrado un enfoque innovador y colaborativo en la resolución de conflictos, mejorando su reputación y competitividad frente a otras administraciones públicas.

#### **D) Posible resultado de la mediación (hipotético):**

1. **Decisión final:** Las partes (Ayuntamiento de Madrid y la UTE) acuerdan un nuevo cálculo de la revisión de precios anual, ajustado a las condiciones del contrato, y un pago compensatorio por los importes no abonados.
2. **Ganadores:** Ambas partes:

**UTE recurrente:** Obtiene el pago adicional correspondiente a los 50.744,80 € más los 1.266,84 € ya reconocidos, evitando nuevos litigios y tiempos prolongados.

**Ayuntamiento:** Minimiza los costos procesales, evita un desgaste reputacional y cierra el caso con un acuerdo consensuado.

### 3. Consecuencias:

Resolución más rápida y menos costosa.

Conservación de la relación entre la Administración y el contratista, promoviendo colaboración futura.

Ahorro de tiempo y recursos administrativos.

### Comparación entre los resultados: sentencia judicial vs. mediación

Aspecto	Sentencia Judicial	Mediación Intrajudicial
<b>Tiempo de resolución</b>	Prolongado: nuevo análisis en la Sala de apelación.	Breve: resolución en semanas mediante consenso.
<b>Costes</b>	Elevados: honorarios legales, recursos adicionales.	Reducidos: coste limitado al proceso de mediación.
<b>Relación entre las partes</b>	Riesgo de deterioro por confrontación.	Relación fortalecida por la colaboración.
<b>Cierre del conflicto</b>	Incompleto: retroacción y posibles nuevos recursos.	Completo: acuerdo final y vinculante.
<b>Impacto en el interés general</b>	Negativo: aumento de la carga judicial y gastos públicos.	Positivo: gestión eficiente y resolución ágil.

### Conclusión

El caso demuestra que, en conflictos administrativos relacionados con la contratación pública, la mediación intrajudicial ofrece ventajas significativas frente al proceso judicial tradicional. La mediación permite resolver las disputas de manera más eficiente y satisfactoria y también refuerza la confianza en las instituciones públicas, promueve la colaboración y mejora la gestión de los recursos públicos. Este ejemplo ilustra cómo la mediación puede ser un instrumento esencial para transformar la justicia administrativa en un modelo más orientado a las necesidades de las partes.

## 15.2 LA MEDIACIÓN EN LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL (MRP): UNA VISIÓN HUMANA Y SOCIAL

La responsabilidad patrimonial de la Administración pública está concebida para garantizar la reparación de los daños antijurídicos causados a los particulares como consecuencia de la actuación de los poderes públicos. Este principio encuentra su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución Española, que

proclama que, *“los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*.

El marco normativo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas está regulado principalmente por dos leyes: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que regula los aspectos procedimentales, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que desarrolla los aspectos sustantivos. Este sistema de responsabilidad es unitario, directo y objetivo, lo que implica que las administraciones son responsables de los daños causados, tanto por el funcionamiento normal como anormal de los servicios públicos, siempre que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño y este sea efectivo, real e individualizable.

La responsabilidad patrimonial es un concepto que, más allá de su marco jurídico, toca las fibras más sensibles de la relación entre los ciudadanos y el poder público. Se trata de un derecho constitucional que busca restituir o compensar a los particulares por los daños que han sufrido como consecuencia de la acción o inacción de las administraciones. Sin embargo, no es solo una cuestión de compensación económica; es un mecanismo que afecta profundamente a las emociones, percepciones y expectativas de quienes sienten que han sido perjudicados.

Cuando un ciudadano sufre un daño causado por una acción o inacción administrativa, la percepción de injusticia suele estar impregnada de frustración, desconfianza e incluso indignación. Estas emociones nacen de la experiencia de sentirse desamparado frente a un ente poderoso y muchas veces impersonal. El daño puede ser físico, económico o moral, pero su impacto va más allá de lo tangible, afectando la confianza en las instituciones y la percepción de equidad en la sociedad.

Aquí es donde la mediación administrativa adquiere un papel transformador. A diferencia de un procedimiento judicial, la mediación ofrece un espacio donde las emociones pueden ser escuchadas y las percepciones confrontadas de manera constructiva. Es un proceso que pretende resolver un conflicto y restaurar la confianza, sanar las heridas y construir soluciones equilibradas que consideren tanto las necesidades del particular como las exigencias del interés público.

La mediación MRP permite abordar los conflictos desde una perspectiva humana y colaborativa. En el ámbito de la responsabilidad patrimonial, esto significa que las partes implicadas —el ciudadano y la Administración— pueden dialogar de manera directa, sin la rigidez de un juicio, para explorar opciones que sean justas y satisfactorias para ambos. Por ejemplo, en casos de daños relacionados con la prestación de servicios públicos esenciales, como la sanidad o la educación, la mediación puede ayudar a las personas afectadas a obtener respuestas y soluciones más rápidas y adaptadas a sus necesidades específicas.

La sensibilidad de este tema radica en que, en muchos casos, los daños sufridos por los ciudadanos están profundamente ligados a derechos fundamentales. Una negligencia médica, un error en la gestión de recursos públicos o un perjuicio económico derivado de una decisión administrativa pueden tener consecuencias devastadoras para la vida de las personas. En estos escenarios, la mediación no solo permite llegar a un acuerdo, sino que ofrece un espacio de reconocimiento y empatía, donde el ciudadano siente que su voz es escuchada y valorada.

Además, la mediación administrativa tiene un respaldo normativo claro a través del artículo 86.5 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común al disponer que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial se puedan alcanzar acuerdos que determinen la cuantía y el modo de indemnización, basándose en criterios legales y en el principio de reparación integral. Este marco legal otorga a la mediación una legitimidad que refuerza su papel como herramienta estratégica para la solución del conflicto.<sup>172</sup>

Lo que hace única a la mediación en este escenario es su capacidad para equilibrar los elementos técnicos y legales con los aspectos emocionales y sociales. Un mediador capacitado, además de facilitar el diálogo entre las partes, también ayuda a traducir el lenguaje jurídico en términos comprensibles, así como a gestionar las emociones y a fomentar un ambiente de cooperación. Este enfoque humanizado contribuye a que los acuerdos alcanzados cumplan con los requisitos legales, y que sean percibidos como justos y satisfactorios por quienes los protagonizan.

### Sabías que...

*La mediación administrativa en los casos de responsabilidad patrimonial es mucho más que un procedimiento alternativo. Es un camino hacia la justicia restaurativa, donde el objetivo no es solo reparar el daño, sino también reconstruir la relación entre el ciudadano y la Administración. En un mundo donde las instituciones públicas deben esforzarse por recuperar la confianza de la ciudadanía, la mediación sirve como una herramienta imprescindible para lograr un equilibrio entre la legalidad, la humanidad y la eficiencia.*

172. Ley 39/2015: **Artículo 86. Terminación convencional.**

1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin. (...) **5. En los casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, el acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.**

### **15.2.1 La Mediación en Responsabilidad Patrimonial: Institucional, Convencional y Jurisdiccional**

La mediación en responsabilidad patrimonial (MRP) es posible y relevante en los tres escenarios principales de mediación definidos por el Consejo de Europa: Institucional (ombudsman), convencional (procedimiento administrativo de terminación convencional) y jurisdiccional o intrajudicial (Por derivación del juez del proceso).

En el ámbito institucional, la figura del ombudsman se presenta como un mecanismo clave para abordar reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Actuando como un mediador neutral y accesible, esta institución permite a los ciudadanos plantear sus reclamaciones sin necesidad de iniciar un procedimiento formal, promoviendo soluciones equitativas y consensuadas. Este modelo es particularmente útil para resolver conflictos en los que se percibe una desconexión entre los ciudadanos y la Administración, aportando un enfoque humanitario y no litigioso.<sup>173</sup>

En el ámbito convencional, la mediación tiene lugar dentro del procedimiento administrativo ordinario, tal como así lo prevé el artículo 86 de la Ley 39/2015, para la terminación espontánea y pactada del procedimiento. Este modelo permite a las partes alcanzar acuerdos que pongan fin al procedimiento administrativo, evitando así una judicialización del conflicto. La mediación convencional es especialmente adecuada para casos donde la relación entre la Administración y el administrado debe preservarse, al mismo tiempo que se asegura una reparación justa para el particular. En estos casos, los acuerdos deben cumplir con los principios de legalidad y satisfacer el interés general, estableciendo parámetros claros de indemnización en los términos definidos por la legislación aplicable.

Por último, la mediación jurisdiccional o intrajudicial cobra relevancia una vez iniciado un procedimiento contencioso-administrativo. En este escenario, es el juez quien deriva el caso a mediación, siempre que considere que existe posibilidad de llegar a un acuerdo. Este modelo combina la flexibilidad de la mediación con el respaldo formal del sistema judicial, lo que garantiza la legalidad de los acuerdos alcanzados y refuerza la confianza de las partes. Ejemplos como el caso “Pancho Guerra” que veremos más adelante, demuestran que la mediación intrajudicial puede reducir significativamente los tiempos de resolución, evitar el desgaste emocional y económico del litigio y generar resultados más satisfactorios para ambas partes.

Así, la MRP encuentra en estos tres modelos herramientas complementarias y eficaces para gestionar los conflictos derivados de daños antijurídicos atribui-

---

173. Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo. Artículo veintiséis.

El Defensor del Pueblo podrá, de oficio, ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local, sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación por escrito.

bles a la Administración. Cada modelo responde a un momento procesal diferente y a necesidades específicas, pero todos comparten el objetivo de facilitar soluciones justas, humanas y eficientes en el marco del Estado de Derecho.

### **15.2.2 La Mediación Administrativa como Herramienta Humanitaria: El Caso de Pancho Guerra**

El caso de Pancho Guerra marca un hito en la historia de la mediación intrajudicial en España, convirtiéndose en un ejemplo tangible del carácter humanitario y resolutivo de este mecanismo. Este caso real, que involucró la reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria tras el trágico derrumbe de un muro en la calle Pancho Guerra, destaca cómo la mediación puede ofrecer soluciones rápidas, humanas y efectivas en conflictos de alta sensibilidad social.

En este contexto, un conflicto que podría haberse prolongado durante años en los tribunales, con consecuencias inciertas y posiblemente insatisfactorias para ambas partes, encontró su resolución en apenas nueve meses gracias a la mediación. Este mecanismo permitió que se llegara a un acuerdo que compensaba al particular afectado, garantizaba la responsabilidad asumida por la Administración y suponía un ahorro económico considerable para el Ayuntamiento.

Lo que sigue es una recreación dramatizada y plausible del proceso de mediación intrajudicial realizado en este caso, utilizando las dinámicas del modelo **MEDAD** (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida) que intenta aproximarse a cómo pudo desarrollarse este proceso de mediación, respetando el carácter reservado y confidencial que lo define. Este modelo estructura la mediación como un espacio de diálogo constructivo en el que se identifican intereses y necesidades, se diagnostican las claves del conflicto y se articulan soluciones consensuadas.

#### **Caso práctico**

**Caso Práctico: Aplicación del Modelo MEDAD en el Caso de Pancho Guerra. (caso simulado)**

**Contexto del conflicto**

*El trágico derrumbe del muro en la calle Pancho Guerra dejó tres víctimas mortales y provocó la ruina de diez viviendas. La familia del principal afectado, que perdió a toda su familia y su hogar, presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. La reclamación, inicialmente cuantificada en términos de daños materiales, morales y lucro cesante, enfrentaba obstáculos procesales, ya que la Administración sostenía que la reclamación se había presentado fuera de plazo. Ante la sensibilidad del caso y las implicaciones económicas y humanas del litigio, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 derivó el asunto a mediación, como parte de un proyecto piloto desarrollado por el Instituto Europeo de Mediación y Ética Pública (IEMEP), adscrito a la Fundación Valsain Valores Democráticos.*

### **Dinámica del Proceso de Mediación**

**Metodología: Estructuración del Proceso** El mediador convocó a las partes a una sesión inicial en la que se establecieron las reglas del proceso. Se enfatizó la confidencialidad, el carácter voluntario y la posibilidad de encontrar una solución consensuada. Las partes, inicialmente distantes, acordaron participar en la mediación con el compromiso de buscar una resolución que equilibrara sus posiciones.

### **Escucha Activa: Identificación de Necesidades y Emociones**

**Del Particular Afectado:** El demandante expresó su dolor y frustración por la pérdida de su familia y su vivienda, enfatizando la necesidad de recibir una indemnización justa para reconstruir su vida. La dimensión emocional fue central en esta fase, ya que el demandante buscaba no solo una reparación económica, sino también el reconocimiento de la responsabilidad de la Administración.

**Del Ayuntamiento:** La representación municipal manifestó su disposición a asumir su responsabilidad, pero destacó las limitaciones presupuestarias y la necesidad de proteger el interés general. Expresaron su preocupación por la sostenibilidad económica de una eventual condena judicial.

Diagnóstico: Claves del Conflicto

**Problemas Jurídicos:** La disputa inicial giraba en torno a si la reclamación se había presentado dentro del plazo legal y si las cantidades reclamadas eran razonables.

**Intereses Subyacentes:** Ambas partes compartían el interés de evitar un largo proceso judicial. El particular buscaba una solución rápida y justa, mientras que la Administración deseaba minimizar el impacto económico y preservar su reputación institucional.

**Emociones en Conflicto:** La mediación permitió canalizar la frustración del demandante y la defensiva inicial de la Administración hacia un diálogo más constructivo.

### **Armonización:**

**Construcción del Acuerdo** A través de sesiones de diálogo estructurado, el mediador facilitó opciones que conciliaban las posiciones de las partes:

-El Ayuntamiento aceptó reconocer que la reclamación se presentó dentro del plazo legal y asumió su responsabilidad en el caso.

-El demandante aceptó renunciar a la partida de lucro cesante y a una parte de las cantidades inicialmente reclamadas, a cambio de que el pago de la indemnización se efectuara de forma inmediata.

-Ambas partes acordaron que la resolución alcanzada fuera homologada por el juzgado, otorgándole validez jurídica.

**Decisión Compartida: Formalización del Acuerdo** El acuerdo alcanzado quedó reflejado en una resolución de la Alcaldía de Las Palmas de Gran Canaria, aprobada el 16 de mayo de 2014. Posteriormente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 homologó el acuerdo mediante un auto firme, poniendo fin al procedimiento.

### **Resultados y Lecciones Aprendidas**

#### **Ventajas del Acuerdo de Mediación:**

-El demandante pudo recibir una indemnización justa en un plazo razonable, evitando el desgaste emocional y económico de un litigio prolongado.

-El Ayuntamiento ahorró más de 500.000 euros y evitó un fallo judicial incierto que podría haber comprometido aún más sus finanzas públicas.

-Se preservó la imagen institucional del Ayuntamiento, que demostró sensibilidad y compromiso con la justicia y el interés general.

**Comparativa con el Proceso Judicial:** De haberse seguido el curso judicial ordinario, el conflicto habría requerido al menos cinco años para alcanzar una sentencia firme, con un resultado posiblemente insatisfactorio para ambas partes.

### **Conclusión**

El caso de Pancho Guerra destaca la efectividad de la mediación intrajudicial en conflictos de responsabilidad patrimonial, y también ilustra su capacidad para abordar conflictos de alta carga emocional y social. Esta experiencia pionera en España debe servir como modelo para fomentar la mediación administrativa como una herramienta esencial en la gestión de conflictos entre ciudadanos y Administraciones Públicas.

### **15.2.3 Análisis Complementario del Caso de Pancho Guerra: Naturaleza del Conflicto, Uso de Fractales y Tipo de Mediación**

El conflicto suscitado en el caso de Pancho Guerra puede entenderse como un problema de naturaleza social y colectiva, dado los impactos que tuvo tanto en la comunidad como en la relación entre el ciudadano afectado y la Administración Pública. En este caso, el incidente trascendió las dimensiones personales, afectando no solo al particular que presentó la reclamación, sino también al conjunto de la ciudadanía, al cuestionarse la capacidad de las instituciones públicas para proteger y resarcir adecuadamente los intereses de los administrados. Si bien la reclamación se centraba en la indemnización de un afectado directo, las implicaciones sociales del conflicto y la respuesta de la Administración tuvieron un alcance colectivo, reforzando la percepción de que la justicia en estos casos también debe atender al interés general.

En este contexto, el conflicto no puede clasificarse como intrapersonal, ya que no se trataba de un problema interno del individuo, ni exclusivamente interpersonal, pues la Administración representaba una estructura institucional que actuaba en nombre del interés público. Más bien, se trata de un conflicto de dimensiones más amplias, con componentes tanto sociales como colectivos, al implicar el equilibrio entre la reparación justa al ciudadano y la preservación de los recursos públicos, lo cual tiene un impacto directo en la confianza de la sociedad en las instituciones.

Los fractales, entendidos como patrones repetitivos o estructuras subyacentes que aparecen en los conflictos, desempeñaron un papel notable en este caso. La relación entre el ciudadano y la Administración revela un fractal típico de los conflictos de responsabilidad patrimonial: una desconfianza inicial marcada por la percepción de insensibilidad por parte de la Administración y una tendencia del ciudadano a defender su posición desde la máxima exigencia indemnizatoria.

Estos patrones reflejan un comportamiento recurrente en disputas similares, donde las posiciones iniciales están polarizadas y parecen irreconciliables. Además, los fractales también se manifiestan en las necesidades subyacentes de ambas partes: el ciudadano buscaba reparación emocional y económica tras una pérdida devastadora, mientras que la Administración se enfrentaba a la necesidad de minimizar los costes públicos y preservar su credibilidad institucional.

El mediador, consciente de estos patrones, trabajó para desarticular la oposición rígida inicial, ayudando a ambas partes a identificar intereses comunes y a construir un nuevo marco de diálogo. A través de la mediación, se superaron las barreras emocionales y se estableció un espacio colaborativo que permitió encontrar una solución viable y aceptable para ambas partes.

En cuanto al tipo de mediación realizada, esta puede clasificarse como evaluativa, con elementos transformativos. El mediador desempeñó un papel acti-

vo, ofreciendo orientación técnica y jurídica para garantizar que el acuerdo alcanzado estuviera en conformidad con la normativa aplicable.

Este enfoque evaluativo fue esencial para analizar la viabilidad de las reclamaciones, definir las cuantías indemnizatorias y asegurar que la Administración asumiera su responsabilidad dentro de los límites legales. Sin embargo, el proceso también incluyó aspectos transformativos, ya que permitió un cambio significativo en las percepciones de ambas partes. El ciudadano reconoció la disposición de la Administración para asumir su responsabilidad, mientras que esta última entendió y valoró la dimensión emocional del caso, reforzando su compromiso con una solución justa.

La mediación no siguió un modelo puramente Harvard, ya que no se centró únicamente en una negociación basada en intereses, sino que incorporó una orientación jurídica clara, necesaria dada la complejidad técnica del caso. En cambio, el enfoque evaluativo predominó, combinado con una dimensión transformativa que buscó reparar no solo el daño económico, sino también las relaciones humanas y sociales afectadas por el conflicto.

En definitiva, el caso Pancho Guerra ilustra cómo la mediación intrajudicial, al abordar tanto los aspectos técnicos como los emocionales y sociales, puede ofrecer una solución integral y satisfactoria para todas las partes. Este proceso, además de resolver el conflicto de manera más rápida y eficiente que un procedimiento judicial tradicional, contribuyó a fortalecer la confianza en las instituciones públicas y a promover una cultura de diálogo y colaboración en situaciones de alta complejidad y sensibilidad.<sup>174</sup>

### **15.3 LA MEDIACIÓN INTERADMINISTRATIVA**

La mediación en los conflictos entre Administraciones Públicas introduce un nivel de complejidad superior al que se observa en la mediación entre un ciudadano y la Administración. En estos casos, el conflicto no surge de una relación de subordinación o de potestad administrativa unilateral, sino de una interacción entre entidades públicas que poseen competencias propias y que pueden verse afectadas por las decisiones de otras administraciones dentro de sus respectivos ámbitos de actuación. Aquí no existe una relación de poder jerárquico, como la que se da entre la Administración y los administrados; se trata de una relación de competencia en la que cada Administración defiende su autonomía y sus intereses dentro del marco normativo vigente.

El primer obstáculo para la mediación en estos casos es la propia estructura del Derecho Administrativo, que establece que los actos administrativos adoptados por una Administración y que afecten a otra deben resolverse, en

---

174. <https://www.laspalmasgc.es/es/ayuntamiento/prensa-y-comunicacion/notas-de-prensa/El-Ayuntamiento-pionero-en-Espana-con-el-caso-de-Pancho-Guerra-en-mediacion-juridica-por-la-via-contencioso-administrativa>

caso de controversia, dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, esta vía judicial no siempre es la más eficiente ni la más adecuada para resolver conflictos que, en muchos casos, pueden encontrar una solución negociada sin necesidad de acudir a los tribunales. Su judicialización puede suponer largos procesos, costes elevados y una falta de flexibilidad en la solución, lo que hace que la mediación pueda ser una alternativa viable si se establece un marco adecuado de diálogo y negociación.

Las situaciones en las que pueden surgir conflictos entre Administraciones Públicas son múltiples y variadas. En primer lugar, se encuentran los conflictos por el entrecruzamiento de competencias, en los que distintas Administraciones reclaman la potestad para intervenir en una misma materia. Este tipo de disputas pueden darse entre la Administración del Estado Comunidades Autónomas, una Administración Local o entre estas entre sí. La delimitación de competencias no siempre es clara, especialmente en ámbitos en los que la legislación estatal y la autonómica se entrecruzan o donde las competencias transferidas generan áreas grises en su aplicación.

Otro foco de conflicto es el derivado de la gestión territorial, en la que distintas Administraciones, con competencias diferenciadas, deben coordinarse para la ejecución de proyectos o la prestación de servicios públicos. Un ejemplo típico es el desarrollo de infraestructuras como carreteras, redes ferroviarias o proyectos medioambientales, donde pueden surgir desacuerdos sobre la financiación, la ejecución de las obras o el impacto en el territorio. De la misma forma, en la planificación urbanística pueden darse conflictos entre Ayuntamientos y Comunidades Autónomas en relación con la recalificación del suelo o con proyectos que afectan a zonas protegidas.

También encontramos conflictos en el ámbito de la financiación y la asignación de recursos públicos. La distribución de fondos entre Administraciones, tanto en el marco de la financiación autonómica como en la asignación de presupuestos locales, puede generar disputas sobre los criterios utilizados y sobre el reparto de los recursos. En muchos casos, la percepción de agravio comparativo entre distintas Administraciones puede generar tensiones que no se resuelven únicamente a través de la aplicación de normas presupuestarias, sino que requieren de un proceso de negociación y consenso.

A nivel de la Administración Local, es frecuente la existencia de conflictos de competencias con los Gobiernos Autonómicos en materias como la prestación de servicios públicos esenciales, el mantenimiento de infraestructuras o la regulación de actividades económicas en su territorio. En algunos casos, las decisiones de una Comunidad Autónoma pueden afectar directamente a la autonomía municipal, generando fricciones que podrían resolverse mediante mecanismos de mediación antes de escalar a la vía contenciosa.

Por otro lado, no podemos olvidar los conflictos que surgen en la colaboración interadministrativa. Aunque en teoría todas las Administraciones deben cooperar en la ejecución de políticas públicas, en la práctica las diferencias de criterio, la falta de coordinación y los intereses divergentes pueden generar bloqueos en la gestión de asuntos públicos. La mediación en estos casos, ade-

más de servir para resolver disputas puntuales, también podría establecer cauces de cooperación más eficientes a largo plazo.

La mediación entre sujetos jurídico-públicos es un mecanismo viable para fortalecer la coordinación y optimizar la eficacia administrativa, siempre bajo el principio de lealtad institucional. Su aplicación permite establecer relaciones más fluidas entre las distintas administraciones, garantizando el respeto a las competencias de cada una y favoreciendo la integración de los intereses públicos en juego.

A través de este proceso, se busca reducir el impacto financiero y presupuestario de ciertas actuaciones, promoviendo una planificación conjunta que beneficie la estabilidad de los recursos públicos. Además, la mediación facilita el acceso a información relevante entre administraciones, mejorando la transparencia y la eficiencia en la toma de decisiones. En este contexto, la cooperación y asistencia mutua se convierten en elementos clave para garantizar la eficacia en la ejecución de las competencias y responsabilidades de cada entidad pública.

Su finalidad también es la de dotar a los representantes locales de un acceso más directo a los instrumentos de planificación y gestión de obras y servicios que les afectan, asegurando su participación en decisiones estratégicas. Asimismo, la mediación permite resolver problemas derivados de la interdependencia competencial, impulsando soluciones equitativas y consensuadas que eviten enfrentamientos innecesarios. Finalmente, esta herramienta garantiza el respeto al núcleo esencial de atribuciones de cada Administración, en la medida en que contribuye a prevenir conflictos de competencias y consolida un modelo de gobernanza basado en la colaboración y la concertación institucional.

### **15.3.1 El Marco Jurídico de la Mediación Interadministrativa y su Viabilidad Procesal**

Uno de los principales obstáculos para la mediación interadministrativa es la propia estructura del Derecho Administrativo. Tradicionalmente, cuando una Administración adopta un acto que afecta a otra, cualquier controversia derivada de dicha actuación debe resolverse dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, este modelo procesal —como se ha indicado— no siempre resulta la vía más eficiente ni adecuada para solucionar conflictos que podrían resolverse mediante el diálogo y la negociación.

La judicialización de los conflictos interadministrativos conlleva procesos largos, costes elevados y una rigidez en la solución que limita la capacidad de adaptación de las administraciones a la realidad cambiante de la gestión pública. Frente a este escenario, la mediación surge como una alternativa viable, siempre que se establezca un marco adecuado que garantice su eficacia y aplicación dentro de los principios del Derecho Administrativo.

El artículo 44.1 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece expresamente que:

*“En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada.”*

Este precepto ha tenido una gran incidencia en el ámbito procesal, sirviendo de base para que la jurisprudencia reconozca la necesidad de promover el acuerdo y la concertación cuando los litigios surgen entre administraciones públicas.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de octubre de 2001, fundamentada en el artículo 44 de la Ley 29/1998, establece que los litigios interadministrativos no deben resolverse exclusivamente mediante recursos administrativos tradicionales, sino que deben gestionarse, en primera instancia, a través de requerimientos previos y mecanismos de concertación y entendimiento.

En la misma línea, la STS de 20 de octubre de 2006 clarificó que, cuando una Administración actúa en igualdad de condiciones que un particular, puede acceder a vías de impugnación o mediación dentro del procedimiento administrativo. Este criterio abre la puerta a que, en ciertos supuestos, la mediación pueda utilizarse como un mecanismo legítimo para resolver controversias interadministrativas.

Por otro lado, la STS de 31 de diciembre de 2001 subrayó que el artículo 44 de la Ley Jurisdiccional no excluye la posibilidad de concertación entre administraciones como medio para evitar litigios, lo que refuerza la viabilidad de la mediación como un mecanismo procesal complementario y alternativo.

El marco jurídico vigente, junto con la evolución de la jurisprudencia, confirma que la mediación interadministrativa es posible y altamente recomendable en aquellos casos donde el conflicto pueda resolverse sin necesidad de acudir a la vía judicial. La implementación efectiva de esta herramienta además de contribuir a reducir la carga de los tribunales, también fomentaría una gestión pública más ágil, eficiente y basada en la cooperación interinstitucional.

La clave para su consolidación radica en el desarrollo de marcos normativos claros y en la voluntad de las administraciones para adoptar la mediación como un instrumento de gobernanza moderna, priorizando el diálogo sobre la confrontación y el consenso sobre la litigiosidad.

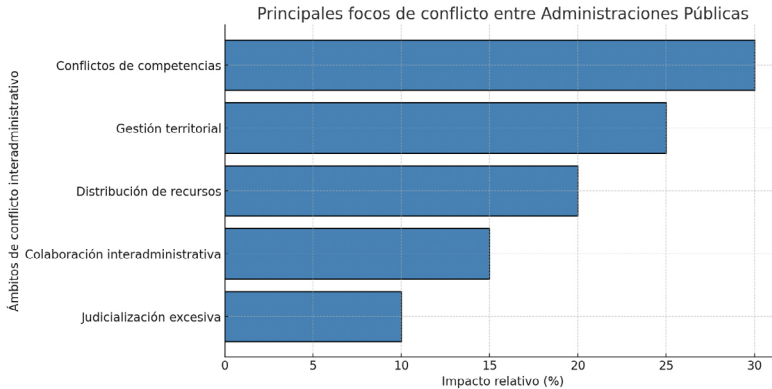
El reto de la mediación entre Administraciones también radica en la necesidad de encontrar un equilibrio entre el respeto a la legalidad y la flexibilidad en la búsqueda de soluciones. A diferencia de la mediación entre particulares o entre ciudadanos y la Administración, en estos casos los acuerdos alcanzados deben estar estrictamente sujetos al principio de legalidad y no pueden suponer la renuncia a competencias propias o la adopción de decisiones arbitrarias. La

solución no puede comprometer el ejercicio de las funciones que la ley atribuye a cada Administración, pero sí puede facilitar la armonización de intereses y la búsqueda de soluciones que optimicen la gestión pública sin necesidad de recurrir a un litigio.

Para que la mediación entre Administraciones sea efectiva, es necesario contar con representantes con capacidad de negociación y con conocimiento suficiente del marco normativo aplicable. No basta con que cada Administración envíe a sus representantes sin capacidad para tomar decisiones; es necesario que participen con un mandato claro que les permita explorar alternativas dentro de los márgenes legales y llegar a acuerdos que sean viables tanto desde el punto de vista técnico como jurídico.

En definitiva, la mediación en conflictos interadministrativos previene la judicialización innecesaria de disputas, y también fomenta una cultura de cooperación y eficiencia en la gestión pública. Al proporcionar un espacio estructurado para el diálogo y la negociación, este mecanismo permite encontrar soluciones pragmáticas y sostenibles que respetan el marco competencial de cada Administración sin necesidad de recurrir a procedimientos contenciosos.

Sin embargo, cuando el conflicto ya ha sido trasladado a los tribunales, la mediación sigue siendo una herramienta valiosa dentro de la derivación procesal, ya que, como se ha indicado anteriormente y en el marco de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 29/1998 (LJCA) es posible establecer escenarios de negociación con el fin de alcanzar acuerdos con plenas garantías jurídicas, homologados por la autoridad judicial. Esto refuerza la seguridad jurídica de las partes y contribuye a la descongestión del sistema judicial, promoviendo un modelo de gobernanza más dinámico y colaborativo.



## Caso práctico

Mediación en Torre La Sal: Gestión Territorial y Protección del Patrimonio. (Caso simulado sobre mediación administrativa inspirada en un caso real).<sup>175</sup>

**Contexto del conflicto:** El conflicto en Torre Turka, un pequeño poblado marítimo en la provincia de Almería, había estado latente durante años. La Dirección General de la Costa y el Mar, dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica, había emitido una orden de desalojo basada en la aplicación estricta de la Ley de Costas. Para el Gobierno Central, el objetivo era claro: garantizar la protección medioambiental del litoral español y evitar la ocupación irregular de terrenos de dominio público marítimo-terrestre.

Sin embargo, para los habitantes de Torre Turka, la medida era devastadora. Se trataba de familias que, en muchos casos, llevaban décadas viviendo en ese enclave, con títulos de propiedad que, aunque discutibles desde el punto de vista de la ley de costas, eran legítimos para ellos. Para la Diputación de Almería y los ayuntamientos locales, el desalojo suponía una agresión a la identidad cultural y patrimonial del municipio, además de una amenaza para su estabilidad demográfica y económica. El conflicto no tardó en politizarse. La Diputación tomó una postura activa en defensa de los vecinos, prometiendo explorar todas las vías jurídicas para frenar el desalojo. El Gobierno, por su parte, argumentaba que la decisión no era política, sino técnica y medioambiental. Pronto, ambas posturas se volvieron irreconciliables. Mientras tanto, los habitantes de Torre Turka vivían en la incertidumbre, sin saber si perderían sus hogares.

**Una derivación a mediación en este caso podría haberse resuelto en los siguientes términos:**

El mediador, un experto en resolución de conflictos interadministrativos con experiencia en derecho medioambiental y urbanístico, estableció desde el principio las reglas del proceso. Se utilizaría un modelo de mediación facilitadora con enfoque Harvard, donde las partes no solo expondrían sus posiciones, sino que se buscarían alternativas creativas que beneficiaran a todos.

El mediador utilizó la metodología MEDAD para estructurar la negociación:

1. Metodología clara: Se estableció un calendario de reuniones con temas concretos en cada sesión.
2. Escucha activa: Se realizaron audiencias donde cada parte expuso no solo sus demandas, sino también sus preocupaciones y limitaciones.
3. Diagnóstico preciso: Se identificaron los intereses reales detrás de cada postura.

En este punto, el mediador utilizó el diagrama de Ishikawa para determinar las causas profundas del conflicto. Se detectaron seis factores principales:

Normativa: Aplicación rígida de la Ley de Costas.

Falta de coordinación: Ninguna administración había trabajado previamente en una solución consensuada.

Impacto ambiental: Existía un debate técnico sobre el verdadero daño ecológico que representaban las viviendas.

Impacto social: Expulsar a familias asentadas generaría un fuerte conflicto social.

Alternativas de reubicación: No se habían explorado soluciones viables para los afectados.

Escalada política: El conflicto se había polarizado entre posturas extremas.

175. [https://www.ondacero.es/emisoras/comunidad-valenciana/castellon/noticias/desesperacion-vecinos-torre-sal-anuncio-ministerio-derribo-sus-casas-nosotros-queremos-vivir-paz\\_20250109677fbc75bc785b0001758aaf.html](https://www.ondacero.es/emisoras/comunidad-valenciana/castellon/noticias/desesperacion-vecinos-torre-sal-anuncio-ministerio-derribo-sus-casas-nosotros-queremos-vivir-paz_20250109677fbc75bc785b0001758aaf.html)

**Segunda Fase: Generación de Alternativas y Estrategia de Negociación**

Tras el diagnóstico, el mediador planteó una pregunta clave: ¿Podemos encontrar una solución que no implique ni el desalojo total ni la renuncia a la protección del litoral?

A partir de esta premisa, se trabajaron tres opciones:

1. Regularización parcial de algunas viviendas, adaptándolas a normativas medioambientales más estrictas.
2. Reubicación voluntaria, con compensaciones económicas o soluciones habitacionales en áreas cercanas.
3. Convenios interadministrativos que permitieran a los vecinos convertirse en gestores del entorno, asumiendo obligaciones de protección ambiental. La estrategia de mediación de Harvard permitió que las partes evaluaran estas opciones sin perder legitimidad ante sus representados. Se llevaron a cabo reuniones bilaterales y consultas con expertos para validar la viabilidad legal de cada propuesta.

**Tercera Fase: Acuerdo y Seguimiento**

Tras semanas de negociación, se llegó a un acuerdo interadministrativo con los siguientes compromisos:

No se ejecutaría un desalojo inmediato, sino que se abriría un procedimiento de revisión de los títulos de propiedad.

-Se crearía una comisión mixta con representantes del Ministerio, la Diputación y los vecinos para evaluar caso por caso.

-Se establecerían criterios de impacto medioambiental que determinarían qué viviendas podían regularizarse.

-Se ofrecerían alternativas de reubicación a aquellos afectados por la aplicación estricta de la Ley de Costas.

**Conclusión:** El punto de inflexión no estuvo en la legalidad ni en la compensación, sino en el miedo latente de todas las partes: el Gobierno temía sentar un precedente de impunidad en la Ley de Costas, la Diputación temía ser vista como ineficaz ante los vecinos y estos, a su vez, temían perder no solo sus casas, sino su identidad. El mediador identificó que el auténtico bloqueo era el miedo a ceder, así que en lugar de pedir concesiones, ofreció garantías recíprocas: al Ministerio, que la regulación del litoral se reforzaría; a la Diputación, que su papel no quedaría debilitado; y a los vecinos, que la negociación nunca los dejaría sin alternativa habitacional. Solo cuando cada parte sintió que no perdía todo, se permitió avanzar. Más allá del caso concreto, la mediación interadministrativa en conflictos de gestión territorial debe convertirse en un mecanismo habitual de resolución de controversias. En un mundo donde la rigidez normativa puede generar fricciones innecesarias, el diálogo estructurado es la mejor garantía para una gobernanza eficaz y equilibrada.

**Autores clave**

- **Moreno Molina, José Antonio y Cancino Gómez, Rodolfo.** “Mejores Prácticas en la Contratación Pública” Bosch. 2023.
- **Gordo Cano, Diana y Vázquez Matilla, Francisco Javier.** “100 casos prácticos esenciales en contratación pública”. 2024. El Consultor de los Ayuntamientos. 2024.
- **Gimeno Feliú, José María.** “Hacia una buena administración desde la contratación pública”. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. 2024.
- **Cobo Olvera, Tomás y Cono Peralta, Tomás A.** “El procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones públicas” Bosch. 2022.



## TEMA XVI

# LA MEDIACIÓN Y SU DISPONIBILIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES

SUMARIO: 16.1 La mediación administrativa en la sanidad pública. 16.1.1 El mediador en conflictos sanitarios y la gestión del modelo MEDAD. A) El escenario sanitario a nivel de emociones y percepciones. B) Cómo minimizar la frustración del mediado perjudicado. C) Gestión del modelo MEDAD en la mediación sanitaria. D) El relato del mediador en el conflicto por retraso en el diagnóstico. 16.2 Mediación Educativa y Resolución de Conflictos en el ámbito escolar. 16.2.1 Las prácticas restaurativas como alternativa a las vías disciplinarias o sancionadoras de la Administración. 16.2.2 El modelo MEDAD en el ámbito educativo: aplicación práctica. 16.2.3 Análisis del Caso del Hiyab en el Colegio desde la Perspectiva de la Mediación Administrativa. 16.3 La Mediación Universitaria: Una Nueva Perspectiva en la Gestión de Conflictos y la Potestad Sancionadora. 16.3.1 El avance de la Mediación en el Ámbito Sancionador Universitario. 16.3.2 Justicia Restaurativa y Mediación Administrativa en el Ámbito Universitario. 16.3.3 La coexistencia de ambos modelos y su impacto en la comunidad universitaria. 16.4 La mediación en el régimen penitenciario: una herramienta para la gestión de conflictos y la garantía de derechos. 16.4.1 Aspectos esenciales de La mediación penitenciaria en el ámbito disciplinario. 16.4.2 La mediación en la garantía de derechos prestacionales en los centros penitenciarios. 16.4.3 El impacto de la mediación penitenciaria en España. 16.4.4 El papel del Juez de Vigilancia Penitenciaria y su relación con la mediación. 16.4.5 El papel del mediador y su relación con la mediación penitenciaria. 16.4.6 Justicia restaurativa: la verdadera alternativa. 16.4.7 Casos y escenarios de mediación en el contexto penitenciario. 16.4.8 Itinerario de gestión del conflicto penitenciario a través del modelo MEDAD.

## 16.1 LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA SANIDAD PÚBLICA

La salud es un derecho recogido en el artículo 43 de la Constitución Española que adquiere un carácter universal y que implica la prevención, el tratamiento de enfermedades, así como la promoción del bienestar integral. Según este precepto, “*se reconoce el derecho a la protección de la salud*” y se establece la obligación de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública mediante medidas preventivas, prestaciones y servicios necesarios, garantizando así su universalidad y accesibilidad.

El acceso al Sistema Nacional de Salud, en condiciones de equidad y universalidad, constituye un derecho fundamental inherente a toda persona. Garantizar el ejercicio efectivo de este derecho y proteger la salud de la ciudadanía adquiere una relevancia aún mayor cuando afecta a colectivos especialmente vulnerables o que enfrentan a un alto riesgo de exclusión social.

En el marco de la normativa internacional, tanto supranacional como europea, el derecho a la protección de la salud se reconoce como un derecho inherente a todos los seres humanos, sin que pueda introducirse discriminación alguna, particularmente en relación con la situación administrativa de las personas extranjeras. Este principio refuerza la idea de que el acceso a la atención sanitaria debe garantizarse sin excepciones que vulneren la dignidad humana.

En España, los antecedentes normativos han reiterado en múltiples ocasiones la universalidad de la atención sanitaria como principio rector. La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dio respuesta y desarrollo a estas previsiones constitucionales, estableciendo los principios y criterios sustantivos que han permitido configurar el Sistema Nacional de Salud: el carácter público y la universalidad y gratuidad del sistema; la definición de los derechos y deberes de ciudadanos y poderes públicos en este ámbito; la descentralización política de la sanidad; la integración de las diferentes estructuras y servicios públicos al servicio de la salud en el Sistema Nacional de Salud y su organización en áreas de salud, y el desarrollo de un nuevo modelo de atención primaria que ponía el énfasis en la integración en este nivel de las actividades asistenciales y de prevención, promoción y rehabilitación básica.

De igual manera, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, antes de su modificación en 2012, consagraba el aseguramiento universal y público, destacando la titularidad de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria como un principio esencial de la política sanitaria estatal.

Este marco normativo, aunque sujeto a modificaciones en momentos de crisis económica o social, subraya la responsabilidad ineludible de la Administración de garantizar el acceso a la salud como un derecho inalienable de todas las personas, sin importar su situación administrativa.

La humanización de la atención sanitaria se erige como un eje fundamental en este contexto, reconociendo que la salud no puede entenderse únicamente

como la ausencia de enfermedad. Este concepto incorpora factores como el estilo de vida, el entorno medioambiental y, especialmente, la forma en que los sistemas de atención sanitaria interactúan con los usuarios.

Este enfoque más integral y multidimensional ha transformado la relación entre los ciudadanos y el sistema de salud, generando una ciudadanía más activa, consciente y exigente respecto a sus derechos, lo que a su vez ha obligado a los agentes sanitarios y a las instituciones a replantear su manera de actuar, con frecuencia desde una perspectiva preventiva o defensiva.<sup>176</sup>

En el ámbito sanitario, especialmente en los servicios gestionados por la Administración pública o bajo concesión, surgen conflictos de diversa índole, particularmente en lo relacionado con las reclamaciones de los usuarios. Estas reclamaciones, aunque frecuentemente dirigidas contra profesionales sanitarios individuales, terminan implicando a las instituciones responsables de la prestación sanitaria. Por ello, es altamente probable que, en un elevado porcentaje de casos, cuando surja un conflicto entre los ciudadanos y el centro de salud donde se haya prestado la atención, es la Administración quien se constituye en parte interesada y asume la competencia en materia de responsabilidad para buscar soluciones adecuadas a cada caso concreto.

Aquí reside la importancia de aplicar herramientas de mediación administrativa para abordar las tensiones y conflictos inherentes a la interacción entre usuarios, profesionales sanitarios y entidades administrativas.

El modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida) se presenta como una solución innovadora para gestionar estas situaciones de conflicto en el ámbito sanitario. Desde una perspectiva preventiva, fomenta el diálogo entre las partes, permitiendo además de resolver controversias específicas, humanizar la atención sanitaria al escuchar activamente las necesidades y preocupaciones de los usuarios y los profesionales sanitarios.

Desde esta perspectiva se pretende reducir la conflictividad en los centros sanitarios, así como fortalecer la confianza entre los ciudadanos y el sistema de salud, contribuyendo así a una gestión pública más eficiente, moderna y cercana.

La mediación sanitaria, en este sentido, es una herramienta esencial para garantizar que el derecho a la salud, más allá de su proclamación legal, se materialice en una atención digna, accesible y centrada en la persona. Así, se promueve un sistema sanitario que sea eficiente en términos técnicos, así como profundamente respetuoso con los derechos y la dignidad de los pacientes, alineándose con los principios establecidos en nuestra Constitución y en la Ley General de Sanidad.

Cuando se produce un daño derivado de una actuación médica o administrativa, se abre la posibilidad de que los afectados interpongan reclamaciones

---

176. ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA EL IMPULSO DE LA MEDIACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Resultados del Grupo de Trabajo de GEMME España. p. 96.

por responsabilidad patrimonial contra la Administración, amparándose en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en los procedimientos establecidos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En este escenario, los conflictos que pueden derivar en solicitudes de responsabilidad patrimonial son variados. Entre los más frecuentes se encuentran los errores médicos, como diagnósticos incorrectos o tratamientos inadecuados, que causan daños físicos o psicológicos al paciente. También son comunes los casos de demoras en la atención sanitaria, ya sea en la realización de pruebas diagnósticas o en el inicio de tratamientos, que pueden agravar las condiciones del paciente.

Otro ámbito de conflicto lo representan las infecciones nosocomiales, derivadas de deficiencias en los protocolos de higiene, así como problemas relacionados con la infraestructura o el equipamiento médico. Asimismo, las deficiencias en la comunicación entre los profesionales sanitarios y los pacientes, o situaciones de trato discriminatorio, son causas recurrentes de quejas que pueden desencadenar en demandas por responsabilidad patrimonial.

Frente a este panorama, la mediación administrativa adquiere especial relevancia al permitir un tratamiento estructurado y sensible de las controversias. El enfoque de la mediación permite tratar las implicaciones legales y técnicas del conflicto, así como las emociones y expectativas de las partes, promoviendo soluciones que restauren la confianza y garanticen la mejora de los servicios sanitarios.

El marco jurídico en el que se desarrolla esta mediación está bien definido. El artículo 32 de la Ley 40/2015 establece que las Administraciones Públicas serán responsables por los daños causados a los particulares por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, siempre que se acredite la antijuridicidad del daño y la relación de causalidad. Por su parte, la Ley 39/2015 regula el procedimiento administrativo para la tramitación de estas reclamaciones, estableciendo etapas como la valoración de los daños, la audiencia a las partes y la posibilidad de alcanzar acuerdos amistosos.

El artículo 1.2 y 1.4 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad considera que son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional y que, para el ejercicio de los derechos que esta Ley establece están legitimadas, tanto en la vía administrativa como jurisdiccional, las personas anteriormente señaladas.

En el marco de los procedimientos derivados de las mencionadas vías de impugnación, la mediación en el ámbito sanitario, apoyada en el modelo MEDAD, legitima a los interesados para resolver conflictos concretos al fomentar una cultura de mejora continua en los servicios sanitarios y facilitar también un enfoque preventivo que ayuda a identificar los factores que generan la controversia antes de que estos se conviertan en disputas formales. Además, permite restaurar la confianza entre los pacientes y el sistema sanitario, reforzando la percepción de que la salud no solo es un derecho, sino también un

ámbito donde la Administración está comprometida a garantizar una atención digna, eficiente y humana.

### **16.1.1 El mediador en conflictos sanitarios y la gestión del modelo MEDAD**

El ámbito sanitario es, por su propia naturaleza, un escenario donde las emociones y percepciones juegan un papel determinante en la relación entre ciudadanos y Administración. En la sanidad pública, los conflictos no solo surgen por errores médicos o fallos en la atención, sino también por la expectativa de los pacientes respecto a la calidad del servicio, los tiempos de espera, la accesibilidad a los tratamientos o la percepción de un trato inadecuado.

Cuando una persona acude a un hospital o centro de salud, su estado emocional puede estar marcado por la ansiedad, el miedo, la vulnerabilidad y, en muchos casos, la frustración. Un diagnóstico incierto, la demora en una prueba, una cirugía pospuesta o una atención percibida como deshumanizada pueden generar en el paciente una sensación de desamparo y de indefensión. En estas situaciones, la mediación administrativa se convierte en un mecanismo esencial para gestionar estos conflictos con un enfoque humano, estructurado y eficaz.

El mediador en el ámbito sanitario debe tener un perfil profesional altamente especializado, no solo en técnicas de mediación y resolución de conflictos, sino también en la comprensión del entorno de la salud pública y sus implicaciones normativas. Debe ser una persona con una gran capacidad de empatía, capaz de escuchar activamente a las partes y de identificar sus verdaderas preocupaciones, que a menudo van más allá del problema concreto que los ha llevado a la mediación.

Uno de los aspectos clave del trabajo del mediador es la gestión de expectativas. En muchas ocasiones, el paciente o sus familiares llegan a la mediación con la idea de que recibirán una compensación económica o una rectificación inmediata, lo que no siempre es posible. Aquí es donde el mediador debe ejercer un rol pedagógico, explicando las limitaciones del sistema de salud, los protocolos establecidos y las vías de solución realistas.

Además, el mediador debe tener la capacidad de interpretar el lenguaje verbal y no verbal de los participantes. En el ámbito sanitario, las emociones son intensas y pueden influir en la disposición al diálogo. Un paciente que ha sufrido una negligencia médica puede sentirse traicionado por el sistema, mientras que un profesional sanitario puede percibir que se le está responsabilizando de algo que escapa a su control. El mediador debe saber equilibrar estas emociones y crear un espacio de comunicación que permita encontrar soluciones sin que ninguna de las partes se sienta atacada o desprotegida.

### **A) El escenario sanitario a nivel de emociones y percepciones**

El entorno sanitario es un escenario complejo en el que las emociones pueden condicionar la forma en que las partes perciben el conflicto. Un paciente que ha sufrido un daño percibe a la Administración como una entidad lejana e insensible, mientras que los profesionales sanitarios pueden sentirse desbordados por la presión asistencial y por las limitaciones estructurales del sistema. En esta situación, la mediación debe enfocarse en generar un clima de confianza donde ambas partes puedan expresar sus preocupaciones y expectativas sin miedo a represalias ni a juicios.

Uno de los grandes desafíos en la mediación sanitaria es que el conflicto no siempre se reduce a una cuestión técnica o legal, sino que tiene un fuerte componente emocional. La sensación de impotencia de un paciente que ha perdido la oportunidad de un diagnóstico temprano, el dolor de una familia que ha sufrido la pérdida de un ser querido debido a una demora en la atención, o la angustia de un médico que ha sido denunciado injustamente pueden hacer que la mediación se convierta en un proceso altamente delicado.

El mediador debe ser consciente de que la percepción de la justicia en estos conflictos es subjetiva. Para un paciente, la justicia puede significar una disculpa pública, una indemnización o un cambio en los protocolos de atención. Para el Sector Público, puede representar la defensa de sus procedimientos y la justificación de sus decisiones. En este equilibrio de percepciones, el mediador debe actuar como un facilitador que ayude a ambas partes a encontrar un punto de consenso realista y viable.

### **B) Cómo minimizar la frustración del mediado perjudicado**

Uno de los retos fundamentales del mediador sanitario es gestionar la frustración del paciente o de sus familiares. Cuando una persona se siente perjudicada por un error médico o por una atención deficiente, su reacción natural puede ser de ira, desconfianza o deseo de reparación inmediata. Si la mediación no se gestiona adecuadamente, esta frustración puede aumentar y llevar a la ruptura del proceso.

Para evitarlo, el mediador debe aplicar varias estrategias:

1. **Validar las emociones del mediado:** No se trata solo de escuchar, sino de demostrar comprensión y reconocimiento por lo que ha vivido. Un simple “entiendo que esto ha sido muy difícil para usted” puede marcar la diferencia en la disposición al diálogo.
2. **Establecer un marco de diálogo claro y seguro:** El mediado debe saber desde el principio cuáles son las reglas del proceso y qué se puede lograr a través de la mediación. Evitar falsas expectativas es clave para evitar una mayor frustración.
3. **Fomentar la participación activa del mediado:** Dar voz a la persona afectada y permitirle expresar sus necesidades y preocupaciones de

forma estructurada le ayuda a sentirse parte del proceso y no un mero espectador de las decisiones.

4. **Buscar soluciones restaurativas:** No siempre se trata de compensaciones económicas. En muchos casos, la satisfacción del mediado puede venir de un compromiso institucional para mejorar un protocolo, de una disculpa sincera o de un gesto de reconocimiento.

### C) Gestión del modelo MEDAD en la mediación sanitaria

El modelo MEDAD se adapta perfectamente a la mediación en el ámbito sanitario, ya que permite estructurar el proceso de una manera lógica y efectiva.

- **Metodología:** Se establece un marco claro para la mediación, definiendo las reglas del diálogo, los roles de las partes y el objetivo del proceso.
- **Escucha activa:** Se recoge la versión de los hechos desde la perspectiva del paciente y del profesional sanitario o la Administración. Se prioriza la comprensión de las emociones y expectativas de cada parte.
- **Diagnóstico:** Se analizan los informes médicos, los procedimientos seguidos y las posibles deficiencias en la atención. Se identifican patrones similares que puedan haber ocurrido en otros casos.
- **Armonización:** Se buscan puntos de encuentro y se exploran soluciones que puedan ser aceptables para ambas partes. Se pueden incluir mejoras en los protocolos hospitalarios o programas de capacitación para el personal.
- **Decisión compartida:** Se elabora un acuerdo que contemple medidas concretas y factibles. Puede incluir desde una compensación económica hasta la implementación de cambios estructurales en el sistema sanitario.

### Sabías que...

*La mediación en el ámbito sanitario, además de ser un mecanismo de resolución de conflictos, es una herramienta para humanizar la relación entre los ciudadanos y el sistema de salud. Un mediador en este contexto debe ser un profesional con alta sensibilidad, capacidad de análisis y habilidades de comunicación que le permitan equilibrar los intereses de ambas partes. La frustración de la persona afectada solo puede minimizarse si se le ofrece un espacio de diálogo real, donde se sienta escuchada y respetada.*

## Caso práctico

### **Retraso en el diagnóstico de una enfermedad grave**

**Contexto inicial:** Un paciente acude al centro de salud público con síntomas de dolor abdominal severo. En la consulta inicial, el médico lo diagnostica con un trastorno gástrico leve y prescribe un tratamiento estándar sin ordenar pruebas adicionales. Tres meses después, el paciente regresa al hospital con un cuadro más grave. Tras diversas pruebas, se le diagnostica un cáncer avanzado que, según los informes médicos, podría haber sido tratado con mejores resultados si se hubiera detectado en su fase inicial.

### **Proceso de Mediación Administrativa con el Modelo MEDAD**

#### **1. Metodología**

**-Conflicto:** Este caso representa un conflicto interpersonal, ya que involucra la relación directa entre el paciente y el sistema sanitario (a través del médico y la institución). También se presenta un componente colectivo, pues afecta indirectamente la confianza de la ciudadanía en los servicios públicos de salud.

**-Modelo de mediación:** Se emplea una mediación evaluativa, ya que se necesita valorar los aspectos técnicos del caso para determinar si hubo negligencia, y transformativa, para restablecer la confianza entre el paciente y la Administración.

#### **2. Escucha Activa**

##### **-Emociones identificadas:**

**Paciente:** Frustración, ansiedad por la evolución de su enfermedad, desconfianza hacia el sistema sanitario y una sensación de desamparo.

**Centro de salud:** Defensa institucional, preocupación por la reputación del hospital y las posibles repercusiones legales.

##### **-Percepciones:**

El paciente percibe que no se le escuchó ni se le brindó la atención adecuada.

El centro de salud siente que su actuación se ajustó a los protocolos vigentes, aunque admite que podrían mejorarse.

**Caucus:** Se realiza una reunión privada (caucus) con el paciente y su abogado para abordar sus emociones y expectativas de forma confidencial. De igual manera, se efectúa un caucus con el representante de la Administración para explorar sus límites y objetivos.

#### **3. Diagnóstico**

**-Evaluación del caso:** Se revisan los informes médicos iniciales y el protocolo seguido durante la consulta. Se concluye que, aunque el médico actuó dentro de los parámetros establecidos, la falta de pruebas complementarias contribuyó al retraso en el diagnóstico.

**Fractales:** Se analizan patrones similares en el centro de salud, como casos previos de retrasos diagnósticos en pacientes con síntomas abdominales, lo que permite identificar fallos sistémicos en los protocolos médicos.

##### **Visión de las partes:**

**-Paciente:** Busca reconocimiento del daño, compensación económica y garantías de que otros pacientes no pasarán por la misma experiencia.

**-Centro de salud:** Quiere minimizar el impacto reputacional y evitar un litigio prolongado, pero muestra disposición a mejorar sus protocolos.

#### **4. Armonización**

##### **-Intereses comunes:**

Ambos desean una solución rápida y efectiva. El paciente quiere ser compensado y el centro de salud busca preservar su reputación y mejorar su desempeño.

**Acuerdos parciales:** Se reconoce la necesidad de implementar un protocolo más exhaustivo para síntomas abdominales y capacitar al personal médico.

### **5. Decisión Compartida**

**Reconocimiento de daños:** La Administración acepta su responsabilidad por el retraso en el diagnóstico y su impacto en la salud del paciente.

**Indemnización económica:** Se acuerda una compensación de 50.000 euros, considerando los gastos médicos adicionales, el impacto emocional y las dificultades laborales derivadas del retraso en el diagnóstico.

#### **Ejecución del acuerdo:**

La compensación económica será abonada en un plazo de dos meses.

El centro de salud se compromete a implementar un nuevo protocolo médico para el manejo de síntomas abdominales en un plazo de seis meses.

Se establecerá un sistema de auditorías periódicas para garantizar el cumplimiento de los nuevos protocolos y evitar casos similares en el futuro.

Se realizará un programa de formación para el personal sanitario centrado en la detección temprana de enfermedades graves.

#### **Supervisión y Vigilancia**

**Medidas correctivas:** El centro de salud informará trimestralmente a la Administración sobre el cumplimiento de los nuevos protocolos y los resultados de las auditorías.

**Seguimiento de satisfacción:** El mediador realizará un seguimiento con el paciente para verificar su satisfacción con el cumplimiento del acuerdo.

*Aplicación en los Modelos de Mediación*

**Mediación Institucional:** Un Defensor del pueblo o un Ombudsman podrá realizar una función de mediación institucional al objeto de facilitar un acuerdo entre las partes para fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.<sup>177</sup>

**Mediación Convencional:** Realizada durante el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, promoviendo un acuerdo que evite la vía contencioso-administrativa.

**Mediación Intrajudicial:** Si el paciente hubiera presentado un recurso contencioso-administrativo, el juez podría haber derivado el caso a mediación, permitiendo un acuerdo más rápido y menos costoso que un juicio.

#### **Conclusión**

El modelo MEDAD demuestra su eficacia al abordar tanto los aspectos emocionales como técnicos de los conflictos sanitarios. En este caso, se logra una compensación justa para el paciente, así como la implementación de medidas que mejoran el sistema de salud en su conjunto, reforzando la confianza en la Administración y previniendo futuros conflictos.

## **D) El relato del mediador en el conflicto por retraso en el diagnóstico**

El mediador, un experimentado profesional en conflictos administrativos y sanitarios, entró en la sala de mediación con un profundo conocimiento del caso. Su primera impresión fue clara: las emociones estaban a flor de piel. El paciente, acompañado de su abogado, estaba visiblemente frustrado y herido, mientras que el representante del centro de salud, un funcionario técnico de la Administración, adoptaba una postura defensiva y distante.

177. Carballo Martínez, G. "Vademécum sobre el Defensor del pueblo. Mediación institucional y ombudsman". Aranzadi.

### **Primer paso: La tormenta emocional**

Desde el inicio, el mediador se dio cuenta de que su primera tarea sería gestionar las emociones. El paciente empezó a hablar con una mezcla de ira y tristeza. Su testimonio fue desgarrador: *“Si me hubieran hecho las pruebas adecuadas en mi primera consulta, ahora no estaría enfrentando un pronóstico tan oscuro. No solo he perdido tiempo valioso, también he perdido confianza en el sistema sanitario”*. Sus palabras estaban cargadas de dolor y un sentido de injusticia.

Por otro lado, el representante del centro de salud intentó justificar la actuación del médico. *“El profesional siguió los protocolos vigentes en ese momento. No hubo intención de causar daño, pero no podemos predecir todas las enfermedades con una simple consulta inicial”*, argumentó. La tensión en la sala era palpable.

### **Segundo paso: Escucha activa para identificar intereses**

El mediador intervino utilizando técnicas de escucha activa. Primero permitió que ambas partes desahogaran sus emociones, sin interrumpir ni emitir juicios. Luego, con una voz calmada y empática, reformuló lo dicho por ambos para destacar los intereses subyacentes.

Al paciente le importaba algo más que la compensación económica: quería un reconocimiento explícito de los errores y garantías de que esto no volvería a ocurrir con otros pacientes. En cambio, el centro de salud buscaba evitar un daño reputacional que pudiera afectar su imagen pública y la moral del personal sanitario. Fue en este momento cuando el mediador identificó que el principal foco de tensión no era solo la compensación económica, sino la resistencia de la Administración a admitir cualquier error por temor a abrir la puerta a futuras reclamaciones similares.

### **Tercer paso: Diagnóstico del conflicto**

El mediador convocó caucus con cada parte por separado. En su reunión con el paciente y su abogado, descubrió que, aunque aquel estaba abierto a un acuerdo económico razonable, su mayor preocupación era emocional. Necesitaba sentirse escuchado y que se reconociera su sufrimiento. Con el centro de salud, el mediador exploró los temores de la institución y la postura rígida de evitar aceptar responsabilidades directas. Fue aquí donde el mediador aplicó la metodología de análisis de fractales. Al observar patrones similares en el historial del centro de salud, se detectó que otros pacientes habían presentado quejas por demoras en diagnósticos críticos. Esto permitió al mediador señalar que el problema no era exclusivo de este caso, sino sistémico, lo que abría la posibilidad de negociar medidas correctivas más amplias.

### **Cuarto paso: Armonización y búsqueda del interés común**

El mediador trabajó arduamente para encontrar puntos en común. Propuso que el centro de salud ofreciera una disculpa formal al paciente sin admitir

negligencia legalmente, pero reconociendo las dificultades que enfrentó. Esto abrió un espacio de diálogo, aunque las tensiones continuaron en torno a la indemnización económica. El mediador también planteó medidas correctivas como la implementación de un nuevo protocolo para abordar síntomas abdominales en consultas iniciales y un compromiso de capacitación del personal. Estas propuestas empezaron a generar confianza entre las partes.

#### **Quinto paso: El mayor obstáculo – El acuerdo BATNA**

El momento más difícil llegó al discutir la cantidad de la indemnización. El paciente, respaldado por su abogado, exigía 100.000 euros basándose en los costos emocionales y médicos sufridos. El centro de salud, por su parte, ofreció inicialmente 20.000 euros, argumentando que no había evidencia concluyente de que el médico hubiera actuado de manera negligente. El mediador tuvo que recordar a ambas partes su BATNA (Best Alternative to a Negotiated Agreement), es decir, la alternativa a no llegar a un acuerdo.

Para el paciente, seguir el litigio significaría alargar el proceso varios años, con un resultado incierto. Para la Administración, un juicio público podría generar más daño reputacional y costos adicionales. Sin embargo, el punto de mayor tensión fue la negativa inicial de la Administración a superar los 50.000 euros en su oferta, lo que llevó al mediador a trabajar intensamente con ambas partes en sesiones adicionales para cerrar la brecha.

#### **Sexto paso: Decisión compartida**

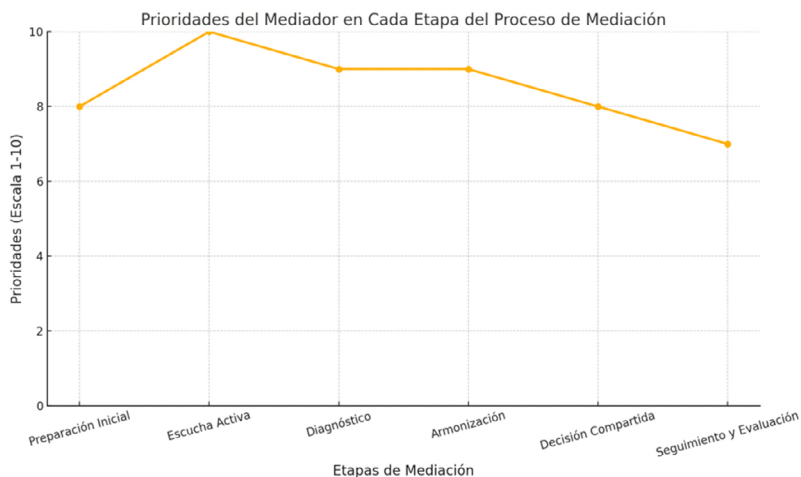
Finalmente, el mediador logró un acuerdo en el que la Administración reconoció su responsabilidad indirecta y ofreció una compensación de 50.000 euros, además de comprometerse a implementar medidas correctivas como:

- Un nuevo protocolo para la evaluación de síntomas críticos.
- Auditorías trimestrales para garantizar el cumplimiento de los nuevos estándares.
- Capacitación en comunicación y atención al paciente para el personal sanitario.

El paciente aceptó el acuerdo al sentir que su caso no solo había sido resuelto, sino que también ayudaría a prevenir futuros errores.

#### **Sabías que...**

*Este caso muestra cómo los conflictos en el ámbito sanitario pueden resolverse mediante mediación administrativa. La clave estuvo en la habilidad del mediador para manejar emociones, identificar intereses y equilibrar las demandas de ambas partes. Aunque el proceso fue complejo y tenso, la decisión compartida no solo resolvió el caso individual, sino que generó un cambio sistémico que fortaleció la confianza en el sistema de salud público.*



<b>Etapas de Mediación</b>	<b>Acciones del Mediador</b>	<b>Prioridades del Mediador</b>
<b>Preparación inicial</b>	Recopilar información sobre el caso, convocar a las partes y establecer un marco de confidencialidad.	Garantizar un entorno seguro y establecer objetivos claros.
<b>Escucha activa (Sesión conjunta)</b>	Facilitar que cada parte exprese su perspectiva, identificando intereses, emociones y percepciones clave.	Comprender intereses emocionales y legales subyacentes de ambas partes.
<b>Diagnóstico del conflicto</b>	Analizar documentación médica, normativa aplicable y elementos emocionales o relacionales relevantes.	Asegurar un análisis objetivo de la información disponible.
<b>Armonización de intereses</b>	Identificar intereses comunes y áreas de tensión, generar empatía entre las partes.	Fomentar una actitud colaborativa y reducir la desconfianza mutua.
<b>Propuesta de soluciones</b>	Plantear opciones de solución, evaluarlas con las partes y priorizar alternativas viables.	Alinear las expectativas de las partes con soluciones prácticas y legales.
<b>Decisión compartida</b>	Formalizar un acuerdo que contemple indemnización, medidas correctivas y seguimiento.	Concretar compromisos claros y garantizar que las partes estén satisfechas.

<b>Seguimiento y evaluación</b>	Asegurarse de que las medidas acordadas se implementen y se cumplan los compromisos a largo plazo.	Promover la sostenibilidad del acuerdo y prevenir futuros conflictos.
---------------------------------	--	---

## Narrativas de mediación

### **Error de diagnóstico y responsabilidad administrativa (Dramatización caso ficticio)**

#### **Ubicación:**

Sala de mediación en un hospital público. Una mesa rectangular, con documentos dispersos y vasos de agua. La luz es fría, blanca, casi quirúrgica. En la pared, un cartel con la palabra “mediar y el valor de la comunicación” pretende suavizar la atmósfera.

#### **Personajes:**

**Mediador/a:** Persona experimentada en conflictos sanitarios. Su voz es pausada, pero no complaciente. Sabe que la mediación no es solo facilitar, sino también confrontar realidades.

**Mariana Fuentes (Madre de Luis):** Profesora de secundaria. Inteligente, estructurada y emocionalmente contenida, pero con una rabia subyacente. No se conformará con disculpas.

**Fernando Ramírez (Padre de Luis):** Ingeniero, más pragmático. No busca venganza, pero tampoco acepta que se trate el caso como un “incidente médico más”.

**Dr. Gómez (Médico de Urgencias):** Experimentado, agotado, con un sentido del deber que se enfrenta a sus propios errores. No es indiferente, pero teme reconocer fallos de forma explícita.

**Dr. Ruiz (Cirujano):** Joven, brillante, pero con una ligera arrogancia. No le gusta la mediación; prefiere los hechos clínicos puros.

**Directora Hospitalaria:** Representante de la Administración Sanitaria. Cautelosa, calculadora, intentando equilibrar la defensa del hospital con la necesidad de evitar litigios.

**Sr. Menéndez (Aseguradora):** Hombre frío, técnico, incómodo con la mediación. No quiere abrir un precedente que afecte a futuras reclamaciones.

### **ESCENA 1: APERTURA DE LA MEDIACIÓN**

**Mediador/a (mirando a todos, con voz tranquila pero firme):** Buenos días. Antes de comenzar, quiero recordar el propósito de esta reunión. Mi nombre es [nombre del mediador/a], y soy quien facilitará este proceso de mediación. Mi rol no es juzgar ni tomar decisiones por ustedes, sino ayudarles a encontrar un acuerdo que satisfaga los intereses de todas las partes. Esta mediación es voluntaria, confidencial y busca una solución justa sin necesidad de recurrir a un proceso judicial. Quiero recalcar que aquí no estamos para señalar culpables, sino para comprender qué ocurrió, cómo afectó a cada uno y qué podemos hacer para evitarlo en el futuro. Antes de abordar los hechos, quiero dar un espacio para que cada uno exprese su percepción del caso. Empecemos con la familia de Luis.

**ESCENA 2: POSICIONES, PERCEPCIONES Y EMOCIONES**

**Mariana (con voz controlada, pero tensa):** Nuestro hijo entró a urgencias con un fuerte dolor abdominal. Nos dijeron que era un virus y que debíamos esperar. Al día siguiente empeoró y recién ahí consideraron la posibilidad de apendicitis. Fue operado tarde, y en el postoperatorio contrajo una infección que lo llevó a una septicemia. Estuvo en la UCI. Pasamos noches enteras sin saber si iba a sobrevivir.

**Fernando:** No es solo un error. Son varios. Mala evaluación inicial, retraso en la cirugía, fallo en la higiene del quirófano. Luis ya no es el mismo. Sufre ansiedad. Se despierta con pesadillas pensando que volverá a ese hospital.

**Dr. Gómez (con gesto serio, pero sin perder compostura):** Entiendo el dolor de ustedes como padres. Nadie quiere ver sufrir a un niño. Pero en urgencias tomamos decisiones con la información disponible. La noche en que llegó Luis, el hospital estaba desbordado. No había ecógrafos libres. En ese momento, su cuadro no indicaba peritonitis avanzada.

**Mariana (contiene su enojo):** Si no tenían ecógrafos, ¿por qué no nos derivaron a otro hospital?

**Dr. Ruiz (con tono clínico, casi defensivo):** En medicina, siempre hay márgenes de error. No podemos operar a cada paciente con dolor abdominal por si acaso.

**Fernando (mirándolo fijamente):** Pero cuando finalmente operaron, lo hicieron en un quirófano que no estaba en condiciones.

**Directora Hospitalaria (interviene con cautela):** Entendemos la gravedad de lo ocurrido y estamos revisando los protocolos internos. Pero el hospital atiende cientos de casos diarios. No podemos evitar completamente los riesgos inherentes a cualquier procedimiento.

**Mariana (cruzando los brazos):** No fue un "riesgo inherente". Fue una cadena de fallos evitables.

**Mediador/a (interviene para canalizar la tensión):** Hasta ahora hemos escuchado percepciones y emociones. Veamos ahora los intereses de cada parte.

**ESCENA 3: INTERESES Y OBJECIONES DE LA ASEGURADORA**

Mediador/a:

Intentemos definir qué busca cada parte. Mariana y Fernando, ¿qué esperan de este proceso?

**Mariana:** Queremos garantías de que esto no pasará con otro niño. Que haya una auditoría real y cambios en los protocolos de urgencias y quirófano.

**Fernando:** Y una compensación justa. Hemos gastado en especialistas, terapias, y Luis sigue afectado.

**Dr. Gómez (mirando a la Directora Hospitalaria):** Podemos mejorar protocolos, pero eso es competencia de la Administración.

**Directora Hospitalaria:** Estoy dispuesta a evaluar ajustes en procedimientos y destinar más recursos a diagnóstico en urgencias.

**Sr. Menéndez (aseguradora, con gesto frío):** Comprendemos la situación, pero debemos ser claros. La póliza cubre errores médicos comprobados, y no hay una sentencia que determine negligencia.

**Mariana (mirándolo indignada):** ¿Mi hijo con septicemia en la UCI no es suficiente prueba?

**Sr. Menéndez:** No digo que no haya ocurrido. Digo que debemos ser precisos en términos legales.

**Mediador/a (interviene para suavizar la tensión):** Señor Menéndez, si bien la póliza cubre eventos específicos, ¿la compañía está dispuesta a ofrecer alguna forma de compensación sin necesidad de juicio?

**Sr. Menéndez (suspira, calibrando el riesgo):** Podemos estudiar una compensación por gastos médicos y rehabilitación. Pero no podemos aceptar un acuerdo que implique reconocimiento de negligencia.

**Mediador/a:** Entonces, propongo un esquema de compensación por los costos de recuperación de Luis sin que esto implique una admisión legal de responsabilidad.

**Mariana (mirando a Fernando, valorando la propuesta):** Si eso garantiza que Luis recibirá la atención que necesita, podríamos considerarlo.

**Fernando:** Pero también queremos un compromiso formal de auditoría y mejora de protocolos.

**Directora Hospitalaria:** Puedo comprometerme a una revisión de los procedimientos y a reforzar el equipo de diagnóstico en urgencias.

**Mediador/a :** ¿Las partes estarían dispuestas a formalizar un acuerdo con estos puntos?

(Mariana y Fernando se miran. Se respira un aire de posibilidad. La mediación ha avanzado. Aún no hay satisfacción total, pero sí pasos concretos hacia una solución.)

**Mariana:** Es un inicio.

**Mediador/a:** Entonces, trabajemos en el acuerdo.

**APLICACIÓN DEL DIAGRAMA DE ISHIKAWA EN LA MEDIACIÓN SANITARIA**

(Caso: Error de diagnóstico – Peritonitis confundida con virus, complicaciones quirúrgicas y septicemia en un menor en hospital público.)

**1. Identificación del Problema (Cabeza del Pez)**

**Consecuencia principal del conflicto:** El niño sufrió una septicemia tras un error de diagnóstico y fallos en el quirófano, lo que afectó su salud y la confianza de los padres en el sistema sanitario. Este es el punto central del conflicto y el eje sobre el cual girará la mediación.

**2. Identificación de las Causas Principales (Espina Dorsal del Pez)**

Categoría	Descripción
Métodos	Protocolos y procedimientos médicos inadecuados o inexistentes. Fallos en la coordinación entre equipos médicos.
Personas	Errores humanos en diagnóstico y tratamiento. Deficiencias en la comunicación entre personal sanitario y pacientes.
Máquinas	Fallos en el equipamiento médico. Falta de mantenimiento en instrumental quirúrgico y de diagnóstico.
Materiales	Suministros médicos defectuosos o insuficientes. Condiciones inadecuadas en quirófanos y salas de hospitalización.
Medio Ambiente	Sobrecarga asistencial en hospitales. Condiciones estresantes que afectan la calidad de la atención.
Medición	Falta de auditorías sanitarias. Deficiencias en el control de calidad de los servicios médicos.

**3. Desarrollo del Diagrama con Factores Específicos (Espinas Laterales del Pez)**

Categoría	Causas Detectadas
Métodos	Diagnóstico basado en síntomas sin pruebas adicionales. Falta de derivación a otro hospital con más medios.
Personas	Médico de urgencias subestimó síntomas. Falta de comunicación entre urgencias y cirugía. El cirujano no tenía información completa al operar.
Máquinas	No había ecógrafos disponibles. Falta de camas en UCI pediátrica, lo que retrasó la atención.
Materiales	Problemas de esterilización en quirófano. Deficiencias en los suministros médicos utilizados en la operación.
Medio Ambiente	Hospital saturado la noche del ingreso. Falta de personal de refuerzo en urgencias.
Medición	No se hizo auditoría postquirúrgica inmediata. No existía un sistema de control para infecciones postoperatorias.

**4. Uso del Diagrama en la Mediación**

El mediador utiliza este análisis para **descomponer el problema en factores concretos**, lo que permite a las partes moverse de posiciones rígidas a una negociación basada en intereses.

**Mediador/a (mostrando el diagrama de Ishikawa en una pizarra):**

Vamos a analizar juntos las causas que han llevado a este caso. Si observamos el esquema, vemos que el problema no se reduce a un solo error; sino a una cadena de factores. Esto nos permite entender que no estamos aquí solo para discutir responsabilidades, sino para buscar soluciones estructurales.

Ahora, les pediré que cada uno nos diga qué aspectos consideran más importantes de este análisis y qué acciones podríamos tomar para evitar casos similares.

**5. Negociación Basada en el Diagrama**

A partir del Ishikawa, cada parte propone soluciones:

**Los padres:** Piden auditorías en los protocolos de urgencias y quirófano.

**El hospital:** Se compromete a reforzar la disponibilidad de ecógrafos y mejorar comunicación interna.

**El seguro:** Acepta compensación por gastos médicos, pero sin admitir negligencia.

**El equipo médico:** Explica sus limitaciones y propone un plan de formación para evitar diagnósticos tardíos.

**6. Cierre de la Mediación**

Gracias al diagrama de Ishikawa, se logra estructurar la negociación y se firma un acuerdo con compromisos concretos de cada parte.

**Conclusión**

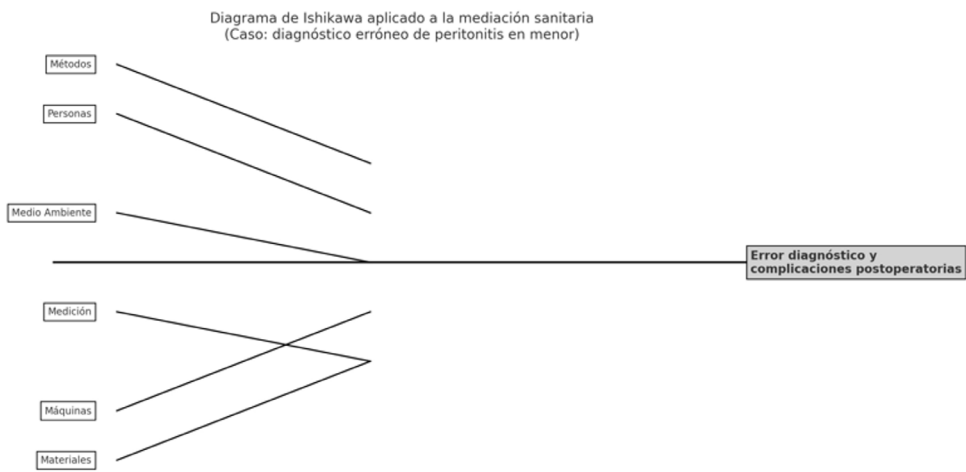
El **diagrama de Ishikawa** ha sido clave para:

-Identificar las causas reales del problema sin caer en posturas defensivas.

Hacer que todas las partes reconozcan que el conflicto no es solo “un error médico” sino un fallo del sistema.

Lograr acuerdos basados en soluciones prácticas y no solo en compensaciones económicas.

Diagrama de Ishikawa: aplicado al caso de mediación sanitaria. En la cabeza del pez se encuentra el problema central: **“Error diagnóstico y complicaciones postoperatorias”**. En la espina dorsal se desarrollan las **categorías clave** que contribuyeron al problema: Métodos, Personas, Medio Ambiente y Medición. En cada espina lateral se detallan factores específicos que han influido en el error médico.



## **16.2 MEDIACIÓN EDUCATIVA Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ÁMBITO ESCOLAR**

La educación constituye uno de los pilares sobre los que se asienta el desarrollo integral de las personas y la cohesión de las sociedades. Así lo reconoce la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, al subrayar la importancia de garantizar un sistema educativo inclusivo, equitativo y orientado hacia la convivencia democrática. Este marco normativo sitúa a la mediación como una herramienta clave para prevenir y resolver conflictos en los entornos escolares, fortaleciendo así el compromiso del sistema educativo con la construcción de comunidades más justas, respetuosas y cohesionadas.

Igualmente, dicho régimen legal redefine la educación como un proceso integral que persigue la transmisión de conocimientos, así como el desarrollo de competencias sociales, emocionales y éticas en el alumnado. Entre los principios rectores del sistema educativo, la Ley destaca la importancia de la inclusión, la igualdad de oportunidades, la educación en valores democráticos y el respeto a la diversidad. Esta visión va más allá de la instrucción académica, reconociendo que los entornos educativos son espacios privilegiados para fomentar comportamientos que prevengan la aparición de conflictos y adquieran herramientas para resolverlos a través del diálogo y la colaboración.

En esta tarea de prevención y solución de conflictos, la mediación es un recurso para resolver disputas específicas, y al tiempo, sirve como estrategia pedagógica que enseña a los estudiantes habilidades fundamentales como la escucha activa, la empatía y la negociación, imprescindibles para la vida en comunidad.

En este escenario los conflictos pueden ser de diversa naturaleza, desde desacuerdos entre alumnos hasta disputas entre docentes, pasando por reclamaciones de los padres y diferencias en la interpretación de normas institucionales. Entre los problemas más comunes se encuentran el acoso escolar (bullying), los conflictos derivados de la diversidad cultural y religiosa, las tensiones entre docentes y familias, y las dificultades en la integración de alumnos con necesidades educativas especiales.

La manera en que estos conflictos se abordan influye directamente en el clima escolar y en la calidad del aprendizaje. Tradicionalmente, las disputas en los centros educativos se han resuelto mediante sanciones disciplinarias o la intervención directa de la Administración. No obstante, estas soluciones no siempre resultan satisfactorias ni logran erradicar el problema de raíz. Por ello, la mediación es una vía más efectiva, centrada en la restauración del daño y en la búsqueda de soluciones que satisfagan a todas las partes implicadas.

### **16.2.1 Las prácticas restaurativas como alternativa a las vías disciplinarias o sancionadoras de la Administración**

En efecto, en el ámbito educativo, se están implementando diversas iniciativas que sustituyen los procedimientos disciplinarios tradicionales por enfoques de justicia restaurativa y mediación, con el objetivo de mejorar la convivencia escolar y abordar los conflictos de manera más constructiva.

Las prácticas restaurativas representan un cambio de paradigma en la gestión de conflictos dentro de los centros escolares. En lugar de centrarse en la imposición de sanciones y castigos disciplinarios, buscan fortalecer los lazos comunitarios y promover la reparación del daño a través del diálogo y la asunción de responsabilidades. Esta perspectiva atiende a la resolución de problemas concretos y contribuye a la creación de una cultura escolar basada en el respeto, la empatía y la cooperación.

El principio fundamental de estas prácticas es que la convivencia en los centros educativos no puede limitarse a la mera imposición de normas de conducta, sino que debe ser resultado de un proceso en el que toda la comunidad educativa participe activamente. Esto significa que docentes, estudiantes, familias y personal del centro formen parte de un sistema en el que los vínculos se refuercen de manera permanente y, cuando surjan conflictos, se aborden con herramientas que favorezcan el entendimiento y la responsabilidad compartida.

Los círculos restaurativos son una de las herramientas más empleadas en este enfoque. Funcionan como espacios de diálogo estructurado donde las partes involucradas pueden expresar sus emociones, explicar sus perspectivas y buscar soluciones de forma conjunta. A diferencia de un procedimiento disciplinario convencional, en el que la autoridad impone una sanción, en los círculos restaurativos se fomenta la autonomía y el compromiso de los implicados para reparar el daño causado y evitar la repetición del conflicto. Este método es particularmente útil en situaciones de acoso escolar, agresiones verbales o físicas, y problemas de convivencia entre distintos grupos dentro del centro educativo.

El diálogo restaurativo, por su parte, es una metodología complementaria que permite abordar conflictos de una manera más flexible. No siempre requiere la estructura formal de un círculo restaurativo, pero sí se basa en los mismos principios: el reconocimiento del daño causado, la escucha activa y la búsqueda de soluciones consensuadas. Su aplicación en el día a día del aula ayuda a los estudiantes a desarrollar habilidades de comunicación y resolución pacífica de disputas, elementos clave para la construcción de una convivencia escolar más armónica.

Desde una perspectiva normativa, la mediación educativa basada en prácticas restaurativas está cobrando cada vez más relevancia en el sistema educativo español, dado que refuerza la importancia de la convivencia en los centros escolares y otorga a los equipos directivos competencias específicas para garantizar el uso de estas herramientas como una vía de solución de conflictos. En

este marco, el Consejo Escolar se configura como un actor clave en la promoción de medidas que fomenten la resolución pacífica de disputas y la prevención de situaciones como el acoso o la discriminación.

Un caso práctico que ilustra la aplicación de estos principios es el de un conflicto entre estudiantes derivado del uso de redes sociales para la difusión de rumores perjudiciales. En un escenario tradicional, el procedimiento disciplinario<sup>178</sup> implicaría la identificación de los responsables y la aplicación de sanciones como la suspensión o la restricción del uso de dispositivos electrónicos en el centro.

Sin embargo, desde el enfoque restaurativo, se optaría por un proceso de mediación en el que los implicados participen en un círculo de diálogo, reconozcan el daño causado y acuerden medidas para reparar el impacto del conflicto, como ofrecer disculpas públicas, comprometerse a no repetir el comportamiento y participar en actividades de sensibilización sobre el uso responsable de la tecnología.

### Sabías que...

*Las prácticas restaurativas ofrecen una alternativa eficaz a los procedimientos sancionadores y disciplinarios tradicionales, y también tienen un impacto transformador en la comunidad educativa. Fomentan el desarrollo de competencias emocionales y sociales, fortalecen los lazos de confianza entre los diferentes actores del sistema educativo y consolidan un entorno de aprendizaje donde la convivencia se basa en el respeto mutuo y la responsabilidad compartida.*

## 16.2.2 El Modelo MEDAD en el Ámbito Educativo: Aplicación Práctica

En el ámbito escolar, la mediación tiene un doble objetivo: prevenir la aparición de conflictos y gestionar de manera constructiva los que ya han surgido. Los centros educativos, como espacios de convivencia entre estudiantes, docentes, familias y personal administrativo, son reflejo de las dinámicas sociales más amplias. Por ello, están expuestos a tensiones que, si no se gestionan adecuadamente, pueden afectar el clima escolar y el desarrollo personal y académico de los estudiantes.

La Ley Orgánica 3/2020 refuerza el papel de los centros como agentes de cohesión social, destacando la necesidad de promover entornos inclusivos y colaborativos. Para ello, la mediación escolar es una herramienta que hay que tener en cuenta para abordar conflictos derivados de la diversidad cultural, las diferencias individuales o las tensiones propias de la convivencia diaria. El modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida) ofrece un enfoque estructurado para la mediación escolar, centrado en el diálogo y la construcción conjunta de soluciones. Este modelo

---

178. Belando Garín, Beatriz. “la mediación en el régimen disciplinario. La mediación escolar y la penitenciaria. RAP. CEPC. 2012.

permite que las partes implicadas en un conflicto la solución y aprendan a gestionar sus emociones y a construir relaciones más sólidas y respetuosas.

Por ejemplo, en casos de acoso escolar, el modelo MEDAD facilita la creación de un espacio seguro donde las partes pueden expresar sus perspectivas y emociones, trabajando conjuntamente para reparar el daño causado y prevenir futuras conductas perjudiciales.

Para comprender su impacto en la mediación escolar, es fundamental analizar cómo cada uno de sus elementos se traduce en acciones concretas dentro de los centros educativos:

### **A) Metodología: El diseño de la intervención en el conflicto escolar**

La mediación en los centros educativos debe partir de una metodología clara y estructurada que garantice la eficacia del proceso. En el contexto escolar, esto implica la creación de un protocolo de intervención adaptado a las necesidades del alumnado, el profesorado y las familias.

Una metodología efectiva en mediación educativa debe incluir:

- Definición de los objetivos del proceso: Establecer si la mediación busca mejorar la convivencia, resolver conflictos disciplinarios, atender problemas de inclusión o gestionar disputas entre docentes y familias.
- Selección de los participantes: No todos los conflictos pueden resolverse con los mismos actores. En un caso de acoso escolar, por ejemplo, pueden intervenir no solo el alumnado implicado, sino también el profesorado, la familia y personal de orientación.
- Elección del entorno de mediación: Un espacio adecuado es clave para generar confianza en las partes. Si un conflicto surge en el aula, llevar la mediación a un entorno neutral, como la sala de orientación, puede ser beneficioso.
- Técnicas de mediación: Dependiendo del conflicto, se pueden emplear dinámicas grupales, role-playing, círculos de diálogo o entrevistas individuales antes de iniciar la mediación conjunta.

Ejemplo práctico: Un grupo de alumnos de secundaria mantiene enfrentamientos recurrentes debido a disputas deportivas en el patio. La metodología de mediación incluiría una fase previa de entrevistas individuales con los alumnos implicados, seguida de una sesión de diálogo estructurado en la que se analicen las causas de la confrontación y se busquen soluciones consensuadas.

### **B) Escucha Activa: Comprensión de las perspectivas dentro del conflicto educativo**

Uno de los aspectos más importantes del modelo MEDAD es la escucha activa, que permite a todas las partes implicadas expresar sus preocupaciones y ser comprendidas sin interrupciones ni prejuicios. En el ámbito educativo, la escucha activa debe ser practicada tanto por los mediadores como por los docentes y la dirección del centro.

Principios clave de la escucha activa en la mediación educativa:

- Validación emocional: Reconocer los sentimientos del alumnado en conflicto ayuda a disminuir la tensión inicial.
- Reformulación: Expresar lo que ha dicho la otra parte con otras palabras para demostrar que se ha entendido correctamente.
- Preguntas abiertas: Permiten explorar las razones detrás del conflicto sin limitar las respuestas.

Ejemplo práctico: En un conflicto entre un estudiante con necesidades educativas especiales y su profesor, la mediación debe asegurarse de que el alumno exprese sus dificultades sin sentirse juzgado, mientras el profesor pueda transmitir las limitaciones organizativas que enfrenta. Una buena práctica es que ambas partes escuchen activamente y reformulen lo que han entendido antes de buscar soluciones.

### **C) Diagnóstico: Identificación de causas y análisis del conflicto escolar**

El diagnóstico dentro de la mediación educativa implica ir más allá de la manifestación visible del problema y analizar las causas subyacentes que lo originan. En el entorno escolar, esto implica evaluar factores como la comunicación, la estructura organizativa del centro y las condiciones socioemocionales del alumnado.

Para un diagnóstico eficaz se deben analizar tres niveles del conflicto:

1. Nivel individual: ¿Existen problemas personales o emocionales en alguna de las partes implicadas?
2. Nivel relacional: ¿El problema es consecuencia de una dinámica repetitiva de enfrentamiento entre ciertos alumnos o grupos?
3. Nivel estructural: ¿La normativa o las condiciones del centro están influyendo en la perpetuación del conflicto?

Ejemplo práctico: Un estudiante es sancionado reiteradamente por interrumpir en clase y desafiar la autoridad del docente. En el diagnóstico se descubre que su comportamiento es una respuesta a la falta de atención personalizada debido a sus dificultades de aprendizaje. Esto cambia el enfoque de la resolución del conflicto, permitiendo implementar una estrategia de apoyo en lugar de medidas punitivas.

### **D) Armonización: Creación de un punto de encuentro y propuestas de solución**

La armonización se dirige a que las partes en conflicto encuentren intereses comunes y trabajen en la reconstrucción de su relación. En el contexto escolar, esta fase es necesaria, ya que el alumnado debe convivir diariamente, y las tensiones sin resolver pueden afectar el rendimiento académico y la convivencia general.

Estrategias de armonización en mediación educativa:

- Reformular normas de convivencia: Cuando un conflicto surge debido a una norma mal interpretada, se puede reformular de manera más inclusiva.

- Compromisos de mejora: Establecer acuerdos en los que ambas partes se comprometan a modificar su conducta en determinados aspectos.
- Actividades conjuntas: En algunos casos, la mediación puede complementarse con dinámicas de trabajo colaborativo que refuercen la relación entre los implicados.

Ejemplo práctico: Dos alumnos tienen una disputa constante debido a la formación de grupos de trabajo en clase. La armonización puede llevar a la formulación de un acuerdo en el que se permita la rotación de equipos de trabajo, asegurando que ambos se sientan incluidos.

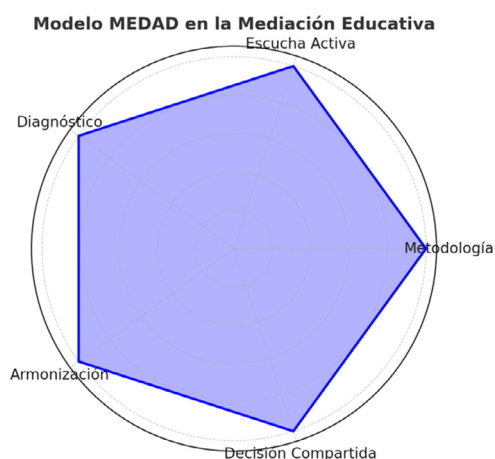
### E) Decisión Compartida: Formalización de los acuerdos y evaluación de su cumplimiento

El éxito de la mediación depende en gran medida de que las partes involucradas se apropien de la solución y la asuman como propia. En este sentido, la decisión compartida implica la formalización de los acuerdos alcanzados en la mediación y el seguimiento de su cumplimiento.

Elementos clave en la decisión compartida en el ámbito educativo:

- Documentación del acuerdo: En conflictos formales dentro del centro, puede ser útil redactar un documento con los compromisos asumidos.
- Seguimiento: Se establecen plazos para evaluar si las soluciones acordadas están funcionando.
- Acompañamiento: En algunos casos, es recomendable que el orientador o tutor realice un seguimiento individual a los alumnos implicados.

Ejemplo práctico: Un grupo de alumnos en un conflicto de acoso escolar acuerda una serie de medidas para garantizar la seguridad de la víctima y la integración de los agresores en actividades de sensibilización. La dirección del centro documenta el acuerdo y el equipo de orientación hace seguimiento de su cumplimiento.



## Caso práctico

**Mediación Administrativa en un Conflicto Escolar sobre el Uso del Hiyab** (Caso Hipotético — simulado— para Análisis de Mediación)

**Contexto inicial:** En un centro educativo público de España, una alumna de 14 años de origen magrebi comienza a asistir a clase con el hiyab (velo islámico) como parte de su identidad religiosa y cultural. La dirección del colegio, siguiendo el reglamento interno del centro, le indica que debe retirarlo, ya que su normativa prohíbe el uso de cualquier prenda que cubra la cabeza dentro de las instalaciones escolares. La alumna y su familia consideran que esta exigencia vulnera su derecho a la libertad religiosa, reconocido en la Constitución Española (artículo 16) y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

Este conflicto escolar adquiere una dimensión de legalidad administrativa, dado que la normativa del centro educativo debe estar alineada con la legalidad vigente y con el marco de derechos fundamentales. La controversia se agrava cuando la familia de la alumna presenta una queja formal ante la administración educativa, argumentando que se le está impidiendo el acceso a la educación en condiciones de igualdad.

### Fases de la Mediación Administrativa MEDAD en el Conflicto del Hiyab

Ante esta situación, en lugar de optar por un procedimiento contencioso, el centro y la familia acuerdan someter el conflicto a un proceso de mediación administrativa utilizando el modelo MEDAD, que permite encontrar una solución dialogada, respetuosa con los derechos fundamentales y conforme con el marco normativo vigente.

#### 1. Metodología: Estructura del proceso de mediación

El equipo directivo del centro, junto con la familia y un mediador administrativo designado por la administración educativa, acuerdan llevar a cabo el proceso de mediación. Se establecen las siguientes pautas:

- Convocar reuniones separadas con ambas partes para comprender sus posiciones.

Identificar el marco legal aplicable al caso.

- Crear un espacio de diálogo en el que se puedan exponer los puntos de vista sin imposiciones.
- Explorar posibles soluciones que respeten los principios de igualdad y libertad religiosa.

#### 2. Escucha Activa: Comprensión de las posiciones de cada parte

Para construir una solución adecuada, es esencial que todas las partes puedan expresarse sin interrupciones:

La dirección del centro expone que la norma sobre la prohibición de prendas en la cabeza busca garantizar la uniformidad y evitar discriminaciones entre alumnos, además de facilitar la identificación de los estudiantes. También argumenta que el reglamento del centro ha sido aprobado por la comunidad educativa.

La alumna y su familia explican que el uso del hiyab es una manifestación de su identidad y creencias religiosas, y que impedirle llevarlo es una forma de discriminación que afecta a su derecho a la educación.

El mediador administrativo se asegura de que ambas partes sientan que sus preocupaciones son escuchadas y reformula los argumentos en un lenguaje que permita identificar puntos en común.

#### 3. Diagnóstico: Identificación de las claves del conflicto

El análisis del conflicto revela varios elementos clave:

- **Dimensión normativa:** La Ley Orgánica 3/2020, que modifica la LOE, garantiza la educación en condiciones de igualdad y prohíbe la discriminación por razones religiosas.
- **Precedentes legales:** Existen resoluciones judiciales en España que han reconocido el derecho de las alumnas a usar el hiyab en centros públicos, ya que su prohibición podría vulnerar la libertad religiosa.
- **Autonomía del centro:** Aunque los colegios tienen cierto margen de regulación, sus normativas no pueden vulnerar derechos fundamentales.
- **Impacto en la comunidad educativa:** La resolución del conflicto sentará un precedente para situaciones similares dentro del centro.

**4. Armonización:** Construcción de una solución aceptable para ambas partes

Con base en el diagnóstico, el mediador propone una serie de alternativas que permitan compatibilizar los intereses en conflicto:

- Se acuerda que la alumna pueda seguir usando el hiyab, garantizando su derecho a la libertad religiosa, pero estableciendo un protocolo para su identificación en ciertas circunstancias, como exámenes o actividades de seguridad.
- El colegio se compromete a revisar su normativa interna para asegurar que no haya disposiciones que puedan ser interpretadas como discriminatorias.
- Se impulsa una campaña de sensibilización sobre diversidad cultural y religiosa dentro del centro para evitar futuros conflictos relacionados con la identidad de los estudiantes.

**5. Decisión Compartida:** Formalización y seguimiento del acuerdo

La dirección del colegio emite una resolución interna en la que se reconoce el derecho de la alumna a usar el hiyab y se modifica la normativa para evitar ambigüedades en el futuro.

- Se designa a un docente como referente en mediación para casos similares y se establece un mecanismo de seguimiento para evaluar el impacto del acuerdo.
- Se informa a la comunidad educativa del resultado del proceso, enfatizando que la solución alcanzada busca garantizar el respeto a la diversidad y la convivencia escolar.

**Conclusión**

Este caso demuestra la eficacia de la mediación administrativa en conflictos escolares con implicaciones jurídicas y sociales. En lugar de recurrir a un procedimiento judicial prolongado, el modelo MEDAD permitió construir una solución basada en el diálogo, el respeto y la legalidad, asegurando la protección de los derechos fundamentales sin generar enfrentamientos innecesarios dentro de la comunidad educativa. Además, el proceso dejó como resultado una mayor sensibilización sobre la diversidad cultural y religiosa en el ámbito escolar, fortaleciendo la convivencia y la inclusión dentro del centro.

### 16.2.3 Análisis del Caso del Hiyab en el Colegio desde la Perspectiva de la Mediación Administrativa

El caso del uso del hiyab en un centro educativo plantea un conflicto con múltiples dimensiones: jurídicas, culturales, sociales y administrativas. La elección del tipo de mediación debe responder a la naturaleza del conflicto, las partes implicadas y el marco normativo aplicable. A continuación, se examinan los elementos clave de este caso dentro de las categorías fundamentales de la mediación.

1. Tipo de Mediación Adecuada: Híbrida entre la Transformativa y la Facilitativa.

Existen diferentes modelos de mediación que podrían aplicarse a este conflicto, pero el más adecuado es una combinación de mediación de estos dos modelos.

- Mediación Transformativa: Se centra en cambiar la dinámica relacional entre las partes, promoviendo la empatía y la reconstrucción del diálogo. Dado que este caso involucra cuestiones de diversidad cultural y religiosa, es esencial que la mediación ayude a mejorar la percepción mutua entre la alumna, su familia y la institución educativa.

- **Mediación Facilitativa:** Tiene por objeto crear un espacio de diálogo estructurado, sin imponer una solución, sino ayudando a las partes a alcanzar un acuerdo que respete sus necesidades y el marco normativo. Dado que el conflicto tiene un fuerte componente jurídico-administrativo, el mediador debe ayudar a las partes a comprender la legislación aplicable sin adoptar un rol evaluador o impositivo.

En este caso, no se recomienda la mediación evaluativa ni la mediación de experto, ya que estas modalidades implican que el mediador actúe como una autoridad que dictamina una solución basada en criterios técnicos o normativos, lo que podría restar autonomía a las partes y reforzar la sensación de desigualdad o imposición.

### 1. Naturaleza del Conflicto: Interpersonal y Colectivo

Este conflicto presenta elementos tanto interpersonales como colectivos:

- **Dimensión interpersonal:** Existe un enfrentamiento directo entre la alumna (y su familia) y la dirección del centro educativo.
- **Dimensión colectiva:** La decisión que se adopte afectará no solo a la alumna en cuestión, sino también a otros estudiantes, familias y docentes, sentando un precedente dentro del colegio y en la comunidad educativa en general.
- El hecho de que el conflicto trascienda el ámbito personal hace necesario un enfoque de mediación que contemple sus implicaciones institucionales y no se limite a una simple resolución de la disputa individual.

### 2. Uso de Caucus y Fractales en la Mediación

La aplicación de caucus (reuniones individuales con cada parte) y el análisis fractal (para detectar patrones de conflicto recurrentes) pueden mejorar la efectividad del proceso:

- **Caucus:** Son fundamentales en este tipo de mediación, ya que permiten que cada parte exprese sus preocupaciones sin sentirse presionada por la presencia de la otra. En este caso, podrían usarse reuniones privadas con la alumna y su familia, y por otro lado, con la dirección del colegio y el equipo docente.
- **Análisis fractal:** Identificar si este conflicto es un caso aislado o forma parte de un patrón más amplio en el centro educativo (por ejemplo, si existen otras normas que afectan a la diversidad cultural y religiosa, si se han dado conflictos similares con otras alumnas, o si hay tensiones previas entre la comunidad musulmana y la institución educativa).

### 3. Neutralidad y Libertad Religiosa en la Mediación

La neutralidad del mediador es un aspecto crítico en este caso. Dado que el conflicto involucra una cuestión de derechos fundamentales (libertad religiosa), el mediador debe garantizar que:

- No se impongan sesgos culturales ni se favorezca ninguna postura basada en prejuicios o desconocimiento de la normativa vigente.
- Se respete el principio de laicidad del sistema educativo español, garantizando que la resolución del conflicto se base en derechos y no en criterios subjetivos o ideológicos.
- Se mantenga una posición imparcial que permita a ambas partes comprender tanto sus derechos como sus deberes dentro del marco legal.

#### 4. ¿Por qué la Mediación Administrativa y no un Proceso Sancionador?

La intervención de la Administración Educativa es clave en este tipo de conflictos, ya que los colegios públicos están sujetos a normas generales y principios de derecho público, lo que diferencia esta mediación de otras más privadas o comunitarias. Optar por la mediación en lugar de procesos disciplinarios o judiciales tiene múltiples ventajas:

- Evita la polarización y la estigmatización: Un proceso sancionador o judicial podría radicalizar las posiciones y convertir el caso en un conflicto mediático, con el consiguiente impacto en la alumna y en la comunidad educativa.
- Permite soluciones flexibles y adaptadas: A diferencia de un litigio, la mediación permite encontrar soluciones que respeten la legalidad sin necesidad de una resolución estrictamente jurídica.
- Fomenta el aprendizaje institucional: Al abordar el conflicto desde la mediación, la institución educativa puede mejorar su normativa interna, evitando conflictos similares en el futuro.

#### Sabías que...

*Este caso refleja cómo la mediación administrativa utilizando un enfoque inclusivo puede ser una herramienta eficaz para gestionar conflictos en el ámbito educativo que afectan a derechos fundamentales. El uso del modelo MEDAD permite estructurar el proceso de una manera que prioriza el diálogo, la escucha activa y la búsqueda de soluciones sostenibles*

### **16.3 LA MEDIACIÓN UNIVERSITARIA: UNA NUEVA PERSPECTIVA EN LA GESTIÓN DE CONFLICTOS Y LA POTESTAD SANCIONADORA**

La regulación actual del sistema universitario español, a través de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, consolida la mediación universitaria como un mecanismo necesario dentro del marco de convivencia y gestión de conflictos en la comunidad académica.

Asimismo, la Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz, resalta la importancia y trascendencia del desarrollo de

los fines de la Cultura de la Paz en los ámbitos educativos.<sup>179</sup> Este reconocimiento normativo permite distinguir dos enfoques de mediación que, si bien pueden entrecruzarse, responden a necesidades y objetivos distintos:

### **A) La mediación institucional**

Es un modelo de supervisión administrativa cuya actuación y competencias se ejercen por la defensoría universitaria e instituciones similares. El artículo 43.4 de la Ley Orgánica del Sistema Universitario, es una instancia independiente encargada de velar por los derechos de los distintos colectivos universitarios. Su actuación, basada en los principios de independencia, autonomía y confidencialidad, permite gestionar conflictos de manera informal, ofreciendo una vía alternativa a la confrontación directa con la Administración universitaria.

Este modelo de mediación está diseñado para abordar conflictos que surgen entre distintos actores dentro del ecosistema universitario. Entre los casos más comunes en los que interviene la defensoría universitaria, se encuentran:

- Conflictos entre estudiantes y profesorado por evaluación, asistencia o metodología docente.
- Reclamaciones de personal administrativo frente a decisiones de la gerencia universitaria.
- Problemas de convivencia entre estudiantes, especialmente en residencias o grupos de trabajo.
- Disputas sobre la aplicación de normativas internas, cuando se percibe una falta de transparencia o arbitrariedad en su aplicación.

La función del defensor universitario se inscribe dentro del modelo de mediación institucional, desempeñando un rol imparcial y neutral dentro de la comunidad universitaria. Su autoridad no radica en la capacidad de imponer decisiones, sino en la solidez de su criterio, en la racionalidad de sus recomendaciones y en la confianza que genera tanto en el alumnado como en el profesorado y la Administración universitaria.

A diferencia de un órgano sancionador o jurisdiccional, el defensor universitario no dicta resoluciones vinculantes, sino que actúa a través de la persuasión, proponiendo soluciones que tratan de equilibrar los intereses de todas las partes implicadas y mejorar la convivencia en el entorno académico.

La mediación que ejerce esta figura se enmarca en un modelo evaluativo, en el que no se limita a facilitar el diálogo entre las partes, sino que analiza el conflicto desde una perspectiva jurídica y ética para emitir recomendaciones fundamentadas. Aunque su intervención no impone acuerdos, sí tiene la capacidad de reconfigurar la relación entre la universidad y sus miembros, gene-

---

179. Rosales Álamo, Manuel, García Vilalluenga, Leticia y Fariña Rivera, Francisca. "Implementación y desarrollo de la convivencia y la mediación en las universidades". Universidad de Vigo, CUEMYC y UNESCO. 2022.p. 17.

rando espacios de negociación en los que se promueve la resolución dialogada de las diferencias.

Un rasgo característico de la mediación ejercida por el defensor universitario es la obligatoriedad de la comparecencia por cualquier órgano o miembro de la administración educativa, lo que implica que estos “mediados” deben atender los planteamientos del defensor universitario y considerar sus recomendaciones, aunque sin estar jurídicamente obligados a acatarlas.

Este modelo de mediación institucional en el ámbito universitario fortalece la cultura de la convivencia dentro de la universidad, previniendo tensiones y promoviendo mecanismos de diálogo estructurados. Al actuar como garante de los derechos universitarios y como mediador institucional en situaciones de conflicto, el defensor universitario refuerza el principio de equidad en la gestión de las relaciones dentro de la comunidad académica, asegurando que los procedimientos sean transparentes, justos y respetuosos con los derechos de todas las partes.

### **B) Mediación universitaria para la convivencia**

Es un mecanismo de prevención y de resolución de conflictos que busca fomentar el diálogo, la corresponsabilidad y el respeto mutuo dentro de la comunidad universitaria. A diferencia de la mediación institucional ejercida por el defensor universitario, que suele actuar en el marco de procedimientos formales, esta mediación adopta un enfoque más amplio y preventivo, priorizando la gestión temprana de las tensiones y el fortalecimiento de la convivencia activa. Se basa en la idea de que la universidad no es solo un espacio de aprendizaje académico, sino también un entorno de interacción social en el que surgen conflictos derivados de la diversidad cultural, ideológica y generacional de sus miembros.

El papel de la mediación en el ámbito universitario es un instrumento de transformación que fortalece la cultura del diálogo y la gestión pacífica de las diferencias. La convivencia en la universidad es dinámica y está sujeta a tensiones naturales derivadas de la pluralidad de pensamiento y de la interacción entre estudiantes, docentes y personal administrativo. En este contexto, la mediación para la convivencia se convierte en una herramienta óptima para evitar que los conflictos deriven en enfrentamientos irreconciliables o en sanciones que no resuelven el problema de fondo.

Este tipo de mediación permite gestionar discrepancias en asuntos como la discriminación, el acoso, la equidad de género, la libertad de expresión o el uso de espacios comunes, sin necesidad de recurrir a procesos disciplinarios que, en ocasiones, pueden ser más punitivos que restaurativos. Cuando se facilitan espacios de diálogo y negociación, la mediación universitaria para la convivencia promueve una cultura de respeto mutuo y corresponsabilidad, generando una universidad más inclusiva y cohesionada.

En efecto, La mediación universitaria encuentra su fundamento normativo en el artículo 5 de la Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria, que reconoce la importancia de los medios alternativos de solución de conflic-

tos dentro de las universidades. Esta regulación confirma que la mediación se concibe como un mecanismo de respuesta ante conflictos disciplinarios, pero también como una herramienta de prevención y facilitación de la convivencia en dichos centros.

Desde esta doble perspectiva, la mediación en el ámbito universitario tiene dos funciones esenciales. Por un lado, actúa de manera preventiva, permitiendo gestionar diferencias y desacuerdos antes de que escalen en disputas formales. Esto contribuye a fortalecer una cultura de diálogo y respeto mutuo entre los miembros de la comunidad universitaria, evitando que tensiones menores deriven en confrontaciones mayores. Por otro lado, la mediación también puede intervenir dentro del procedimiento disciplinario, ofreciendo a las partes una vía de resolución que, sin menoscabar el cumplimiento de las normas, permite alcanzar acuerdos que restablezcan la armonía dentro del entorno académico.

El precepto legal citado establece principios fundamentales que rigen estos procesos, garantizando su voluntariedad, confidencialidad, equidad e imparcialidad, así como la prohibición de represalias y la flexibilidad en su aplicación. De esta manera, la mediación universitaria se convierte en una alternativa a los procedimientos punitivos tradicionales, situación que nos hace pensar que nos encontramos con un factor de cambio en el derecho sancionador al impulsar una transformación estructural en la forma en que se gestionan los conflictos disciplinarios dentro de la educación superior, promoviendo la corresponsabilidad y el entendimiento como pilares fundamentales de la convivencia.

Aun cuando los procesos de mediación puedan desarrollarse en el marco de relaciones interpersonales, ya sea entre estudiantes, docentes o distintos miembros de la comunidad académica, no pueden entenderse desligados de la presencia latente del derecho administrativo. La universidad, como institución pública sujeta a un marco normativo específico, sitúa cualquier conflicto o mecanismo de prevención bajo la supervisión de la autoridad educativa competente, que no solo regula y orienta estos procesos, sino que también adopta las medidas necesarias para su resolución.

Esta dimensión institucional otorga a la mediación universitaria un carácter claramente administrativo, en tanto que las disputas o desacuerdos que surgen dentro de este espacio deben ser encauzados conforme a la normativa aplicable y bajo el principio rector de la autoridad académica. Así, la mediación en la universidad no es un ejercicio autónomo ni ajeno a las estructuras de gobernanza del centro, sino que forma parte de un sistema donde la intervención de la Administración educativa es ineludible.

Esto refuerza la idea de que, incluso cuando el conflicto se enraíza en relaciones individuales, su tratamiento se inscribe dentro de un modelo de mediación administrativa, donde las soluciones alcanzadas deben alinearse con el interés general y la convivencia institucional, sin perder de vista la autonomía y la corresponsabilidad de los implicados en su resolución.

Llegados a este punto, resulta fundamental adentrarnos en el sistema de mediación disciplinaria, no solo por su dimensión normativa y procedimental, sino también por la compleja interacción que en él se produce entre el marco

sancionador y la posibilidad de una resolución alternativa. En este escenario, la mediación se presenta como un mecanismo que permite abordar el conflicto desde una doble perspectiva: por un lado, como una herramienta para canalizar la respuesta a conductas tipificadas en el ámbito disciplinario universitario y, por otro, como un espacio en el que emergen problemáticas subyacentes que trascienden lo meramente punitivo.

Este matiz es esencial, ya que dentro de un procedimiento disciplinario pueden coexistir elementos reglados que determinan una posible sanción con conflictos de otra naturaleza que no pueden resolverse únicamente mediante la aplicación de un correctivo. A menudo, detrás de una infracción se oculta un problema más profundo: una dinámica de tensión interpersonal entre estudiantes o docentes, un deterioro de la convivencia en determinados entornos universitarios o, incluso, fallos en la comunicación y gestión de las relaciones dentro de la institución. Estos conflictos afectan a los implicados en el expediente disciplinario, pero también se proyectan sobre la comunidad universitaria en su conjunto, generando efectos que, de no abordarse adecuadamente, pueden erosionar el clima académico.

Por ello, la mediación disciplinaria además de entenderse como un mecanismo subordinado al régimen sancionador, también es una vía complementaria que, sin desdibujar la necesaria aplicación de la norma, permite abrir espacios de diálogo para comprender y, en su caso, resolver el trasfondo del conflicto. Su valor radica en que, más allá de determinar la existencia o no de una conducta reprochable, facilita la reconstrucción de relaciones, fomenta la reparación del daño y promueve soluciones que, además de poner fin a un expediente, contribuyen al equilibrio de la comunidad universitaria en su conjunto.

Todo lo expuesto hasta ahora nos conduce a un punto interesante: la necesidad de explorar con mayor profundidad el papel de la mediación dentro del ámbito sancionador. La intersección entre la disciplina y la mediación plantea desafíos singulares, ya que implica armonizar un marco normativo estructurado y punitivo con un enfoque basado en el diálogo y la construcción de soluciones en un escenario que ofrece dinámicas más complejas que exigen una mirada más amplia y estratégica.

Desde esta perspectiva, en el siguiente epígrafe abordaremos con detalle los fundamentos, principios y aplicaciones de la mediación disciplinaria, examinando su potencial para transformar la manera en que se abordan los conflictos en el ámbito universitario.

### **16.3.1 El avance de la Mediación en el Ámbito Sancionador Universitario**

La mediación universitaria ha adquirido un papel relevante en la gestión de conflictos dentro de la comunidad educativa, tanto como un mecanismo de fomento de la convivencia, como una alternativa en el ámbito sancionador. Esta

evolución normativa se encuentra consolidada en la ya citada Ley 3/2022, de 24 de febrero, de Convivencia Universitaria, que establece un marco de resolución pacífica de controversias dentro del ámbito universitario, promoviendo el uso de métodos alternativos, entre ellos la mediación.

Desde la promulgación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, el sistema educativo español ha estado orientado hacia la resolución pacífica de conflictos y la promoción de valores democráticos de convivencia. En el ámbito universitario, este enfoque ha cobrado especial relevancia con la autonomía reconocida a las universidades en el artículo 27.10 de la Constitución Española, permitiéndoles desarrollar estrategias propias de gestión de conflictos dentro de sus comunidades académicas.

Históricamente, el derecho administrativo sancionador ha estado regido por principios análogos a los del derecho penal, como la legalidad, la tipicidad y la proporcionalidad, limitando en muchas ocasiones la posibilidad de utilizar métodos de resolución alternativa de conflictos. Sin embargo, con la nueva legislación, se permite en el ámbito universitario que los expedientes disciplinarios puedan suspenderse si las partes deciden someterse a un proceso de mediación, facilitando la búsqueda de soluciones reparadoras en lugar de meramente punitivas.

El Artículo 22 de la Ley 3/2022 establece que los conflictos sobre situaciones disciplinarias pueden ser derivados a la Comisión de Convivencia, encargada de evaluar la idoneidad de la mediación. Si el procedimiento tiene éxito, el expediente sancionador se archiva, evitando una sanción formal y promoviendo soluciones consensuadas que restauren el daño causado. En caso de que la mediación no prospere, el procedimiento sancionador sigue su curso.

Este avance se enmarca dentro de la creciente tendencia hacia la justicia restaurativa, inspirada en modelos de resolución de conflictos en el ámbito penal que ahora se trasladan al derecho administrativo sancionador. Esto representa un giro en la concepción del derecho sancionador del Estado, pues hasta ahora, la mediación no era contemplada en este tipo de procedimientos debido a la naturaleza de la potestad punitiva de la Administración.

### **16.3.2 Justicia Restaurativa y Mediación Administrativa en el Ámbito Universitario**

La justicia restaurativa es un modelo dirigido a reparar el daño causado en lugar de imponer únicamente sanciones punitivas. Este enfoque, ampliamente utilizado en el derecho penal para ciertos delitos, ha encontrado en la mediación universitaria una vía para gestionar los conflictos de manera más eficaz y menos confrontativa.

#### **— Casos que pueden someterse a mediación disciplinaria en el ámbito universitario**

La mediación disciplinaria puede aplicarse en una amplia gama de conflictos dentro de la comunidad universitaria, siempre que no comprometan principios esenciales de orden público o normas de obligado cumplimiento. Algunos ejemplos incluyen:

- **Conflictos entre estudiantes:** agresiones verbales, insultos o situaciones de acoso leve dentro del campus.
- **Incumplimiento de normas de convivencia:** faltas de respeto a docentes, altercados en el aula o actos que perturben la actividad académica.
- **Conductas inapropiadas en residencias universitarias:** desórdenes, ruidos molestos o conflictos entre compañeros de habitación.
- **Uso indebido de recursos universitarios:** acceso no autorizado a instalaciones, uso inadecuado del material académico o daños a la propiedad universitaria.
- **Plagio y fraude académico:** presentación de trabajos copiados, suplantación de identidad en exámenes u otras formas de vulneración de la integridad académica.

Este modelo de mediación, tal como se ha indicado, introduce un cambio en la concepción tradicional del derecho sancionador universitario, acercándolo a los modelos de justicia restaurativa inspirados en principios extrapolables del derecho penal al derecho administrativo sancionador. Este enfoque pone el énfasis en la reparación del daño y la responsabilidad compartida en la convivencia universitaria, en lugar de una simple lógica de castigo.

La finalidad no es castigar la infracción cometida, porque se trata de generar una reflexión sobre la conducta y su impacto en la comunidad universitaria. Se fomenta así un aprendizaje basado en la responsabilidad y la búsqueda de soluciones equilibradas que permitan una convivencia armónica.

La mediación en este ámbito, además, representa un avance dentro del derecho administrativo sancionador, al reconocer la posibilidad de resolver conflictos mediante mecanismos alternativos sin que ello implique una vulneración del principio de legalidad. La norma introduce esta opción como una herramienta eficaz para prevenir la escalada de conflictos en el entorno universitario y promover la corresponsabilidad en la solución de controversias.

En el contexto universitario, la aplicación de este modelo permite:

- Transformar la sanción en un proceso de aprendizaje y crecimiento personal para las partes involucradas.
- Fomentar la responsabilidad y la reparación del daño en un entorno educativo.
- Reducir la reincidencia y mejorar la convivencia universitaria al abordar los conflictos desde su raíz y no solo desde la imposición de medidas disciplinarias.

### **16.3.3 La coexistencia de ambos modelos y su impacto en la comunidad universitaria**

Ambos modelos de mediación, el institucional (defensoría universitaria) y el sancionador (mediación en la Comisión de Convivencia), pueden solaparse en ciertos casos, pero su distinción es necesaria para entender su aplicación práctica.

El Defensor Universitario o mediador institucional es una figura encargada de velar por los derechos y libertades de la comunidad universitaria, supervisando la actividad de la universidad dentro del marco legal. Sus principales funciones incluyen investigar de oficio o a instancia de parte las actuaciones de la institución, tramitar quejas y reclamaciones del profesorado, alumnado y personal administrativo, actuar como conciliador en conflictos internos, formular recomendaciones para mejorar los servicios universitarios y presentar un informe anual ante el Claustro con propuestas de mejora. Su labor se orienta a fortalecer la convivencia, la calidad educativa y la participación dentro de la universidad.

Por su parte, la mediación en el ámbito sancionador o disciplinario se concreta en un procedimiento estructurado en el marco de los ADRA que tiene por finalidad la resolución alternativa de conflictos dentro de la comunidad universitaria, evitando en la medida de lo posible la imposición de sanciones estrictamente punitivas.

Este mecanismo busca alcanzar soluciones basadas en el diálogo y la responsabilidad de las partes, siguiendo principios esenciales como la voluntariedad, la confidencialidad, la equidad y la imparcialidad. Se trata de un enfoque restaurativo que no solo pretende resolver la controversia de forma ágil, sino que también persigue la reparación del daño y la mejora de la convivencia en el entorno universitario.

Cuando un estudiante, profesor o personal administrativo incurre en una conducta que pueda derivar en un procedimiento disciplinario, la Comisión de Convivencia<sup>180</sup> puede evaluar la idoneidad de la mediación y, si las partes lo aceptan, suspender el proceso sancionador. Si la mediación culmina con un acuerdo satisfactorio, el expediente se archiva sin consecuencias disciplinarias. En caso contrario, la tramitación del procedimiento sancionador continúa su curso hasta su resolución final.

Mientras que la mediación institucional busca prevenir y gestionar conflictos en un marco de derechos y deberes, la mediación sancionadora se centra en resolver disputas dentro del procedimiento disciplinario, tratando de evitar sanciones formales mediante acuerdos restaurativos.

Esta diferenciación permite observar cómo el marco universitario está integrando diferentes modelos de mediación que se alinean con el desarrollo más amplio de la mediación administrativa. De hecho, la combinación de enfoques

---

180. Como ejemplo ver: Comisión de Convivencia de la Universidad Autónoma de Madrid. <https://www.uam.es/uam/organos-de-gobierno/consejo-gobierno/comisiones-independientes-consejo-gobierno/comision-convivencia>

facilitadores y evaluativos en estos contextos refuerza la idea de que los mecanismos alternativos de resolución de conflictos pueden aplicarse incluso en escenarios tradicionalmente ligados a procedimientos jerárquicos y normativos.

### — Cuadro comparativo del modelo defensor universitario y mediación disciplinaria o sancionadora

Aspecto	Mediación Institucional (Defensor Universitario)	Mediación Sancionadora (Comisión de Convivencia)
<b>Finalidad</b>	Prevenir y gestionar conflictos dentro de la comunidad universitaria.	Resolver conflictos disciplinarios y evitar sanciones estrictamente punitivas.
<b>Ámbito de aplicación</b>	Cualquier conflicto dentro de la universidad (docentes, estudiantes, personal administrativo).	Conductas que podrían derivar en procedimientos disciplinarios.
<b>Naturaleza del proceso</b>	Supervisión y facilitación de acuerdos.	Procedimiento alternativo dentro del marco sancionador.
<b>Participación de las partes</b>	Voluntaria para todas las partes.	Voluntaria, pero suspendiendo el proceso disciplinario si se acepta.
<b>Consecuencias del proceso</b>	Propuestas de mejora y recomendaciones; no vinculante.	Si se alcanza un acuerdo, el expediente se archiva; si no, el proceso sancionador sigue su curso.
<b>Principios fundamentales</b>	Imparcialidad, equidad, confidencialidad, transparencia.	Voluntariedad, confidencialidad, reparación del daño, diálogo restaurativo.
<b>Resultado esperado</b>	Fortalecimiento de la convivencia y derechos dentro de la universidad.	Resolución del conflicto sin sanción formal, promoviendo la restauración.

### Sabías que...

*El avance normativo en la mediación universitaria refuerza la autonomía de las universidades, al tiempo que también moderniza su gestión de conflictos. La combinación de la mediación institucional y la mediación sancionadora en este contexto ofrece un sistema más flexible, justo y eficiente para la resolución de disputas, adaptándose a las necesidades y valores de la comunidad universitaria. En última instancia, la consolidación de estos modelos en el ámbito universitario podría servir de referencia para expandir la mediación a otros espacios administrativos y educativos, reafirmando su papel como herramienta clave en la cultura de la convivencia y la resolución de conflictos.*

### Caso práctico

*Altercado verbal entre dos estudiantes universitarios. (simulación y dramatización del caso)*

#### **Contexto del Conflicto:**

*En una universidad pública, dos estudiantes de último curso de Derecho tienen un altercado en clase durante un debate sobre una reforma legislativa. Uno de ellos, Mario, ridiculiza públicamente a su compañero Andrés, haciendo comentarios despectivos sobre sus opiniones e incluso sobre su nivel académico. Andrés, sintiéndose humillado, responde con insultos y una discusión acalorada que interrumpe la clase. El profesor informa del incidente a la Comisión de Convivencia y se inicia un expediente disciplinario por alteración del orden académico.*

*Ambos estudiantes se enfrentan a una posible sanción que podría afectar a su expediente académico. Sin embargo, dado que la confrontación no ha derivado en agresión física ni en faltas graves, la universidad ofrece la posibilidad de acudir a mediación antes de continuar con el procedimiento disciplinario.*

### **Aplicación del Modelo de Justicia Restaurativa**

La Comisión de Convivencia, basándose en los principios de **justicia restaurativa**, propone un proceso de mediación en el que ambos estudiantes puedan reconocer el impacto de sus acciones, asumir su responsabilidad y buscar una reparación del daño causada. En este contexto:

#### **1. Escucha activa y reconocimiento del daño**

Mario reconoce que su actitud fue inapropiada y que sus comentarios pudieron afectar la dignidad de Andrés.

Andrés admite que su reacción también escaló el conflicto en lugar de intentar solucionarlo de manera pacífica.

#### **2. Compromiso de reparación**

Mario se compromete a emitir una disculpa pública en el aula y en el grupo de trabajo donde se originó el conflicto.

Andrés acuerda mantener un diálogo abierto en futuras discusiones sin recurrir a ataques personales.

#### **3. Soluciones restaurativas**

Ambos acuerdan realizar una actividad conjunta en la facultad sobre el impacto de la comunicación no violenta en el debate académico, promoviendo una cultura de respeto en los espacios universitarios.

#### **4. Seguimiento y evaluación**

La Comisión de Convivencia establece un seguimiento con los implicados para garantizar que el conflicto no se repita y evaluar el impacto de las medidas acordadas.

### **Integración del Modelo MEDAD en la Mediación**

La mediación sigue el esquema **MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización, Decisión compartida)** para garantizar un proceso estructurado y efectivo:

**Metodología:** Se establece un marco de mediación claro, con un mediador imparcial y un enfoque en soluciones dialogadas. Dado que el conflicto tiene un fuerte componente emocional y afecta la convivencia futura de los involucrados dentro de la universidad, la mediación transformativa e integradora resulta la más adecuada. No se trata solo de alcanzar un acuerdo puntual, sino de mejorar la relación entre las partes y reforzar el sentido de comunidad universitaria. Además, la mediación circular-narrativa se emplea para reconstruir la historia del conflicto desde diferentes perspectivas y ayudar a que cada estudiante comprenda el impacto de sus acciones. En términos de estructura, el modelo de negociación de Harvard puede ser útil en la fase de exploración de intereses, asegurando que la solución responda a las necesidades reales de ambas partes sin que ninguna se sienta perdedora. Asimismo, se incorpora un enfoque evaluativo, ya que el mediador debe analizar cómo este conflicto se alinea con las normativas de convivencia universitaria y los principios que rigen la mediación disciplinaria.

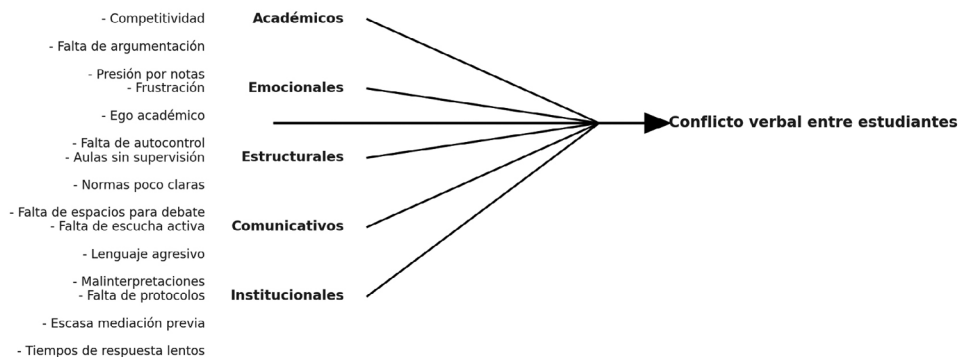
**Escucha activa:** Ambas partes pueden expresar sus percepciones y emociones sin ser interrumpidas.

**Diagnóstico:** Se identifican los factores que originaron el conflicto (ego académico, falta de habilidades de comunicación, tensión acumulada). El conflicto entre Mario y Andrés se enmarca en el ámbito académico, dentro de una relación interpersonal que ha escalado a un nivel de tensión con impacto colectivo, ya que ha alterado el desarrollo normal de la clase y generado malestar en la comunidad universitaria. La disputa, aunque centrada en un enfrentamiento verbal, plantea consecuencias disciplinarias que podrían afectar la trayectoria académica de ambos estudiantes. Es por ello que la mediación aparece como una alternativa estratégica para transformar el conflicto y evitar una sanción que no resolvería el problema subyacente.

**Armonización:** Se proponen estrategias de reparación que permitan reconstruir la relación y fomentar un ambiente de respeto mutuo.

**Decisión compartida:** Ambas partes acuerdan voluntariamente el resultado de la mediación, con un compromiso de cumplimiento. La Comisión de Convivencia documenta el acuerdo y da traslado al órgano instructor a los efectos de considerar el cierre y archivo del expediente disciplinario. Si el procedimiento de mediación no tiene éxito, se reanuda el procedimiento disciplinario.

**Conclusión** Este caso demuestra cómo la **mediación disciplinaria universitaria** puede servir como alternativa a la sanción tradicional, alineándose con modelos de **justicia restaurativa**, aplicando la estructura de **MEDAD**. Con este enfoque, se evita una sanción que podría generar resentimiento, y se fomenta un aprendizaje real sobre la convivencia y el respeto en el ámbito universitario.



*El diagrama de Ishikawa, también conocido como diagrama de causa y efecto aplicado a un caso de mediación en conflicto universitario, muestra las causas principales del problema “Conflicto verbal entre estudiantes”, desglosadas en factores académicos, emocionales, estructurales, comunicativos e institucionales. Este tipo de representación ayuda a identificar las raíces del conflicto y establecer estrategias de mediación adecuadas.*

## 16.4 LA MEDIACIÓN EN EL RÉGIMEN PENITENCIARIO: UNA HERRAMIENTA PARA LA GESTIÓN DE CONFLICTOS Y LA GARANTÍA DE DERECHOS

El régimen penitenciario es un sistema estructurado cuyo propósito fundamental es la ejecución de las penas privativas de libertad bajo los principios de legalidad, seguridad y reinserción social. Lejos de ser un mero mecanismo retributivo, la prisión se configura como un espacio donde se compatibilizan la sanción y la prevención del delito con el respeto a los derechos fundamentales de los internos. Sin embargo, la naturaleza de esta estructura genera un entorno de alta conflictividad, tanto en las relaciones internas entre reclusos como en la interacción con la Administración Penitenciaria.<sup>181</sup>

Es una obviedad que los internos en centros penitenciarios no pierden su condición de ciudadanos ni quedan desprovistos de derechos. Sin embargo, se encuentran inmersos en una relación de sujeción especial que implica ciertas limitaciones por razones de seguridad y orden institucional, respetando su dignidad y su acceso a los derechos fundamentales. Dentro de este marco, los conflictos pueden surgir en múltiples dimensiones: desde disputas internas por la convivencia hasta vulneraciones en la prestación de servicios esenciales como la salud, la educación, el trabajo o la asistencia social.

181. Ortiz González, Angel Luis. “Mediación penal y penitenciaria: propuestas para el futuro”. Familia: Revista de ciencias y orientación familiar, ISSN 1130-8893, N° 36, 2008, págs. 11-24

A pesar de los esfuerzos normativos y administrativos por mantener el orden y garantizar derechos, la realidad penitenciaria demuestra que la conflictividad sigue siendo una constante. El régimen disciplinario es el principal instrumento del sistema para mantener el control, pero su aplicación excesiva o desproporcionada puede convertirse en un obstáculo para la convivencia y la reinserción. Por ello, la mediación penitenciaria se ofrece como una alternativa viable y complementaria a la sanción tradicional, permitiendo la resolución de conflictos de manera más eficaz, restaurativa y proporcional.

### **16.4.1 Aspectos esenciales de La mediación penitenciaria en el ámbito disciplinario**

El régimen disciplinario en prisión tiene como objetivo garantizar la seguridad y el buen orden regimental, promoviendo la convivencia ordenada y estimulando la responsabilidad individual de los internos. La aplicación de sanciones es la herramienta clásica para corregir conductas disruptivas, pero este enfoque, basado en la imposición unilateral de castigos, no siempre resulta eficaz ni favorece la integración del recluso en el sistema penitenciario de manera constructiva.

En este sentido, la mediación disciplinaria permitiría una gestión más equilibrada de los conflictos, aplicando los principios de justicia restaurativa para analizar cada caso en función de la naturaleza de la infracción, el daño causado, la responsabilidad del interno y su disposición para asumir compromisos de reparación.

En lugar de recurrir automáticamente a medidas punitivas que pueden incrementar la tensión dentro del centro penitenciario, la mediación ofrece la posibilidad de sustituir determinadas sanciones por trabajos en beneficio de la comunidad carcelaria, fomentando la reflexión y la responsabilización del infractor.

Desde un punto de vista estratégico, la mediación resulta especialmente útil en la fase de instrucción de los procedimientos disciplinarios. En este momento inicial, hay mayor margen para la negociación y el diálogo, facilitando el reconocimiento de hechos y la búsqueda de alternativas restaurativas antes de que la comisión disciplinaria imponga una sanción definitiva.

Sin embargo, una vez adoptada la decisión sancionadora, el margen para recurrir a la mediación se reduce considerablemente, ya que el Juez de Vigilancia Penitenciaria (JVP) debe centrarse en revisar la legalidad del acuerdo sancionador y no en renegociar su contenido.

### **16.4.2 La mediación en la garantía de derechos prestacionales en los centros penitenciarios**

Además de su aplicación en el ámbito disciplinario,<sup>182</sup> la mediación penitenciaria puede desempeñar un papel clave en la protección de los derechos de los internos, especialmente en lo que respecta a la prestación de servicios esenciales. La Administración Penitenciaria está obligada a garantizar el acceso de los reclusos a la educación, la sanidad, la asistencia social, el trabajo remunerado y otras prestaciones que forman parte del derecho a la reinserción. Sin embargo, en la práctica, estas obligaciones no siempre se cumplen de manera efectiva, ya sea por deficiencias en la gestión, escasez de recursos o mala administración.

La falta de acceso a estos servicios genera conflictos entre los internos y la Administración, deteriorando la confianza en el sistema y afectando negativamente su proceso de reinserción. La mediación, en este escenario, permitiría gestionar estos conflictos de forma más ágil y efectiva, evitando la judicialización de reclamaciones que podrían resolverse mediante el diálogo y la negociación.

Un mal funcionamiento de los servicios penitenciarios además de afectar a los internos, que compromete la calidad y eficiencia del sistema en su conjunto, por lo que contar con mecanismos de mediación contribuye a maximizar el cumplimiento de las obligaciones administrativas y mejorar la convivencia dentro de los centros penitenciarios.

### **16.4.3 El impacto de la mediación penitenciaria en España**

El primer programa de mediación penitenciaria en España se inició en 2005 en el Centro Penitenciario de Valdemoro, Madrid II. La tasa de resultados positivos fue del 50%, y los presos participantes no volvieron a tener incompatibilidades con otros internos tras la mediación. A lo largo de los años, esta práctica fue extendiéndose a otras prisiones, alcanzando su punto máximo en 2016, con 22 centros penitenciarios y 371 procesos de mediación. Sin embargo, esta mejora no se ha mantenido estable. En 2022, participaron 399 internos y 25 internas en 178 procesos de mediación llevados a cabo en 11 centros penitenciarios.<sup>183</sup>

Estos datos reflejan que, a pesar de los beneficios evidentes de la mediación en el ámbito penitenciario, su aplicación sigue siendo limitada y no se encuen-

---

182. Belando Garín, Beatriz. "la mediación en el régimen disciplinario. La mediación escolar y la penitenciaria. RAP. CEPC. 2012.

183. Mediación penitenciaria en España: clave para reducir la violencia y fomentar la reinserción social. Lisa News. <https://www.lisanews.org/criminologia/mediacion-penitenciaria-espana-clave-para-reducir-violencia-y-fomentar-reinsercion-social/>

tra plenamente integrada en el sistema. Esto demuestra la necesidad de reforzar su institucionalización, con programas estables y personal especializado que garantice su implementación efectiva.<sup>184</sup>

#### **16.4.4 El papel del Juez de Vigilancia Penitenciaria y su relación con la mediación**

Uno de los aspectos fundamentales del sistema penitenciario es la existencia de un control judicial sobre la ejecución de las penas y la protección de los derechos de los internos. Esta función recae en el Juez de Vigilancia Penitenciaria (JVP), cuya labor es esencial para garantizar el respeto a la legalidad dentro de los centros penitenciarios.

El JVP no es un órgano híbrido ni administrativo, sino que ejerce funciones estrictamente jurisdiccionales. Su intervención no se limita a supervisar la actuación de la Administración Penitenciaria, sino que tiene competencia propia, exclusiva y excluyente en su ámbito, con la capacidad de garantizar la tutela judicial efectiva de los reclusos. El Tribunal Constitucional ha reconocido el papel del JVP como pieza clave del sistema penitenciario, exigiendo su intervención como requisito indispensable para el acceso al recurso de amparo.<sup>185</sup>

A pesar de su función jurisdiccional, la mediación penitenciaria se está integrando dentro del marco de actuación del JVP como una herramienta complementaria a su labor de control. En aquellos casos en los que la disputa no requiera una resolución estrictamente judicial, la mediación podría ofrecer una vía alternativa que permita a los internos y a la Administración alcanzar acuerdos sin necesidad de recurrir a procedimientos judiciales prolongados.<sup>186</sup>

Las experiencias de mediación en el ámbito penitenciario ya cuentan desde hace años con un marco de referencia consolidado a través de resoluciones judiciales que han reconocido expresamente su valor dentro del régimen disciplinario. Así lo demuestra el Auto de 3 de agosto de 2007 del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 1 de Madrid (EXP. 349/2006 – Disciplinario 350/07), en el que el magistrado revoca una sanción de aislamiento en celda impuesta

---

184. Vid desarrollo programas de mediación penitenciaria: Resolución de 8 de junio de 2022, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y la Asociación Española de Mediación, para el desarrollo del Programa de Mediación Penitenciaria de intervención con internos en centros penitenciarios. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-9718](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-9718)

185. El Tribunal Constitucional califica al JVP como de pieza clave del sistema penitenciario y exigiendo su intervención como requisito imprescindible para el acceso al recurso de amparo, es decir, a los efectos del art. 43.1 de la LOTC (“... una vez que se haya agotado la vía judicial precedente ...”).

186. Por ej.: Disputas entre internos por el uso de espacios comunes, problemas con la prestación de servicios básicos como alimentación o atención médica, conflictos en los talleres penitenciarios por asignación de tareas o salarios, restricciones en el régimen de visitas, y desacuerdos sobre traslados dentro del centro.

a un interno tras constatar que este, junto a otros implicados, había participado en un proceso de mediación llevado a cabo por una asociación especializada en la pacificación de conflictos.

El proceso culminó con un acta de reconciliación en la que los internos expresaron de forma clara la inexistencia de un conflicto real entre ellos y su voluntad de convivencia pacífica. El juez, en coherencia con los fines reeducativos de la pena privativa de libertad, reconoció jurídicamente la actitud conciliadora y otorgó valor al proceso restaurativo como vía legítima de solución. Este auto supuso, sin duda, un punto de inflexión en la legitimación judicial de la mediación penitenciaria en España.<sup>187</sup>

Es hora de reconocer que la prisión no solo debe castigar, sino también reeducar y reintegrar, y para ello es imprescindible contar con herramientas que fomenten el diálogo, la responsabilidad y la reparación del daño causado. Procesos como el que acabamos de referir evidencian que, incluso en contextos tan reglados como el penitenciario, es posible abrir espacios para la palabra, para la escucha mutua y para el reconocimiento del otro.

Allí donde antes solo cabía la lógica disciplinaria, empieza a abrirse paso una justicia más humana, más relacional, capaz de transformar el conflicto en una oportunidad de aprendizaje. No se trata de sustituir la norma, sino de dotarla de sentido, precisamente desde la experiencia vivida en el marco de la convivencia institucional.

### **16.4.5 El papel del mediador y su relación con la mediación penitenciaria**

Ser mediador en un entorno penitenciario no es solo aplicar técnicas de resolución de conflictos; es comprender profundamente el sufrimiento humano, la desesperanza, el peso de la culpa y la rabia contenida de quienes han sido despojados de su libertad. La mediación penitenciaria no consiste en aplicar un procedimiento estándar; es, más bien, la habilidad de leer entre líneas, de captar lo que no se dice, de manejar silencios cargados de historias difíciles, de violencias vividas o ejercidas. Es, ante todo, la capacidad de entrar en un mundo donde las emociones están a flor de piel y la confianza en el sistema es prácticamente inexistente.

Cuando un mediador entra en una prisión, no entra en un espacio neutral. Se adentra en un microcosmos donde las reglas formales del derecho coexisten con las normas no escritas del código carcelario, donde la fuerza y la jerarquía interna tienen más peso que cualquier norma jurídica. Mediador y observador al mismo tiempo, debe moverse con cautela en una delgada línea: no puede ser visto como parte del sistema represivo, pero tampoco como alguien que socava la autoridad. Su papel es ambiguo porque, en la práctica, está allí para

---

187. <https://derechopenitenciario.com/wp-content/uploads/2018/10/1407.pdf>

desafiar la rigidez de un sistema punitivo, sin desmantelarlo. Su misión es transformar la forma en que se administran las relaciones humanas dentro de un espacio diseñado para controlar, castigar y, en ocasiones, anular la identidad del individuo.

El mediador penitenciario, si realmente quiere ejercer su labor con eficacia, necesita desarrollar una percepción aguda del entorno. En un diálogo, las palabras importan, pero más aún los gestos, las pausas, los silencios, la tensión en la mirada. En un entorno donde la vulnerabilidad es sinónimo de debilidad, un gesto de duda puede significar el fracaso de la mediación antes de que siquiera comience. Es imprescindible no solo tener un conocimiento profundo de la normativa penitenciaria, sino también de la psicología del encierro, del impacto del aislamiento en la mente humana, de cómo las relaciones de poder y sometimiento funcionan en la cárcel.

No es suficiente entender lo que ha ocurrido en un enfrentamiento entre dos internos, en una disputa con un funcionario o en una queja por un derecho vulnerado. Hay que ir más allá. ¿Qué hay detrás del enfrentamiento? ¿Orgullo herido? ¿Miedo? ¿Una respuesta condicionada por años de violencia? Cada caso tiene una historia que hay que desentrañar, y esa es la primera lección de la mediación en prisiones: el conflicto es solo la punta del iceberg.

Cuando un interno agrade a otro, la cuestión no es solo quién tiene razón o qué castigo corresponde. La pregunta real es: ¿Qué siente ese interno sobre sí mismo?; ¿Qué ha aprendido en su vida sobre la violencia?; ¿Sabe cómo resolver los problemas sin recurrir a ella?; ¿Es consciente de cómo sus acciones afectan a los demás?. Si no se trabajan estas cuestiones, cualquier acuerdo logrado en mediación será una tregua momentánea, pero el problema seguirá latente, listo para estallar de nuevo.

En muchas ocasiones, el mediador se encuentra con internos que han perdido toda capacidad de diálogo. No porque sean incapaces de hablar, sino porque la vida les ha enseñado que en su mundo no se negocia, se impone. La cárcel, muchas veces, refuerza esta lógica. Aquí es donde la mediación cobra un valor transformador. No es solo cuestión de solucionar una pelea, sino de romper un ciclo, de introducir la idea de que existe otra forma de gestionar los conflictos. En el contexto carcelario, donde las decisiones suelen venir impuestas desde arriba, el simple hecho de ofrecer un espacio donde alguien pueda expresar su versión de los hechos ya supone una pequeña subversión del orden establecido.

Trabajar en mediación penitenciaria exige un temple que va más allá de la técnica. No basta con conocer las estrategias de Harvard, la mediación evaluativa o transformativa. Hay que tener la capacidad de permanecer inquebrantable en medio de una tormenta emocional, de no absorber la rabia de los internos, de no dejarse afectar por la crudeza de sus historias, pero al mismo tiempo, sin perder nunca la humanidad. Un mediador penitenciario se enfrenta a relatos de abuso, de infancia robada, de traiciones y de sueños frustrados. Escucha confesiones que no se han hecho ni en un tribunal, observa lágrimas que no se han derramado ni en el juicio.

No hay manera de no verse afectado, y quien diga lo contrario no ha estado lo suficientemente cerca de la realidad penitenciaria. La clave es aprender a procesarlo sin que pese demasiado, sin que la desesperanza se instale. Un mediador penitenciario que pierde la esperanza en la transformación del otro es un mediador que ha fracasado antes de empezar. La mediación no es ingenuidad ni optimismo vacío. Es confiar en la posibilidad del cambio sin negar la crudeza de la realidad.

### **16.4.6 Justicia restaurativa: la verdadera alternativa**

Uno de los grandes retos en la mediación penitenciaria es superar la idea de que la justicia solo se consigue a través del castigo. La justicia restaurativa ofrece otra visión: una en la que la reparación del daño y la responsabilidad personal son más efectivas que una simple privación de derechos. No se trata de eliminar el régimen disciplinario, sino de comprender que, en muchos casos, la sanción agrava el conflicto y el problema.

Un interno que pierde su derecho a visitas por una pelea no aprende a resolver sus conflictos de manera pacífica, y además acumula más frustración, más rabia, más resentimiento. La mediación, en estos casos, ofrece alternativas: ¿Es posible que en lugar de castigo, el interno realice un acto de reparación? ; ¿Puede hacer algo por la comunidad penitenciaria en lugar de simplemente recibir una sanción?.

Si la mediación se introduce demasiado tarde en el proceso disciplinario, las posibilidades de éxito se reducen. Cuando la sanción ya está impuesta, el margen para el diálogo se cierra y la autoridad de la comisión disciplinaria pesa demasiado. La clave está en intervenir en la fase de instrucción, cuando aún hay espacio para que las partes reconozcan los hechos, para que el mediador facilite una solución más equilibrada. En este punto, hay margen para el reconocimiento, para la reparación y para la transformación.

La mediación penitenciaria no es solo una herramienta de gestión de conflictos. Es, en cierto sentido, un acto de resistencia frente a un sistema que históricamente ha basado su eficacia en la represión y el castigo. No se trata de ignorar la gravedad de los delitos, ni de eximir de responsabilidad a quienes han cometido crímenes. Se trata de humanizar un espacio donde la humanidad se desdibuja, de recordar que incluso en la cárcel sigue existiendo la posibilidad de cambio.

El mediador penitenciario que realmente marca una diferencia es aquel que entiende que no está allí solo para resolver disputas, sino para abrir una puerta donde muchos creen que solo hay muros. Es quien mira más allá del conflicto y ve a la persona, quien escucha no solo lo que se dice, sino lo que se calla, quien no teme entrar en las sombras porque sabe que incluso allí puede encontrarse la luz.

## Sabías que...

*La mediación penitenciaria es una herramienta que contribuye a la resolución de conflictos dentro de los centros penitenciarios, fortalece el cumplimiento de los derechos de los internos y mejora la convivencia en el sistema. Su institucionalización en España ha sido tardía y limitada, dependiendo en gran medida de la voluntad de los responsables penitenciarios y de la implicación de profesionales voluntarios.*

### 16.4.7 Casos y escenarios de mediación en el contexto penitenciario

En el contexto penitenciario, los conflictos pueden surgir en múltiples niveles, desde disputas entre internos hasta desacuerdos con la Administración Penitenciaria. La mediación administrativa ofrece una vía alternativa para resolver estas controversias de manera ágil, evitando el recurso directo al Juez de Vigilancia Penitenciaria y fomentando soluciones basadas en el diálogo y la conciliación.

Uno de los escenarios más habituales en los que la mediación puede desempeñar un papel clave es en la asignación de celdas o cambios de módulo. Un interno que solicita el traslado debido a conflictos con su compañero puede encontrarse con la negativa de la Administración por cuestiones de disponibilidad o criterios internos. En lugar de generar una escalada del conflicto o de recurrir inmediatamente a la autoridad judicial, la mediación permite evaluar alternativas que contemplen las necesidades del interno sin comprometer la organización del centro.

Del mismo modo, en el ámbito de los permisos penitenciarios, la denegación de salidas para internos en tercer grado puede generar descontento y sensación de arbitrariedad. Un proceso de mediación puede servir para negociar un plan progresivo de permisos basado en compromisos concretos, garantizando que el recluso entienda los criterios aplicados y pueda demostrar su evolución en un marco estructurado y consensuado.

Otro aspecto relevante se presenta en la gestión de sanciones disciplinarias. En situaciones donde un interno es castigado con aislamiento tras un altercado, la mediación puede facilitar la reconstrucción de los hechos desde una perspectiva restaurativa. En lugar de aplicar una sanción automática, la intervención de un mediador permite evaluar si existen factores atenuantes, como la legítima defensa o provocaciones previas, promoviendo una solución proporcional y menos punitiva.

Las condiciones de vida dentro del centro penitenciario también pueden ser objeto de conflicto: quejas relacionadas con la alimentación, la higiene o la falta de acceso a servicios básicos suelen ser frecuentes y, en ocasiones, derivan en protestas colectivas. En estos casos, la mediación permite abrir un canal de comunicación entre los internos y la dirección del centro, favoreciendo acuerdos que mejoren las condiciones sin necesidad de recurrir a la vía judicial.

El acceso a la atención médica es otro punto de tensión recurrente. Un interno con una enfermedad crónica que requiere tratamiento especializado puede ver demorada o rechazada su solicitud por la Administración, lo que genera un conflicto entre su derecho a la salud y las limitaciones del sistema penitenciario. A través de la mediación, es posible evaluar opciones intermedias que garanticen la asistencia médica necesaria sin que ello implique una vulneración de las normas del centro.

Los conflictos laborales dentro de los talleres penitenciarios también pueden encontrar en la mediación un espacio adecuado para su resolución. Un recluso que ha sido apartado de su puesto de trabajo puede utilizar este mecanismo para negociar su reincorporación o explorar alternativas que le permitan continuar con una actividad productiva dentro del centro.

Por último, la mediación es una herramienta útil en la resolución de disputas sobre beneficios penitenciarios, como la redención de pena por trabajo o el acceso a programas de formación. Un interno que considera haber cumplido con los requisitos para una reducción de su condena puede, a través de la mediación, alcanzar un acuerdo con la Administración basado en criterios objetivos y verificables.

#### **16.4.8 Itinerario de gestión del conflicto penitenciario a través del modelo MEDAD**

La gestión de un conflicto penitenciario a través de la mediación administrativa requiere una metodología estructurada, capaz de equilibrar el respeto por los derechos fundamentales de los internos con las necesidades organizativas de la Administración Penitenciaria. El modelo MEDAD ofrece una secuencia clara para abordar estas disputas con rigor y eficacia, permitiendo transformar las relaciones entre las partes y ofrecer soluciones que vayan más allá de una resolución puntual.

En este escenario, la mediación penitenciaria se mueve entre distintos enfoques: la mediación evaluativa, donde el mediador analiza el marco normativo y las implicaciones de la resolución; la mediación transformativa, que busca reparar la confianza entre las partes y generar un cambio en la relación; y la mediación narrativa, que permite reconstruir el conflicto desde la experiencia de quienes lo viven.

El primer paso en la mediación es la fase **metodológica**, donde el mediador establece el marco de trabajo y define las reglas básicas del proceso. En este contexto, la imparcialidad cobra especial importancia, pues la mediación en el ámbito penitenciario no solo implica un equilibrio de poder, sino también la gestión de una estructura jerárquica donde la Administración ostenta un papel de autoridad. Es aquí donde se decide si el caso es apto para mediación, si requiere un enfoque evaluativo para valorar aspectos jurídicos o si es necesaria una intervención transformativa para restaurar relaciones deterioradas. En algu-

nos casos, puede ser útil la celebración de un caucus, permitiendo que cada parte exponga su posición en privado antes de un encuentro conjunto.

Superada esta fase, la **escucha activa** se convierte en el eje sobre el que se sostiene el proceso. En un entorno penitenciario, la percepción de injusticia es un factor crítico que puede alimentar la tensión, por lo que el mediador debe garantizar que cada parte sienta que su voz es escuchada sin prejuicios. Un interno que reclama un traslado por conflictos en su módulo no solo expone una necesidad logística, sino una realidad emocional y relacional que debe ser tenida en cuenta.

De igual manera, la Administración encarna la garantía del orden y la seguridad del centro. Aquí, el mediador emplea herramientas del modelo narrativo para que cada parte reconstruya los hechos desde su perspectiva, desgranando los elementos que han llevado al conflicto sin quedar atrapados en una confrontación de posiciones irreconciliables.

El **diagnóstico** es la fase en la que el mediador disecciona las causas subyacentes del conflicto. Además de identificar el problema en su superficie, también es el momento de comprender las razones que lo han generado. En este punto, el **diagrama de Ishikawa** puede resultar una herramienta útil para mapear los factores estructurales, emocionales e institucionales que han contribuido al conflicto. En una disputa sobre la denegación de un permiso penitenciario, las causas pueden estar relacionadas con la falta de información previa sobre los criterios de concesión, con la percepción de trato desigual entre los internos o con la ausencia de un canal adecuado para exponer alegaciones. La clave en esta fase es separar lo que es un problema real de lo que es una distorsión percibida, evitando que el conflicto se enraíce en malentendidos o expectativas irreales.

Una vez clarificadas las causas del conflicto, se abre la fase de **armonización**, donde se exploran posibles soluciones. Aquí es donde la mediación integradora cobra protagonismo, permitiendo que las partes no se limiten a una negociación de concesiones, sino que generen alternativas creativas que beneficien a ambas. Si un recluso reclama un tratamiento médico no autorizado, la mediación puede facilitar un acuerdo en el que se busque una evaluación médica complementaria antes de una decisión definitiva. Si el problema radica en la convivencia dentro del centro, se puede trabajar en la reubicación del interno con compromisos de ambas partes. El mediador guía este proceso aplicando técnicas de **lluvia de ideas**, asegurando que las propuestas sean viables dentro del marco penitenciario y que no se conviertan en meros deseos sin fundamento.

Finalmente, la **decisión compartida** culmina la mediación con un acuerdo que debe ser realista y sostenible. En este punto, el principio de **confidencialidad** adquiere especial relevancia, pues la privacidad de los acuerdos puede influir en la percepción de equidad dentro del centro penitenciario. Si bien la Administración puede registrar ciertos acuerdos para su seguimiento, es fundamental que las partes confíen en que lo pactado no será utilizado en su contra en el futuro. En esta fase, la mediación evaluativa entra en juego nuevamente,

asegurando que el acuerdo se ajuste a la legalidad y que su aplicación no genere conflictos adicionales.

Lo que hace única la mediación en el ámbito penitenciario es que su éxito no solo se mide en términos de acuerdos alcanzados, sino en la capacidad de transformar dinámicas dentro de la institución. Un conflicto no resuelto puede generar resentimiento y perpetuar tensiones en el centro, mientras que una mediación bien gestionada puede fortalecer la confianza en los mecanismos de resolución alternativa y evitar que futuras disputas escalen hasta niveles irreversibles. El modelo MEDAD, con su estructura flexible y adaptable, permite que la mediación penitenciaria sea una herramienta eficaz para la convivencia y la reinserción social.

## Caso práctico

### **Agresión en Prisión y su Abordaje desde la Justicia Restaurativa (caso simulado)**

#### **Contexto del conflicto**

Pedro y Miguel son internos en un centro penitenciario de régimen ordinario. Durante la hora de patio, se produce una pelea en la que Pedro golpea a Miguel, causándole lesiones leves. La Comisión Disciplinaria impone a Pedro una sanción de 14 días de aislamiento en celda por considerarlo responsable de una agresión. Pedro alega que su reacción fue una respuesta impulsiva a constantes provocaciones verbales de Miguel. Su abogado interpone un recurso ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria, argumentando que la sanción es desproporcionada y que la Administración no ha considerado el contexto del conflicto. Como alternativa, se propone un proceso de mediación penitenciaria basado en el modelo MEDAD y la justicia restaurativa.

**El Rol del Mediador:** El mediador, al enfrentarse a un conflicto en prisión, debe actuar con un alto grado de control emocional, empatía y comprensión de la dinámica penitenciaria. La mediación en este contexto no solo trata de resolver una disputa, sino que también busca modificar patrones de conducta que perpetúan la violencia. La clave es generar confianza tanto en los internos como en la Administración, demostrando que el proceso es justo y que puede aportar soluciones viables.

**1. Metodología y Preparación.** El mediador comienza obteniendo la aprobación del director del centro penitenciario y asegurando la participación voluntaria de ambas partes. Define un marco de actuación con reglas claras de confidencialidad, imparcialidad y voluntariedad. La preparación implica también comprender el historial de los internos, su comportamiento en prisión y sus antecedentes disciplinarios para anticipar posibles resistencias al proceso.

**2. Escucha Activa y Análisis del Conflicto.** El mediador se reúne por separado con Pedro y Miguel en sesiones individuales (caucus). En este espacio, Pedro expresa su frustración por haber sido sancionado sin que se considerara la provocación constante de Miguel. Miguel, por su parte, reconoce su actitud provocadora, pero insiste en que la agresión de Pedro fue desproporcionada. A nivel interno, el mediador debe gestionar sus propias emociones y evitar juzgar a los internos. Su lenguaje corporal y tono de voz deben transmitir serenidad, generando un entorno seguro para el diálogo.

**3. Diagnóstico del Conflicto.** (Diagrama de Ishikawa) Para estructurar el análisis del conflicto, se utilizan los siguientes factores:

- Factores personales: Problemas emocionales de Pedro que afectan su control de impulsos; actitud provocadora de Miguel.
- Factores institucionales: Falta de intervención previa para prevenir el conflicto; estrategias inadecuadas de resolución de disputas.
- Factores ambientales: Espacios reducidos y sobrepoblación en la prisión.
- Factores administrativos: Aplicación automática de sanciones sin explorar medidas alternativas.

**4. Armonización de Intereses y Aplicación de Justicia Restaurativa** .El mediador facilita un encuentro entre Pedro y Miguel donde ambos puedan expresar sus emociones sin interrupciones. Se trabaja con técnicas de mediación transformadora y evaluativa para que ambos reconozcan su responsabilidad en el conflicto. Como parte del acuerdo, Pedro acepta realizar actividades en beneficio de la comunidad penitenciaria en lugar del aislamiento. Miguel se compromete a cesar su actitud provocadora.

**5. Decisión Compartida (Acuerdo Final)** La Comisión Disciplinaria revisa la sanción y sustituye el aislamiento por un régimen de mediación estructurada. Se implementa un sistema de seguimiento para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

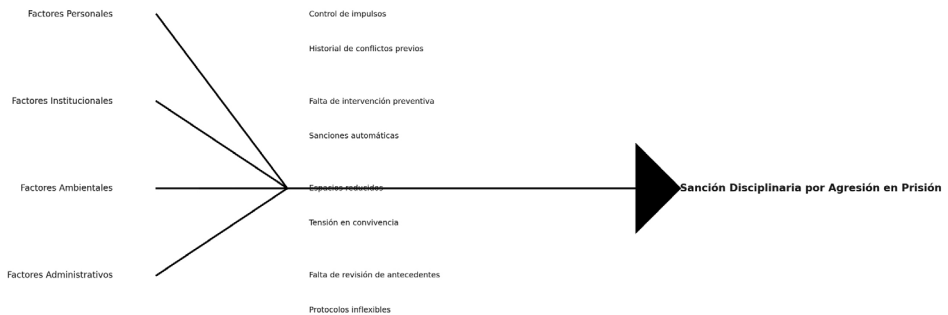
**Reflexión del Mediador:** El éxito de la mediación en prisión depende de la habilidad del mediador para comprender la dimensión jurídica del conflicto y también la tensión emocional y psicológica. En un entorno donde la hostilidad es frecuente, la mediación debe enfocarse en la construcción de espacios seguros para el diálogo, permitiendo que los internos se vean como personas y no como enemigos. La gestión emocional del mediador es clave: su tono de voz, lenguaje corporal y capacidad de escucha marcarán la diferencia entre un proceso efectivo y un fracaso.

El mediador penitenciario es un facilitador y un actor clave en la transformación de la cultura penitenciaria. Para que la mediación sea efectiva, se requiere una formación especializada que incluya el conocimiento de la dinámica carcelaria, la psicología del conflicto y las técnicas de justicia restaurativa. A medida que la mediación se consolide como parte del sistema penitenciario, su impacto podrá medirse no solo en la reducción de incidentes violentos, sino en la creación de un entorno donde la justicia se base en la responsabilidad y la restauración en lugar del castigo.

La sustitución de sanciones por medidas restaurativas fomenta un cambio de actitud en los internos, al tiempo que fortalece su responsabilidad personal y su capacidad de resolución de conflictos sin recurrir a la violencia.

La mediación administrativa, en este contexto, se convierte en una herramienta eficaz para la gestión de la conflictividad penitenciaria y una alternativa realista al modelo disciplinario tradicional. La experiencia demuestra que una intervención temprana y estructurada puede transformar la dinámica de las prisiones y contribuir a su objetivo final: la reinserción de los internos en la sociedad.

— **Diagnóstico del Conflicto (Diagrama de Ishikawa) Para estructurar el análisis del conflicto, se utilizan los siguientes factores:**



## Autores clave

- **Munuera Gómez, Pilar.** “Mediación sanitaria políticas de bienestar social”. Tirant Humanidades. 2016.
- **Moire González, Eugenio.** “Hacia un baremo del daño sanitario”. Wolters Kluwer. 2018.
- **Novel Martí, Gloria.** Mediación en salud. Un nuevo paradigma cultural en organizaciones que cuidan. Reus. 2012.
- **Torrego, Juan Carlos.** “mediación en conflictos en instituciones educativas. Narcea. 2009.
- **Lozano Martín, Antonio M.** “ Los conflictos en el ámbito universitario”. Dykinson. 2020.
- **Rosales Álamo, Manuel, García Vilalluenga , Leticia y Fariña Rivera, Francisca.** “Implementación y desarrollo de la convivencia y la mediación en las universidades”.Universidad de Vigo, CUEMYC y UNESCO. 2022.
- **Blanco García, Ana Isabel.** “Nuevas metodologías de enseñanza aprendizaje en mediación y gestión de conflictos.” Tirant lo Blanch 2023.
- **Ríos, Julián.** “MEDIACIÓN PENAL, PENITENCIARÍA Y ENCUENTROS RESTAURATIVOS Experiencias de diálogo en el sistema penal para la reducción de la violencia y el sufrimiento humano”. Universidad Pontificia Comillas (Publicaciones). 2016.
- **Martínez Escamilla, Margarita.** “Justicia Restaurativa, Mediación penal y Penitenciaria: un renovado impulso”. Reus . 2012.
- **Baras González, Marcos.** “Contexto jurídico de la mediación en prisión. Una propuesta para la mejora de la convivencia en nuestros centros penitenciarios”. Sepin. 2021.
- **Ortiz González, Angel Luis.** “La figura del Defensor del Pueblo y actuaciones con las personas privadas de libertad”. Cuadernos de derecho judicial, ISSN 1134-9670, N°. 22, 2006 (Ejemplar dedicado a: Derecho penitenciario: incidencia de las nuevas modificaciones), págs. 259-33

## TEMA XVII

# LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL: TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS Y COMPETENCIA

Sumario: 17.1 Mediación empresarial. 17.2 Mediación en Actividades Reguladas: Transparencia, Protección de Datos y Competencia. 17.2.1 Mediación Administrativa en el Ámbito de la Competencia y la Regulación del Mercado. 17.3 Conflictos en materia de transparencia y acceso a la información: enfoques de mediación y solución negociada. 17.4 Mediación en disputas sobre privacidad y tratamiento de datos personales. 17.5 Reflexión final acerca del papel de la mediación en entornos regulados.

### 17.1 MEDIACIÓN EMPRESARIAL

La mediación empresarial es un mecanismo alternativo o complementario de resolución de conflictos dentro del ámbito de las relaciones comerciales y societarias, cuyo encaje dentro del derecho varía en función de la naturaleza del conflicto que se plantea. Su principal anclaje jurídico se encuentra en el derecho mercantil, ya que regula la mayoría de las disputas entre empresas, contratos comerciales, conflictos entre socios y operaciones financieras. Sin embargo, no se agota en este campo, pues el derecho civil también ofrece espacio para la mediación en aquellos casos en los que la controversia involucra derechos privados entre empresarios individuales, franquicias o acuerdos de distribución.

La mediación no es un comodín universal, pero sí una herramienta valiosa en muchos conflictos del ámbito empresarial, siempre que las partes tengan

margen para decidir y negociar. No se trata de borrar obligaciones legales ni de cuestionar normas inamovibles, la cuestión es encontrar soluciones flexibles cuando la rigidez del derecho no ofrece respuestas satisfactorias.

Pensemos en un caso típico: dos empresas firmaron un contrato de suministro, pero una de ellas se retrasa en las entregas. La otra empresa, perjudicada, amenaza con rescindir el contrato y llevar el asunto a los tribunales. Sin embargo, ambas dependen de esa relación comercial. Ir a juicio significaría tiempo y dinero perdido, además de un daño a su reputación. En un escenario así, la mediación es una opción ideal: permite que las partes expresen sus necesidades reales, ajusten plazos y lleguen a un acuerdo que mantenga el negocio en pie.

También es frecuente que surjan problemas en el cobro de facturas. Un proveedor lleva meses esperando que le paguen, mientras que el cliente alega dificultades económicas o defectos en el servicio. Si nadie cede, el pleito es casi seguro. La mediación ofrece otra vía: el proveedor puede aceptar un pago fraccionado o una compensación en especie, y el cliente puede negociar mejores condiciones sin llegar a una ruptura total.

En el mundo de las empresas familiares, los conflictos son aún más complejos. Dos hermanos han heredado el negocio de sus padres y, aunque comparten la propiedad, no logran ponerse de acuerdo en la gestión. Uno quiere modernizar la empresa, invertir en tecnología y asumir más riesgos; el otro prefiere mantener el rumbo tradicional, sin cambios drásticos. Aquí, más que un simple desacuerdo, hay emociones en juego: historia, expectativas y hasta rivalidades personales. La mediación no solo puede resolver el conflicto puntual, sino que ayuda a redefinir la relación entre ellos y a evitar futuras disputas.

Los problemas de arrendamientos comerciales también son terreno fértil para la mediación. Un empresario alquila un local para su negocio, pero el propietario quiere subirle la renta o introducir cláusulas más estrictas. En lugar de acudir a los tribunales, donde el proceso puede ser largo y costoso, la mediación permite renegociar términos y encontrar un punto intermedio que beneficie a ambos.

En el sector de la construcción, los conflictos por retrasos, defectos en las obras o incumplimientos de contrato son habituales. Un promotor y un constructor pueden verse envueltos en una disputa sobre pagos y plazos de entrega. Si llevan el caso a juicio, la obra se paraliza y el perjuicio es mutuo. En cambio, con una mediación bien gestionada, pueden ajustar condiciones y evitar que el conflicto se agrave.

Los conflictos con bancos y aseguradoras también pueden resolverse por esta vía. Un cliente se enfrenta a un banco porque le han aplicado una cláusula que considera abusiva. En lugar de demandar, puede sentarse a negociar con la entidad para obtener una modificación del contrato o una compensación. En el caso de los seguros, una persona que ha sufrido un siniestro y no está conforme con la indemnización puede encontrar en la mediación una oportunidad para revisar las condiciones y evitar una batalla legal.

En definitiva, la mediación empresarial es posible en cualquier conflicto donde las partes tengan margen de maniobra y puedan decidir sobre su propia situación. Su éxito depende de la voluntad de negociar y de la capacidad de ver más allá de la disputa inmediata y buscar soluciones que beneficien a todos.

Cuando la Administración Pública está involucrada, la mediación también tiene su espacio, aunque con ciertas limitaciones. No puede cambiar la ley ni revocar decisiones oficiales, pero sí facilitar soluciones en problemas administrativos. Por ejemplo, una empresa que pierde una licitación pública por un error en la interpretación de los pliegos podría recurrir a la mediación para aclarar la situación sin necesidad de impugnar judicialmente la adjudicación.

En otros supuestos, la Administración puede interactuar como un sujeto equiparado a cualquier otra parte contractual, participando en relaciones jurídicas de derecho privado. Un ejemplo de esto se observa en la contratación cuando la Administración adquiere bienes y servicios de empresas privadas y surgen disputas sobre condiciones contractuales, retrasos o incumplimientos.

En el ámbito mercantil, la Administración puede intervenir en conflictos derivados de su participación en sociedades mercantiles de capital público o en empresas mixtas. Por ejemplo, cuando el Ayuntamiento de una ciudad es socio de una empresa de transporte público y surgen desacuerdos con los accionistas privados sobre la gestión del servicio o la financiación de infraestructuras, la mediación empresarial puede servir para redefinir las estrategias de inversión sin necesidad de acudir a la vía contenciosa.

Otro caso se da en los litigios sobre propiedad intelectual cuando una institución pública colabora con empresas privadas en proyectos de innovación y surgen discrepancias sobre la titularidad de las patentes generadas.<sup>188</sup>

En efecto, la mediación empresarial se adentra en múltiples ramas del derecho y encuentra una conexión inevitable con el derecho administrativo cuando la Administración pública se convierte en parte interesada, reguladora o supervisora. Desde esta perspectiva, para estructurar un modelo de mediación eficaz es preciso reconocer los espacios donde esta herramienta puede operar con solvencia, generando soluciones que eviten la litigiosidad y faciliten la concertación de intereses.

Un campo fértil para la mediación empresarial con implicaciones administrativas es la regulación y el cumplimiento normativo. Las empresas, en su relación con la Administración, enfrentan retos que van desde la adecuación a normativas ambientales hasta la regulación en sectores estratégicos como telecomunicaciones, energía, el ámbito farmacéutico o la industria alimentaria.

No es infrecuente que surjan diferencias en la aplicación de normativas por parte de las autoridades de control, lo que genera fricciones que pueden ser atenuadas mediante el diálogo. Un caso ilustrativo de esta mediación se da cuando una empresa energética y el regulador acuerdan ajustes en un plan de

---

188. Artículo 136; Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes.

compensación ambiental sin recurrir a la imposición de sanciones, logrando así una solución más eficiente y menos adversarial.

La mediación se extiende también al urbanismo y al desarrollo inmobiliario, donde las tensiones entre promotores y administraciones locales pueden resolverse sin necesidad de enzarzarse en largos procedimientos administrativos o judiciales. Las negociaciones en torno a licencias urbanísticas, expropiaciones y compensaciones, o la rehabilitación de edificios con valor histórico encuentran en la mediación un cauce adecuado para equilibrar los intereses públicos y privados. Un ejemplo elocuente se presenta cuando una empresa hotelera y un ayuntamiento logran un acuerdo para modificar la altura de un edificio en una zona histórica sin que sea necesario recurrir a los tribunales.

No puede pasarse por alto el impacto de la mediación en el sector financiero, fiscal y tributario. Las disputas relacionadas con la valoración de impuestos, la aplicación de deducciones o el cumplimiento de normativas contra el fraude financiero pueden encontrar en la mediación una vía para alcanzar acuerdos que eviten embargos y sanciones. Así ocurre cuando una startup y la Agencia Tributaria logran pactar un pago escalonado de una deuda fiscal, sin que la empresa se vea asfixiada por medidas coercitivas.

El sector tecnológico y la innovación presentan desafíos propios que también pueden abordarse desde la mediación. Los conflictos en torno a la propiedad intelectual, las licencias de software o la regulación de la inteligencia artificial requieren de un marco flexible para alcanzar soluciones equilibradas. La adaptación de políticas de privacidad por parte de plataformas digitales, evitando así sanciones administrativas, ilustra cómo la mediación puede generar resultados beneficiosos para todas las partes involucradas.

La mediación empresarial desempeña un papel esencial en la regulación del mercado y la competencia. Prácticas restrictivas, tarifas reguladas o disputas en asociaciones empresariales pueden encontrar en la mediación una respuesta ágil y eficaz. El caso en el que un mediador facilita el acuerdo entre la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y un sector industrial para evitar sanciones por fijación de precios subraya el valor de este enfoque.

Otro de los ámbitos donde la mediación cobra especial relevancia es la contratación pública. Los conflictos derivados de contratos de obras y servicios públicos, ya sea por retrasos, incumplimientos, modificaciones contractuales o ajustes de precios, pueden encontrar en la mediación una alternativa viable al litigio. Asimismo, las disputas en licitaciones y adjudicaciones, los recursos contra decisiones administrativas y las diferencias en la interpretación de pliegos requieren de un espacio donde las partes puedan dialogar sin la rigidez procesal del contencioso-administrativo.<sup>189</sup>

En el caso de las concesiones administrativas, como en los sectores del transporte, agua, residuos, sanidad y educación, la mediación permite negociar

---

189. <https://elpais.com/espana/andalucia/2025-02-11/los-construtores-andaluces-reclaman-a-la-junta-20-millones-de-euros-por-no-aplicar-la-revision-de-precios-para-atajar-la-inflacion.html>

ajustes en las condiciones de prestación del servicio, evitando la rescisión anticipada de los contratos. Un ejemplo paradigmático de esta dinámica se observa en la negociación entre una empresa constructora y la Administración, donde la redefinición de plazos de entrega de una obra pública, en vez de derivar en un conflicto judicial, se resuelve mediante el consenso.

En este contexto y a la luz del artículo 27.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se establece que el orden jurisdiccional civil es competente para resolver controversias relativas a los efectos y la extinción de determinados contratos celebrados por entidades del sector público. En consecuencia, *mutatis mutandis*, resulta razonable concluir que cualquier conflicto de esta naturaleza debería poder derivarse a mediación empresarial como un mecanismo válido de resolución de disputas.

Sin embargo, aunque los sistemas ADRA o MASC no se encuentran expresamente prohibidos en ninguno de los escenarios posibles y se fundamentan en el principio de libre autonomía de la voluntad, sorprende que el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia,<sup>190</sup> haya excluido del ámbito de aplicación de los medios adecuados de solución de controversias todos aquellos asuntos en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público, sin hacer distinción del orden jurisdiccional en el que deban ventilarse.

Esta exclusión no solo resulta incoherente, sino que, tal como hemos venido explicando “*ut supra*” también vulnera el principio de igualdad procesal y el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que afecta tanto a la Administración como a sus contratistas privados. En el ámbito civil, la Administración no goza de prerrogativas especiales y actúa como una parte procesal más, por lo que la prohibición de acceder a mecanismos de resolución alternativa de conflictos coloca en una situación de desventaja tanto al ente público como a la contraparte privada.<sup>191</sup>

No se trata de un vacío normativo, sino de una restricción ilógica derivada, bien de una falta de rigor legislativo, bien de una inercia institucional que evita situar a la Administración en un marco de diálogo horizontal que puede resultarle incómodo. Esta resistencia se explica, en parte, por una cultura institucio-

---

190. *Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. “Artículo 3. Ambito de aplicación de los medios adecuados de solución de controversias. 2. Quedan excluidos, en todo caso, de lo dispuesto en este título las materias laboral, penal y concursal, así como los asuntos de cualquier naturaleza, con independencia del orden jurisdiccional ante el que deban ventilarse, en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público.”*

191. Carballo Martínez, Gerardo. «La mediación con las entidades del Sector Público en el sector privado: una omisión injustificada en la Ley de medidas de Eficiencia del Servicio Público de la Justicia», *La Ley Mediación y Arbitraje* núm. 22 Enero-Marzo 2025. Director: José Carlos Fernández Rozas ESPECIAL Los Medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional, en la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

nal arraigada en la verticalidad y en el ejercicio de potestades unilaterales, lo que dificulta la aceptación de esquemas colaborativos como la mediación.

Adicionalmente, resulta particularmente contradictorio que en el ámbito civil o mercantil la Administración y otros contratistas no puedan acogerse a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos debido a la exclusión prevista en el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 1/2025, mientras que sí pueden hacerlo, para la terminación convencional, en litigios de derecho administrativo o contencioso-administrativo, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y el artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.<sup>192</sup>

Esta disparidad normativa carece de justificación lógica y pone de manifiesto una incoherencia en la regulación del acceso a los métodos alternativos de resolución de conflictos. La limitación impuesta en el ámbito civil y mercantil o transfronteriza restringe de manera injustificada la posibilidad de que el Sector Público y sus contratistas recurran a la mediación, impidiendo soluciones más eficaces y generando un sesgo normativo que debería ser corregido.<sup>193</sup>

## Caso práctico

### **Contexto del del conflicto**

*Correos, empresa pública prestadora del servicio postal universal, fue acusada por Unipost, su principal competidor privado, de aplicar descuentos predatorios a grandes clientes, presuntamente financiados con ayudas estatales. Unipost alegaba que estas prácticas habían distorsionado el mercado y contribuido a su quiebra. Aunque en sede judicial se desestimó la demanda y se reconoció la legalidad de la actuación de Correos, este caso plantea una simulación sobre cómo podría haberse abordado el conflicto mediante mediación, con menor coste reputacional, económico y estructural para ambas partes.*

### **Tipo de mediación aplicable**

*El caso sugiere una mediación **evaluativa con elementos colaborativos**, facilitada por un profesional especializado en derecho de la competencia y economía regulada. Se emplean herramientas como el **diagrama de Ishikawa** para identificar causas profundas del conflicto, y el **diagrama de Venn** para reconocer intereses compartidos.*

---

192. Contratación entre sector público y sector privado: <https://cincodias.elpais.com/companias/2024-11-15/unipost-reabre-la-batalla-legal-de-300-millones-contracorreos-por-su-quiebra.html?outputType=amp>

193. En coherencia con este planteamiento, el Instituto Europeo de Mediación y Ética Pública (IEMEP) ha dirigido una solicitud formal al Defensor del Pueblo instándole a interponer recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 1/2025. A juicio del IEMEP, dicha exclusión vulnera de forma palmaria los principios de igualdad ante la ley y tutela judicial efectiva consagrados en la Constitución, al impedir que la Administración y sus contratistas accedan a medios adecuados de solución de controversias en el ámbito civil, mercantil o transfronterizo. Con esta iniciativa, el Instituto busca promover una lectura constitucionalmente coherente del ordenamiento y abrir paso a una cultura de resolución dialogada de los conflictos en la que el Sector Público no quede al margen, sino que se sitúe, con plena legitimidad democrática, en pie de igualdad con la ciudadanía. <https://www.linkedin.com/in/gerardo-carballo-62258aa5/recent-activity/all/>

**Aplicación del modelo MEDAD**

**M – Metodología:**

Se constituye una mesa de mediación con participación de ambas empresas, asesores técnicos y un observador del regulador postal. Se acuerdan principios de confidencialidad, neutralidad y un calendario de sesiones estructuradas.

**E – Escucha activa:**

Unipost expone su visión de exclusión del mercado y perjuicio competitivo. Correos defiende su obligación de servicio público y su legalidad operativa. El mediador facilita una reformulación que enfoca el problema en la falta de regulación clara y en la necesidad de equilibrio sectorial.

**D – Diagnóstico compartido:**

Las partes reconocen que la raíz del conflicto no está solo en las decisiones comerciales, sino en un vacío normativo y en la falta de mecanismos institucionales de equilibrio competitivo, especialmente en mercados con operadores públicos y privados conviviendo.

**A – Armonización de intereses:**

Surgen propuestas de carácter estructural:

Transparencia en tarifas y ayudas.

Código de buenas prácticas empresariales.

Fondo compensatorio para empresas privadas en sectores de servicio público.

Acuerdos operativos en zonas no rentables.

**D – Decisión compartida (Resolución del caso):**

El punto de inflexión llega cuando el mediador reformula la clave del conflicto: “¿Estamos ante una infracción concreta o ante un sistema que no garantiza competencia en igualdad de condiciones?”. A partir de esta reformulación, las partes se desmarcan del lenguaje de la culpa y avanzan hacia soluciones compartidas.

Se acuerda un pacto sectorial, con los siguientes compromisos:

Creación de un observatorio conjunto de competencia postal, con participación de operadores y regulador.

Desarrollo de un protocolo de transparencia tarifaria y revisión de ayudas.

Compromiso de someter futuros conflictos a mecanismos de mediación y arbitraje previos a la vía judicial.

Estudio conjunto de fórmulas de colaboración operativa entre empresas.

**Reflexión final**

La simulación demuestra que la mediación habría permitido evitar la judicialización prolongada del conflicto, preservar la viabilidad del operador privado, proteger la reputación de la empresa pública, y establecer condiciones más estables y justas para la competencia en el sector postal.

Este caso evidencia la necesidad de fortalecer la cultura de mediación empresarial como vía legítima y eficaz para transformar conflictos estructurales en acuerdos sostenibles. El modelo MEDAD proporciona una estructura clara, flexible y transformadora para avanzar en esta dirección.

— **Análisis del Diagrama de Ishikawa aplicado al conflicto entre Correos y Unipost**

*El Diagrama de Ishikawa, también conocido como diagrama de causa-efecto, es una herramienta que permite visualizar y analizar las causas principales de un problema. En este caso, el problema central ubicado en la cabeza del pez es el conflicto entre Correos y Unipost por supuestas prácticas anticompetitivas.*

*Para entender la complejidad de este conflicto, hemos identificado seis categorías principales de causas, que representan los factores que han influido en la controversia y su escalamiento al ámbito judicial.*

**1. Factores Económicos**

*Ayudas estatales: Correos recibió una financiación de 1.219 millones de euros del Estado entre 2011 y 2020 para la prestación del servicio postal universal. Unipost argumentó que estas ayudas le dieron una ventaja injusta en el mercado.*

*Política de precios: Se denunció que Correos implementó descuentos agresivos a grandes clientes, lo que Unipost interpretó como precios predatorios que impedían la competencia.*

*Quiebra de Unipost: La compañía alegó que la política de Correos fue la causa directa de su insolvencia y posterior cierre.*

**2. Marco Normativo y Regulatorio**

*Regulación del mercado postal: La normativa europea exige que los Estados regulen el sector postal para garantizar la competencia, pero permite ciertas ayudas públicas para la prestación del servicio universal.*

*Decisión de la Comisión Europea: En 2020, la Comisión Europea declaró que las ayudas a Correos eran ilegales, lo que debilitó la posición de Unipost en el litigio.*

*Resolución del Tribunal General de la UE: Aunque el tribunal consideró que las ayudas fueron ilegales, también determinó que no alteraron significativamente la competencia.*

**3. Competencia y Posición de Mercado**

*Dominio de Correos: Se reconoce que Correos tiene una cuota de mercado del 80-90%, lo que le otorga una ventaja estructural sobre otros operadores.*

*Falta de alternativas: Unipost no pudo competir con la infraestructura y capilaridad de Correos, especialmente en zonas rurales donde la empresa pública es la única opción viable.*

**4. Prácticas Administrativas y Gestión Empresarial**

*Política comercial de Correos: La empresa pública ajustó sus estrategias de precios y descuentos para atraer clientes, lo que Unipost consideró una maniobra excluyente.*

*Gestión financiera de Unipost: La empresa enfrentó dificultades económicas antes del litigio, con problemas de solvencia que afectaron su capacidad operativa.*

*Errores contables: Se señaló que la demanda de Unipost incluyó cálculos erróneos sobre las ayudas recibidas por Correos.*

**5. Impacto Jurídico y Judicialización del Conflicto**

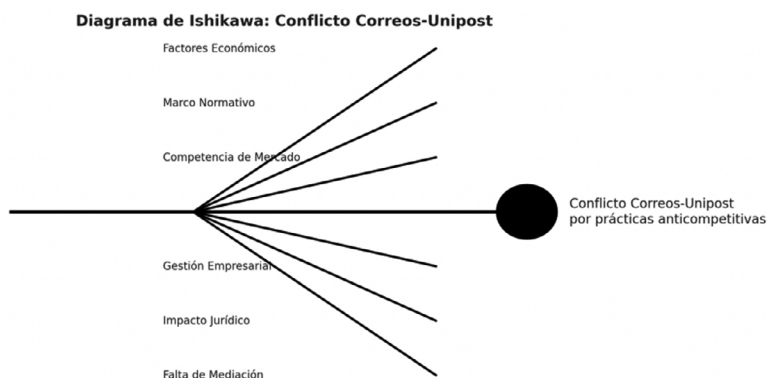
*Litigio en la jurisdicción mercantil: El caso fue llevado a los tribunales en 2020, prolongando el conflicto y generando costos procesales elevados para ambas partes.*

*Fallo judicial a favor de Correos: El Juzgado Mercantil nº 4 de Barcelona desestimó la demanda de Unipost, señalando que no se pudo probar que la empresa pública hubiera cometido prácticas anticompetitivas.*

*Obligación de pago de costas: Unipost no solo perdió el caso, sino que además fue condenada a asumir las costas del proceso.*

**6. Alternativas a la Judicialización: Aplicación de la Mediación Administrativa (MEDAD)**

*Si se hubiera optado por una mediación empresarial en el marco del modelo MEDAD, la mediación habría permitido evitar un litigio largo y costoso, protegiendo la viabilidad del sector postal y evitando la desaparición de Unipost. Sin embargo, la falta de mecanismos institucionales de mediación en conflictos empresariales con impacto administrativo y regulatorio dejó a las partes sin más opción que recurrir a la vía judicial.*



## **17.2 MEDIACIÓN EN ACTIVIDADES REGULADAS: TRANSPARENCIA, PROTECCIÓN DE DATOS Y COMPETENCIA**

Las actividades reguladas están sujetas a un marco normativo específico que impone obligaciones y límites tanto al Sector Público como a las empresas y los ciudadanos. Entre ellas, la competencia, la transparencia y la protección de datos constituyen tres ámbitos donde el cumplimiento normativo es esencial, pero donde también pueden surgir conflictos que, en determinadas circunstancias, pueden resolverse a través de la mediación. Aunque la mediación no puede alterar disposiciones de orden público ni modificar la aplicación de normas imperativas, sí puede ser una herramienta útil para resolver disputas en cuestiones interpretativas, en la ejecución de acuerdos, en los procedimientos sancionadores que acarrear sanciones importantes o en la armonización de intereses entre las partes involucradas.

### **17.2.1 Mediación Administrativa en el Ámbito de la Competencia y la Regulación del Mercado**

El derecho de la competencia es un pilar fundamental para garantizar la libre concurrencia en los mercados y evitar prácticas que puedan distorsionar la competencia, como los abusos de posición dominante, los acuerdos colusorios o las restricciones injustificadas al acceso al mercado. En este contexto, los conflictos pueden surgir tanto entre empresas privadas como entre estas y la Administración Pública o el sector público, en especial cuando las autoridades reguladoras intervienen con sanciones o restricciones.

La normativa principal que regula este ámbito en España es la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), que establece el marco sancionador para las prácticas restrictivas y las concentraciones económicas. A

nivel europeo, se aplican normas como el Reglamento (CE) 1/2003, que otorga competencias a la Comisión Europea y a las autoridades nacionales de competencia. Además, existen regulaciones específicas en sectores clave como telecomunicaciones, energía, transporte y banca, donde la intervención administrativa es especialmente intensa.

En este ámbito, la mediación administrativa tiene cabida en varias situaciones, especialmente cuando las partes involucradas buscan alcanzar acuerdos que eviten la imposición de sanciones severas o restricciones que afecten el desarrollo de sus actividades económicas. Entre los casos más habituales en los que la mediación puede ser una herramienta útil se encuentran:

- Acusaciones de abuso de posición dominante: Empresas que operan en sectores estratégicos pueden formular denuncias por prácticas excluyentes o condiciones comerciales abusivas. En lugar de un procedimiento sancionador largo y costoso, la mediación facilita la negociación de compromisos de conducta para restablecer el equilibrio competitivo.
- Disputas en mercados regulados: En sectores como la energía o las telecomunicaciones, los conflictos pueden surgir por barreras de acceso impuestas por operadores dominantes o por discrepancias en la aplicación de la normativa sectorial. La mediación permite encontrar soluciones que respeten la regulación sin necesidad de litigios.
- Conflictos en licitaciones públicas: Empresas que participan en concursos públicos pueden impugnar adjudicaciones alegando restricciones indebidas a la competencia. La mediación puede servir para negociar ajustes en los pliegos de condiciones o mecanismos de compensación sin paralizar proyectos de interés general.
- Aplicación de sanciones por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC): Cuando una empresa es objeto de un expediente sancionador, puede optar por la terminación convencional prevista en el artículo 52 de la Ley 15/2007. Mediante la mediación, es posible acordar modificaciones en la conducta de la empresa en lugar de una sanción económica, siempre que esto garantice el restablecimiento de la competencia.

## Caso práctico

### **Mediación en un Procedimiento Sancionador por Prácticas Anticompetitivas**

*(Simulación figurada basada en un caso real que finalizó en terminación convencional)<sup>194</sup>*

#### **Contexto del Conflicto**

*La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha abierto un expediente sancionador contra una empresa, tras la denuncia de un distribuidor de productos de parafarmacia. Se sospecha que la empresa podría haber fijado precios de reventa en el canal online de determinados productos para el cuidado de la piel, infringiendo la Ley de Defensa de la Competencia (LDC). La empresa se enfrenta a una posible sanción por restringir la libre competencia.*

194. <https://www.cnmc.es/prensa/terminacion-convencional-isdin-20221230#:~:text=La%20terminaci%C3%B3n%20convencional%20es%20una,sancionador%20sin%20imponer%20una%20multa.>

*Ante la posibilidad de sanciones severas, la empresa solicita un proceso de mediación administrativa como vía alternativa para resolver el conflicto (terminación convencional artículo 52 de la Ley 15/2007). La CNMC acepta explorar esta posibilidad, siempre que el acuerdo garantice la restauración de la competencia y el cumplimiento de la normativa.*

*Desarrollo de la Mediación Aplicando el Modelo MEDAD*

### **1. Metodología**

*Se establece una mediación entre la empresa y la CNMC, con la participación del distribuidor denunciante como parte afectada. La sesión es facilitada por un mediador imparcial especializado en conflictos de competencia. Se acuerdan reglas de confidencialidad, buena fe y transparencia, con la intención de explorar soluciones consensuadas antes de proceder con el expediente sancionador.*

### **2. Escucha Activa**

*Cada parte expone su postura:*

*La empresa reconoce que su política de precios recomendados podría haber generado confusión en sus distribuidores, pero niega haber impuesto precios de manera coercitiva.*

*El distribuidor denunciante sostiene que las condiciones comerciales aplicadas por la empresa le impedirían fijar precios libremente, limitando su capacidad competitiva.*

*La CNMC destaca que cualquier acuerdo debe garantizar la restauración de condiciones de competencia y prevenir futuras infracciones.*

### **3. Diagnóstico del Conflicto**

*Factores administrativos: Falta de claridad en la comunicación sobre precios recomendados.*

*Factores estructurales: Dependencia de los distribuidores sobre los términos comerciales de la empresa.*

*Factores regulatorios: La empresa busca evitar restricciones verticales que limiten la competencia.*

*Factores comerciales: La empresa quiere proteger su marca y evitar fluctuaciones extremas de precios.*

### **4. Armonización y Estrategia del Mediador**

*El mediador aplica una estrategia integradora y evaluativa, combinando elementos del modelo de Harvard con la mediación transformadora. Se busca que las partes reconozcan los intereses subyacentes y co-construyan una solución viable.*

*Se propone que la empresa implemente un sistema objetivo, transparente y no discriminatorio de descuentos.*

*Se acuerda una política clara de comunicación sobre precios recomendados, sin vincularla a incentivos comerciales.*

*La empresa acepta formar a su equipo en normativas de competencia para prevenir futuras incidencias.*

*La CNMC monitoreará la aplicación de estas medidas durante tres años.*

### **5. Decisión Compartida**

*Las partes alcanzan un acuerdo vinculante que permite a la CNMC cerrar el expediente sin imponer una multa, en línea con la "terminación convencional" prevista en la LDC. Se documenta un plan de cumplimiento para garantizar que la empresa no incurra en prácticas restrictivas en el futuro.*

*-Análisis del Tipo de Mediación y Factores Críticos*

*-Tipo de Conflicto: Colectivo, ya que afecta tanto a la empresa como a sus distribuidores y al mercado.*

*-Tipo de Mediación Aplicada: Evaluativa e integradora, con un enfoque basado en justicia restaurativa para reparar el daño a la competencia.*

*-Principios Claves: Neutralidad del mediador, confidencialidad del proceso y equilibrio entre los intereses de todas las partes.*

*-Estrategia del Mediador: Uso de técnicas de Harvard para generar opciones de mutuo beneficio y aplicar la navaja de Ockham para simplificar la solución sin burocracia innecesaria.*

**Conclusión:** *El punto de inflexión llegó cuando el mediador preguntó a la empresa: "¿Quieren ser sancionados o convertirse en referencia de buenas prácticas?". La cuestión cambió la dinámica: la empresa dejó de defenderse y empezó a construir soluciones. La CNMC vio viable el acuerdo sin sanciones y el distribuidor aceptó medidas de transparencia. En un solo instante, la mediación pasó de la confrontación a la transformación.*

### Sabías que...

*La mediación administrativa en conflictos de competencia ofrece una alternativa eficaz al procedimiento sancionador tradicional, permitiendo alcanzar soluciones negociadas que restauren el equilibrio en el mercado sin necesidad de sanciones punitivas. Gracias a la posibilidad de la terminación convencional prevista en la Ley de Defensa de la Competencia las partes pueden encontrar puntos de acuerdo que beneficien tanto a las empresas como al Sector Público, garantizando el cumplimiento normativo y la protección del interés general.*

## 17.3 Conflictos en materia de transparencia y acceso a la información: enfoques de mediación y solución negociada

Si bien el régimen de acceso a la información está sujeto a regulación estricta y procedimientos administrativos específicos, la mediación administrativa desempeña un papel importante en la resolución de conflictos sin necesidad de acudir a la vía contencioso-administrativa.

En este sentido, el artículo 23 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece que las reclamaciones en materia de acceso a la información tienen la consideración de sustitutivas de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPC); lo que abre la puerta a través de la reclamación del artículo 24 de dicha ley<sup>195</sup> a soluciones negociadas antes de llegar a la vía judicial.

Recuérdese que el artículo 112.2 LPC prevé que las leyes podrán sustituir el recurso de alzada y de reposición, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En mi opinión, la mediación administrativa en estos supuestos resulta posible, toda vez que la terminación convencional del artículo 86 de dicha ley 39/2015, constituye una cláusula de apoderamiento general para todo tipo de procedimientos, ya sea en vía ordinaria o en vía de recurso; por lo que, una vez incoado un procedimiento de recurso de alzada, reposición o de revisión, nada puede impedir que el asunto sea derivado a mediación como medio de terminación espontánea al que alude el preciado artículo 86 LPC.

---

195. **Artículo 24. Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.**

1. Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

La mediación en este ámbito puede aplicarse en casos como:

- Disputas sobre la publicidad activa en materia de contratación pública, facilitando acuerdos entre la Administración y los licitadores sobre la divulgación de información.
- Conflictos sobre el acceso a documentos sensibles, donde la mediación puede ayudar a determinar qué información puede divulgarse y en qué condiciones, garantizando la protección de datos y el derecho a la información.
- Negociación de medidas correctivas en expedientes sancionadores, en los que la mediación puede permitir la adopción de compromisos de transparencia a cambio de la reducción o supresión de sanciones administrativas.

La terminación convencional en los procedimientos comunes y sancionadores relacionados con transparencia es una opción viable cuando la Administración y el administrado pueden llegar a un acuerdo que garantice el cumplimiento de la normativa o sin necesidad de imponer sanciones económicas. Esto es especialmente útil en casos en los que la falta de transparencia responde a deficiencias organizativas más que a una intención deliberada de ocultar información.

### Caso práctico

#### Ejemplo Práctico de Mediación en Transparencia

Imaginemos que una ONG solicita información sobre contratos públicos adjudicados por un ayuntamiento, pero la Administración deniega el acceso alegando secreto comercial. La ONG recurre la decisión y, antes de acudir a la vía contenciosa, ambas partes optan por la mediación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Durante la mediación, se llega a un acuerdo en el que el ayuntamiento se compromete a proporcionar información detallada sobre los contratos, omitiendo únicamente datos confidenciales de las empresas adjudicatarias. De este modo, se evita un litigio y se garantiza el acceso a la información de manera equilibrada.

### Sabías que...

*La mediación en materia de transparencia es una herramienta eficaz para resolver disputas de acceso a la información sin recurrir a la vía judicial. Al permitir la negociación de soluciones que equilibren el derecho de acceso y la protección de información sensible, contribuye a mejorar la confianza entre la Administración y los ciudadanos, promoviendo una cultura de transparencia efectiva. La terminación convencional en procedimientos sancionadores también refuerza esta perspectiva, ofreciendo mecanismos de cumplimiento que priorizan la corrección de deficiencias antes que la imposición de sanciones.*

## 17.4 MEDIACIÓN EN DISPUTAS SOBRE PRIVACIDAD Y TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES

El tratamiento de datos personales es un aspecto central en la actividad de empresas y administraciones públicas. Su gestión puede generar conflictos con ciudadanos y organizaciones en relación con el uso, almacenamiento y cesión de datos. Para evitar procesos judiciales prolongados y garantizar una solución efectiva, la mediación administrativa se presenta como una herramienta clave para resolver estas disputas.

El marco normativo que regula esta materia está compuesto por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos – RGPD), de aplicación obligatoria en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

En España, este Reglamento se complementa con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, que desarrolla aspectos específicos adaptados al ordenamiento jurídico nacional. Además, la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva ePrivacy) regula cuestiones de privacidad en el ámbito digital, mientras que el Reglamento ePrivacy, aún en tramitación, actualizará y sustituirá la directiva vigente.

Los supuestos en que la mediación administrativa puede jugar un papel relevante en la resolución de disputas sin necesidad de recurrir a procedimientos contencioso-administrativos son los siguientes:

- Uso indebido de datos personales por parte de empresas y administraciones.
- Falta de consentimiento informado en la recopilación y tratamiento de información.
- Disputas entre ciudadanos y plataformas digitales sobre la cesión de datos a terceros.
- Imposición de sanciones por parte de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) en caso de infracciones.

El Título IX de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, establece un régimen sancionador en materia de protección de datos, distinguiendo entre infracciones muy graves, graves y leves. Este sistema permite un margen de apreciación considerable, lo que abre la puerta a la aplicación de mecanismos de resolución extrajudicial, incluyendo la mediación. En este sentido, el artículo 40 del Reglamento (UE) 2016/679 fomenta la elaboración de códigos de con-

ducta sectoriales, que pueden incluir mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos, reforzando la relevancia de la mediación en la protección de datos personales.

El artículo 78 del Reglamento General de Protección de Datos reconoce la posibilidad de recurrir a recursos administrativos y extrajudiciales, como la mediación, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva. En la misma línea, el artículo 79 otorga a los ciudadanos el derecho de acudir a mecanismos de resolución alternativa antes de emprender acciones judiciales contra responsables o encargados del tratamiento de datos personales. De manera similar, el artículo 38 de la Ley Orgánica 3/2018 establece que los códigos de conducta elaborados en el marco del RGPD pueden incluir mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos.

#### — Enfoque de la Mediación administrativa:

En materia de protección de datos, la mediación puede servir para:

- Resolver disputas entre empresas y usuarios sin necesidad de sanciones.
- Negociar soluciones en casos de filtraciones de datos o uso indebido de información personal.
- Facilitar acuerdos entre responsables de tratamiento y afectados sobre la gestión de derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición).

Evitar litigios prolongados en reclamaciones por daños y perjuicios derivados de la vulneración de derechos de privacidad, buscando mecanismos de compensación y restauración que permitan una solución ágil y proporcional para todas las partes involucradas.

### Caso práctico

#### Mediación en Protección de Datos

*Imaginemos que una empresa tecnológica ha recopilado datos personales de usuarios sin obtener su consentimiento explícito. Varios afectados presentan reclamaciones ante la AEPD, exigiendo la eliminación de sus datos y una compensación económica. Antes de que la Agencia inicie un procedimiento sancionador, conforme establece el artículo 65.4 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos y garantía de los derechos digitales deriva el asunto a una unidad de mediación creada en el marco del código de conducta al que se han adherido voluntariamente las empresas concernidas con el fin de que a través de dicho procedimiento ADR intenten llegar a un acuerdo con los afectados. Durante la mediación, la empresa acepta modificar sus políticas de privacidad, eliminar los datos recopilados sin consentimiento y establecer medidas correctivas para evitar futuras infracciones. A cambio, los afectados renuncian a interponer acciones judiciales. De esta manera, se logra una solución satisfactoria para ambas partes y puede resultar un factor atenuante o liberatorio en el caso de que la AEPD pudiera estar valorando la incoación de un procedimiento sancionador.*

*El modelo de mediación más adecuado en este ámbito suele ser el modelo evaluativo, donde el mediador debe tener un conocimiento técnico del RGPD y la LOPDGDD para orientar a las partes dentro de los límites normativos.*

### Sabías que...

*La mediación en protección de datos, además de facilitar soluciones extrajudiciales eficientes, también permite una mejor aplicación de las normas sobre privacidad, garantizando el cumplimiento de la normativa sin recurrir a medidas punitivas excesivas. La propia legislación reconoce la importancia de estos mecanismos en la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, consolidando la mediación como una alternativa viable en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores.*

## 17.5 REFLEXIÓN FINAL ACERCA DEL PAPEL DE LA MEDIACIÓN EN ENTORNOS REGULADOS

A lo largo de este capítulo, ha quedado patente que la mediación es una expectativa fundamental en la resolución de conflictos dentro de material altamente reguladas. En un entorno donde las normas de transparencia, protección de datos y competencia imponen restricciones y procedimientos estrictos, la mediación sirve de puente entre el cumplimiento normativo y la necesidad de soluciones flexibles y equitativas. Su capacidad para desactivar tensiones antes de que escalen a litigios o sanciones permite agilizar la gestión de controversias, y fomentar una cultura de diálogo y cooperación entre el Sector Público, las empresas y los ciudadanos.

En el ámbito de la transparencia y el acceso a la información, la mediación puede contribuir a encontrar equilibrios entre el derecho ciudadano a la información y las limitaciones legítimas que imponen la seguridad jurídica, la confidencialidad y la protección de datos al promover una mayor cultura de apertura institucional.

Respecto a la protección de datos y la privacidad, la mediación permite abordar conflictos derivados del uso indebido de información personal, evitando litigios prolongados y favoreciendo soluciones ágiles entre responsables de tratamiento y ciudadanos afectados. A través del diálogo mediado, se pueden garantizar derechos como el acceso, rectificación o supresión de datos, evitando resoluciones impositivas que generen mayor insatisfacción.

En el terreno de la competencia, la mediación administrativa ofrece un espacio de negociación que puede permitir la terminación convencional de expedientes sancionadores sin necesidad de imponer multas, logrando que las empresas adopten compromisos que restablezcan la equidad en el mercado sin recurrir exclusivamente a la vía punitiva. De esta manera, la mediación fomenta una cultura de cumplimiento voluntario y responsabilidad empresarial.

En definitiva, la mediación en estos ámbitos normativos sin prescindir de las garantías jurídicas establecidas, utiliza una forma de aplicarlas con mayor flexibilidad y pragmatismo. Su éxito dependerá de su integración efectiva en los procedimientos administrativos y de la capacidad de los mediadores para gestionar los conflictos dentro del marco legal actual.

## **Autores clave**

- **Ortemberg, Osvaldo.** “Mediación en empresas familiares” Gedisa. 2006.
- **Bennett G. Picker y Conna Weiner.** “Commercial Mediation Practice Guide: A Practical Handbook for Lawyers and their Business Clients”, Third Edition 3rd . ABA American Bar Association.2023.
- **Rodríguez Paraja, María Ángeles.** “La propuesta de Reglamento arbitral de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”. La Ley. Mediación y arbitraje, 2023.
- **Torres Fernández, Juan José.** “Acceso a la información pública y transparencia.” Examen de los principales problemas y jurisprudencia que plantea el acceso a la información pública. Aranzadi. 2022.
- **Pérez Conchillo, Eloisa.** “Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional 1ª Ed. Aranzadi. 2023.
- **Troncoso Reigada, Antonio.**“Prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos, autoridades de control y protección de datos personales”. Civitas. 2024



## TEMA XVIII

# **LA DISPONIBILIDAD DE LA MEDIACIÓN EN URBANISMO, MEDIOAMBIENTE Y EXPROPIACIONES: RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LA GESTIÓN DEL TERRITORIO**

SUMARIO: 18.1 La mediación urbanística y ordenación del territorio. 18.1.1 Conflictos en la Planificación Urbanística. 18.1.2 Gestión del Suelo y Expropiaciones. 18.1.3 Licencias Urbanísticas y de Actividad. 18.1.4 Conflictos en la contratación pública y concesiones. 18.1.5 Vivienda y Derecho de Acceso al Suelo. 18.1.6 Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. 18.1.7 Modelos de Mediación Aplicables en Urbanismo. 18.1.8 Mediación Multilateral en Urbanismo. 18.2 Mediación administrativa en conflictos derivados de expropiación forzosa. 18.2.1 Principales Conflictos Derivados de la Expropiación Forzosa. 18.2.2 Aplicación del Modelo MEDAD en la Mediación Expropiatoria. 18.2.3 Estrategias de Mediación en Conflictos de Expropiación. 18.3 La mediación en conflictos medioambientales: un nuevo paradigma de gestión sostenible. 18.3.1 La necesidad de la mediación en materia medioambiental. 18.3.2 Mediación ambiental en la gestión de residuos: entre el riesgo y la participación. 18.4 La mediación administrativa y las energías renovables: Prevención y Solución de Conflictos en Proyectos de Almacenamiento Energético. 18.4.1 Hacia un Enfoque Integral para la resolución de conflictos en las energías renovables.

## 18.1 LA MEDIACIÓN URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La mediación urbanística es un mecanismo de resolución de conflictos que se aplica en la planificación y gestión del territorio, con el objetivo de equilibrar los intereses públicos y privados en el desarrollo urbano. A diferencia de otros métodos adversariales, como el arbitraje o la vía contencioso-administrativa, la mediación busca soluciones consensuadas mediante el diálogo entre los distintos actores implicados: administraciones públicas, sector público, promotores, ciudadanos, colectivos ecologistas y otros grupos de interés.

El urbanismo es una disciplina transversal que afecta a la configuración del espacio urbano y a aspectos como el acceso a la vivienda, la movilidad, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico. En estos escenarios, los conflictos son frecuentes, ya sea por discrepancias en la interpretación de normas, la oposición ciudadana a proyectos urbanísticos, o la necesidad de conciliar el crecimiento urbano con la protección del medio ambiente. La mediación permite gestionar estos conflictos de forma más ágil y eficiente, evitando largos litigios y promoviendo acuerdos que generen estabilidad y seguridad jurídica.

A diferencia de la negociación, que suele estar marcada por un enfoque bilateral y competitivo, la mediación urbanística se basa en la colaboración entre todas las partes afectadas, garantizando un proceso equitativo y transparente. Frente al arbitraje, que impone una decisión vinculante adoptada por un tercero, la mediación fomenta la autodeterminación de los participantes, permitiéndoles construir soluciones mutuamente aceptables. Por otro lado, en comparación con la vía contencioso-administrativa, la mediación ofrece mayor flexibilidad y rapidez, evitando la judicialización de conflictos que pueden prolongarse durante años.

Además, la mediación urbanística está alineada con los principios de ordenación del territorio y el interés general, ya que busca equilibrar el desarrollo urbano con la calidad de vida de los ciudadanos, el respeto al medio ambiente y la eficiencia en la gestión del suelo. La participación ciudadana es clave en este proceso, garantizando que las decisiones urbanísticas sean más inclusivas y legitimadas por la sociedad.<sup>196</sup>

---

196. 1. Marco Normativo

Legislación estatal: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPACAP) y la terminación convencional en procedimientos administrativos. Legislación autonómica: Estatutos de Autonomía y leyes urbanísticas autonómicas que regulan la planificación territorial y el desarrollo urbano. Normativa europea: Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de impacto ambiental. Directiva 2014/52/UE, que refuerza los mecanismos de participación pública en la planificación territorial.

### **18.1.1 Conflictos en la Planificación Urbanística**

La mediación en urbanismo y ordenación del territorio es una herramienta eficaz para gestionar conflictos que surgen en distintos niveles de la planificación, ejecución y regulación del suelo. Pueden involucrar a administraciones públicas, sector público, empresas constructoras, colectivos de ciudadanos y propietarios de suelo; cada uno con intereses legítimos, pero frecuentemente enfrentados. La mediación ofrece una vía alternativa a los procedimientos administrativos y contenciosos, promoviendo soluciones consensuadas que equilibren el interés general con los derechos de los afectados.

El planeamiento urbanístico define el modelo de desarrollo de las ciudades y los territorios, pero su aplicación genera inevitables tensiones entre los diferentes actores involucrados. La aprobación de planes generales de ordenación urbana o la ejecución de grandes infraestructuras despierta con frecuencia la oposición de colectivos ciudadanos y grupos ecologistas, que ven en estos proyectos una amenaza para el equilibrio medioambiental y social.

Las resistencias vecinales, lejos de ser meras expresiones de desacuerdo, reflejan preocupaciones legítimas sobre el impacto del crecimiento urbano en la calidad de vida y en la sostenibilidad del entorno. En estas situaciones, la mediación se presenta como un instrumento idóneo para articular el diálogo entre administraciones, promotores y ciudadanía, permitiendo alcanzar acuerdos que reduzcan los efectos negativos del desarrollo sin frenar el progreso necesario.

Pero los conflictos urbanísticos además de producirse entre la Administración y la sociedad civil, también se produce entre municipios colindantes, cuyos intereses pueden verse afectados por los desarrollos impulsados en territorios vecinos. La expansión de una ciudad no se limita a sus propias fronteras; incide en el equilibrio territorial, en el acceso a infraestructuras y en la dinámica económica de su entorno. La falta de una planificación coordinada puede dar lugar a disputas prolongadas que, en muchos casos, terminan judicializadas, cuando en realidad podrían haberse resuelto a través de mecanismos de mediación intermunicipal que faciliten el consenso y garanticen un crecimiento armónico.

A estas tensiones se suma el impacto que la modificación de los planes generales de ordenación puede tener en los propietarios de suelo. Las revisiones de estos documentos a menudo alteran la calificación de los terrenos, afectando a los derechos y expectativas de quienes poseen propiedades en las áreas afectadas. La incertidumbre jurídica y el sentimiento de agravio que genera la reclasificación del suelo pueden derivar en conflictos que, de no gestionarse adecuadamente, se enquistan en largos litigios.

La mediación, en este caso, ayuda a minimizar perjuicios, establecer compensaciones adecuadas, y también permite que el planeamiento urbanístico conserve su coherencia sin vulnerar los derechos de los ciudadanos. El urbanismo, por tanto, no puede concebirse únicamente como un ejercicio técnico

de ordenación del espacio. Su verdadera complejidad radica en la necesidad de equilibrar intereses contrapuestos y en la capacidad de los actores implicados para dialogar y encontrar soluciones concertadas.

La mediación se convierte así en una herramienta imprescindible para abordar los desafíos del planeamiento urbano con una perspectiva integradora, evitando que los conflictos deriven en bloqueos y garantizando que las decisiones adoptadas respondan tanto a las exigencias del desarrollo como a las necesidades de la comunidad.

### **18.1.2 Gestión del Suelo y Expropiaciones**

La gestión del suelo es, sin duda, una de las áreas más conflictivas del urbanismo, especialmente cuando la Administración debe recurrir a la expropiación forzosa para ejecutar proyectos de interés general. En estos procesos, los desacuerdos entre propietarios y administraciones resultan frecuentes, ya sea por la recalificación de terrenos o por la indemnización ofrecida a quienes se ven privados de su propiedad.

La percepción de agravio y la desconfianza en la equidad de las valoraciones generan un clima de confrontación que, en muchas ocasiones, desemboca en litigios prolongados. Sin embargo, la mediación ofrece una vía más eficaz y menos traumática para ambas partes, permitiendo alcanzar acuerdos que aseguren una valoración justa de los terrenos y compensaciones proporcionadas, evitando así el desgaste que supone la vía contenciosa.

El problema se agrava cuando la ejecución de infraestructuras públicas—carreteras, ferrocarriles, nuevas dotaciones urbanas—afecta directamente a viviendas o terrenos colindantes, generando perjuicios económicos y alteraciones en la vida cotidiana de las personas. La pérdida de valor de los inmuebles, la reducción de accesibilidad o el impacto ambiental provocan una legítima reacción de los propietarios, quienes, ante la falta de alternativas, optan por la reclamación judicial.

No obstante, la mediación facilita un proceso de negociación más ágil y equilibrado, permitiendo que las partes acuerden compensaciones adecuadas sin recurrir a la confrontación jurídica. De este modo, se logra un equilibrio entre la necesidad de desarrollo y la protección de los derechos de los ciudadanos, asegurando que el urbanismo se conciba no solo como cuestión técnica, pero además, como un proceso en el que la justicia y la equidad se conviertan en principios esenciales.

### **18.1.3 Licencias Urbanísticas y de Actividad**

Constituyen un elemento característico en la ejecución de proyectos inmobiliarios y en el desarrollo de actividades comerciales, pero su tramitación no

está exenta de conflictos administrativos y tensiones sociales. En muchas ocasiones, los retrasos en la concesión de licencias de obra, actividad o primera ocupación generan perjuicios tanto a promotores como a ciudadanos que buscan abrir un negocio o habitar un inmueble.

La burocracia defensiva, las discrepancias técnicas o la falta de claridad en los criterios de otorgamiento pueden convertir estos procedimientos en un laberinto de incertidumbre. Ante esta situación, la mediación es una herramienta eficaz para facilitar la comunicación entre administraciones y solicitantes, permitiendo establecer criterios objetivos y tiempos de respuesta más ágiles que eviten la paralización de proyectos por razones ajenas a su viabilidad real.

Pero la concesión de licencias presenta dificultades técnicas, administrativas y también genera oposición social, especialmente cuando se trata de negocios cuya actividad impacta en la vida cotidiana de los vecinos. La apertura de bares, gasolineras o industrias en determinadas zonas provoca, en muchas ocasiones, una reacción adversa por parte de la comunidad, que percibe estos establecimientos como una fuente potencial de molestias derivadas del ruido, el tráfico o el impacto ambiental.

En estos casos, la mediación ofrece una vía para articular el diálogo entre empresarios y residentes, permitiendo alcanzar soluciones que compatibilicen el derecho a emprender con la necesidad de preservar la calidad de vida en el entorno urbano. El diseño de medidas correctoras o acuerdos de convivencia evita enfrentamientos prolongados y logra transformar el conflicto en una oportunidad para mejorar la integración de las actividades económicas en el tejido social.

Otro ámbito especialmente delicado es la rehabilitación de edificios históricos, donde confluyen intereses a menudo difíciles de conciliar. La recuperación de inmuebles con valor patrimonial supone un desafío en el que las administraciones, propietarios y asociaciones culturales defienden posiciones que no siempre resultan compatibles. Mientras los primeros buscan garantizar la conservación del legado arquitectónico, los segundos pueden aspirar a obtener un uso más flexible del inmueble, y los terceros se erigen en guardianes de la integridad del patrimonio histórico.

La mediación permite establecer un espacio de entendimiento en el que las distintas sensibilidades encuentren puntos de equilibrio, asegurando que las intervenciones respeten la identidad del patrimonio sin frenar el desarrollo urbano. Así, en lugar de convertirse en un obstáculo, la preservación del pasado puede integrarse de manera armónica en el presente y proyectarse hacia el futuro con criterios de sostenibilidad y consenso.

### 18.1.4 Conflictos en la Contratación Pública y Concesiones

Los contratos públicos de urbanismo y obra pública<sup>197</sup> constituyen un terreno fértil para la aparición de conflictos, particularmente en proyectos de gran envergadura donde concurren intereses económicos, técnicos y administrativos de gran complejidad. Una de las disputas más recurrentes surge en torno a la interpretación de los pliegos de licitación, ya que las empresas constructoras pueden discrepar sobre las condiciones establecidas en un concurso público, dando lugar a impugnaciones que retrasan la adjudicación y ejecución de las obras.

La falta de claridad en los términos o las diferencias en su aplicación transforma un proceso administrativo en una fuente de litigiosidad que compromete la eficiencia del gasto público. La mediación, en este contexto, ofrece una alternativa ágil para aclarar los términos de la licitación y alcanzar acuerdos previos que eviten el recurso a los tribunales, preservando así el ritmo de los proyectos y reduciendo la incertidumbre jurídica.

Otro punto crítico se presenta en la relación entre las administraciones y las empresas adjudicatarias, especialmente en lo que respecta a los plazos de ejecución y a los pagos comprometidos. No es infrecuente que, en el transcurso de las obras, surjan modificaciones en las condiciones inicialmente previstas, ya sea por imprevistos técnicos, cambios en la planificación o dificultades financieras. Estos factores pueden generar tensiones entre las partes, con el consiguiente riesgo de paralización de los proyectos, sobrecostes e incluso la rescisión de contratos.

En lugar de convertir estos desacuerdos en enfrentamientos contenciosos, la mediación reequilibra las condiciones contractuales mediante una negociación estructurada que garantice el cumplimiento de los compromisos adquiridos sin comprometer la viabilidad de las obras, ni la estabilidad financiera de las empresas contratistas.

Los conflictos en la gestión de infraestructuras públicas mediante contratos de concesión representan otro de los grandes desafíos del urbanismo contemporáneo. La explotación de autopistas, redes ferroviarias, aparcamientos o sistemas de alumbrado público bajo fórmulas concesionales suele dar lugar a desavenencias entre la Administración y las empresas adjudicatarias, ya sea por discrepancias en la rentabilidad de la concesión, incumplimientos en la prestación del servicio o cambios en la normativa que afectan al equilibrio económico del contrato. La tentación de recurrir a la vía judicial o incluso de rescindir unilateralmente los contratos puede generar efectos indeseados tanto para el sector público como para el privado, prolongando la incertidumbre y generando costes adicionales.

En estos casos, la mediación se presenta como una herramienta complementaria para la renegociación de condiciones en un marco de diálogo y fle-

---

197. **González, García, Julio.** "Sociedades estatales de obras públicas". Tirant lo Blanch. 2008.

xibilidad, permitiendo alcanzar soluciones equitativas que eviten la ruptura de los contratos y garanticen la continuidad del servicio público sin conflictos innecesarios.

Así, lejos de ser una mera formalidad, la contratación pública en el ámbito del urbanismo y la obra pública exige una gestión proactiva de los conflictos que inevitablemente surgen en su desarrollo. La mediación, como método de resolución de disputas, resuelve diferencias puntuales y contribuye a mejorar la calidad de la gobernanza en la gestión de proyectos estratégicos, asegurando que los intereses públicos y privados puedan converger en soluciones sostenibles y eficaces.

### **18.1.5 Vivienda y Derecho de Acceso al Suelo**

El acceso a la vivienda constituye uno de los principales desafíos del urbanismo contemporáneo, donde la confluencia de intereses públicos y privados genera fricciones que derivan en conflictos de difícil resolución. La planificación y desarrollo de nuevas viviendas de protección oficial, destinadas a garantizar el derecho a una vivienda digna, suele estar rodeada de tensiones que afectan tanto a su distribución como a la selección de beneficiarios y a la ubicación de los proyectos.

La percepción de falta de transparencia o de criterios injustos en la asignación de estas viviendas suscita recelos entre la ciudadanía, dificultando su aceptación y retrasando su ejecución. En este contexto, la mediación facilita un marco de diálogo entre el Sector Público y los ciudadanos con el fin de clarificar los procedimientos, generar confianza y lograr una mayor coordinación en la implementación de estos planes, evitando así la judicialización de las disputas y favoreciendo su aceptación social.

Pero los conflictos en materia de vivienda no se limitan a cuestiones de planificación; también se manifiestan con especial crudeza en situaciones de desahucio y realojo. La ejecución de planes urbanísticos, así como las dinámicas del mercado inmobiliario, pueden dar lugar a desalojos que afectan de manera directa a familias en situación de vulnerabilidad. La falta de alternativas habitacionales, unida a la rigidez de los procedimientos administrativos, convierte estos procesos en episodios de gran impacto social y humano.

Sin embargo, la mediación ofrece una vía para transformar la confrontación en negociación, permitiendo explorar soluciones alternativas que eviten la expulsión abrupta de los afectados y faciliten transiciones menos traumáticas. Ya sea mediante acuerdos de realojo, ampliación de plazos o la búsqueda de medidas compensatorias, la mediación permite abordar estos conflictos con una perspectiva más humana y menos coercitiva.

Otro de los ámbitos donde la vivienda se convierte en foco de disputas es el de las cooperativas de vivienda, donde la relación entre los socios cooperativistas y los promotores inmobiliarios no siempre transcurre sin sobresaltos.

La ejecución de proyectos cooperativos puede verse afectada por incumplimientos en los plazos de entrega, variaciones en los costos previstos o discrepancias sobre la calidad de la construcción, generando tensiones que ponen en riesgo la viabilidad de la iniciativa.

Ante estos conflictos, la mediación es una herramienta eficaz para preservar los acuerdos alcanzados y garantizar la continuidad de los proyectos sin necesidad de recurrir a litigios que solo prolongarían la incertidumbre y encarecerían el proceso. A través de un diálogo estructurado, las partes pueden encontrar soluciones equilibradas que respeten los derechos de los cooperativistas sin desestabilizar el proyecto inmobiliario.

En definitiva, el acceso a la vivienda además de ser una cuestión de disponibilidad de suelo o capacidad edificatoria, también debe ofrecer un escenario donde las dinámicas urbanísticas, económicas y sociales traten de armonizarse para garantizar un desarrollo equilibrado. Cuando la mediación facilita la resolución de conflictos en materia de vivienda, refuerza los principios de buena administración y tutela efectiva, garantizando que las decisiones urbanísticas no solo respondan a la legalidad, sino también a la justicia material.

Lejos de convertirse en un escenario de litigios interminables y confrontaciones estériles, la vivienda debe ser un derecho efectivo enmarcado en el principio de igualdad y en la función social de la propiedad que consagra la Constitución, asegurando que su desarrollo se oriente hacia el interés general y el bienestar colectivo.

### **18.1.6 Medio Ambiente y Ordenación del Territorio**

El medio ambiente y la ordenación del territorio son cuestiones fundamentales en la planificación urbanística, en las que la sostenibilidad y la protección del entorno deben equilibrarse con las necesidades del desarrollo. Los conflictos en este ámbito son habituales y reflejan la complejidad de armonizar intereses diversos sin que ello suponga un freno para el progreso o una amenaza para el patrimonio natural. Si bien en este punto se abordarán algunas de los principales problemas y la forma en que la mediación puede contribuir a su resolución, este tema será tratado con mayor profundidad y rigor en un capítulo posterior, donde se analizarán sus implicaciones con un enfoque más detallado.

Uno de los principales focos de conflicto en la planificación territorial es el impacto ambiental derivado de grandes infraestructuras y desarrollos urbanos. La construcción de aeropuertos, carreteras o polígonos industriales puede generar tensiones con colectivos ecologistas y comunidades locales preocupadas por la alteración de ecosistemas sensibles. La mediación, en este contexto, permite que promotores y defensores del medio ambiente encuentren soluciones conjuntas, reduciendo los efectos negativos sobre el entorno sin paralizar proyectos estratégicos.

Otro de los desafíos recurrentes es la aplicación de normas ambientales en los planes urbanísticos. La exigencia de estudios de impacto ambiental establecida tanto en la legislación europea como en la normativa estatal, genera conflictos entre administraciones, empresas y ciudadanos cuando su interpretación o aplicación se percibe como un obstáculo para la ejecución de proyectos. La mediación facilita un entendimiento común entre las partes, asegurando que el cumplimiento de estas normativas no se convierta en un elemento de bloqueo, sino en una garantía de desarrollo sostenible.

Asimismo, la implantación de energías renovables representa un ámbito de creciente controversia en el urbanismo y la ordenación del territorio. La instalación de parques eólicos o solares, pese a su contribución a la transición energética, suele enfrentar resistencias por parte de comunidades locales preocupadas por su impacto en el paisaje, el ruido o los usos tradicionales del suelo. En estos casos, la mediación es una vía eficaz para conciliar intereses, permitiendo que estos proyectos se integren de manera armónica en el territorio y cuenten con el respaldo de la población.

### **18.1.7 Modelos de Mediación Aplicables en Urbanismo**

El urbanismo y la gestión del territorio presentan un entorno complejo en el que confluyen múltiples intereses, regulaciones y actores. Para abordar los conflictos que surgen en este ámbito, la mediación es una herramienta que permite llegar a acuerdos sin necesidad de recurrir a la vía contenciosa. Existen diversos modelos de mediación que pueden aplicarse según la naturaleza del conflicto y las partes involucradas.

#### **A) Mediación Administrativa (Modelo MEDAD)**

La Mediación Administrativa, representada en el modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida), es un enfoque diseñado específicamente para resolver disputas entre ciudadanos, empresas y administraciones públicas en el contexto urbanístico.

No es un método infalible ni una solución única para los conflictos urbanísticos. No pretende desplazar otras corrientes de mediación ni reemplazar los sistemas tradicionales de resolución de disputas, que han demostrado su eficacia en múltiples ámbitos. Se presenta, en cambio, como una herramienta complementaria, un enfoque metodológico que puede integrarse con otras estrategias para abordar los desafíos propios de la ordenación del territorio y el desarrollo urbano.

A lo largo de este libro, se ha explicado cómo el modelo MEDAD surge de la observación y el análisis de numerosos conflictos administrativos de distinta índole, muchos de ellos con un alto grado de complejidad y repercusión social. Su desarrollo no responde a una construcción teórica aislada, sino a un proceso de aprendizaje basado en la experiencia y en el estudio de situaciones rea-

les en las que se han visto implicadas administraciones, empresas, ciudadanos y colectivos diversos. Esta labor ha permitido comprender mejor la dinámica de estos conflictos, y también extraer principios generales aplicables a distintos escenarios y consolidarlos en un sistema estructurado y flexible.

En el ámbito urbanístico, donde la confluencia de intereses hace que las tensiones sean frecuentes y difíciles de gestionar, el modelo MEDAD ofrece un marco que ayuda a estructurar el análisis y a generar estrategias viables para la resolución de disputas. No se trata de una fórmula cerrada ni de una alternativa excluyente, más bien se presenta como una metodología adaptable a la realidad de cada conflicto, capaz de integrarse con otros mecanismos de mediación y resolución de controversias.

Desde esta perspectiva, cada uno de los pasos del modelo—Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización de intereses y Decisión compartida—se aplica al urbanismo de manera específica, permitiendo que la mediación en este campo sea una herramienta reactiva ante situaciones de crisis, así como un recurso estratégico para mejorar la planificación y la gestión territorial.

Su propósito último es la creación de entornos urbanos donde la toma de decisiones incorpore una visión integradora, en la que el equilibrio entre desarrollo, normatividad y bienestar social sea el resultado de procesos estructurados de deliberación y de consenso.

## **B) Mediación Transformativa en Urbanismo**

La Mediación Transformativa tiene un enfoque centrado en la reconstrucción de relaciones entre comunidades, administraciones y otros actores afectados por decisiones urbanísticas y busca fortalecer las dinámicas de diálogo y cooperación en el largo plazo.

### **b.1) Principios de la Mediación Transformativa**

La mediación transformativa, aplicada específicamente al urbanismo y la gestión del territorio, actúa como un mecanismo que reconfigura las dinámicas de participación y negociación en los procesos de planificación y desarrollo urbano. Su aplicación en este ámbito permite abordar conflictos con una lógica que va más allá de la mera conciliación de intereses y se adentra en la reconstrucción de la relación entre los distintos actores implicados: administraciones, promotores, colectivos ciudadanos y vecinos afectados.

El empoderamiento de las partes en la mediación urbanística se traduce en garantizar que la participación de los mediados tenga un peso real en las decisiones sobre el uso del suelo, la planificación de infraestructuras o la implantación de proyectos de regeneración urbana. Las administraciones públicas, que tradicionalmente han operado con una lógica vertical en la toma de decisiones, encuentran en esta estrategia una oportunidad para fortalecer la legitimidad de sus actuaciones mediante la inclusión efectiva de la ciudadanía en los procesos de diseño y ejecución de políticas territoriales. Esto permite generar modelos urbanos más amables y adaptados a las necesidades reales de la población.

Otro de los aspectos clave de la mediación transformativa en urbanismo es la reconstrucción de relaciones deterioradas, un factor determinante cuando los conflictos han fragmentado comunidades, erosionado la confianza en las instituciones o generado dinámicas de exclusión en la toma de decisiones urbanísticas. La oposición a grandes infraestructuras, los desahucios derivados de planes de remodelación urbana o la recalificación de suelos que afectan a la identidad de barrios consolidados son ejemplos en los que la gestión del conflicto no puede limitarse a compensaciones económicas o ajustes técnicos.

Se requiere un proceso que permita restablecer el diálogo entre los afectados, integrar sus preocupaciones en el modelo de ciudad y generar acuerdos que vayan más allá del simple cumplimiento normativo. La mediación transformativa, en este contexto, es un instrumento central para evitar que las decisiones urbanísticas agraven la fractura social y la desafección hacia las instituciones.

Finalmente, la consolidación de un diálogo sostenido es el elemento que permite que la mediación en urbanismo no actúe de forma reactiva, sino que se convierta en una herramienta estructural dentro de la gobernanza territorial. Se trata de establecer espacios de mediación permanente que permitan anticiparse a la aparición de tensiones y generar dinámicas de corresponsabilidad entre los actores urbanos. Las mesas de diálogo vecinal, las consultas previas a la implementación de planes urbanísticos y los mecanismos de revisión conjunta de proyectos estratégicos son ejemplos de cómo la mediación transformativa puede integrarse en los procedimientos administrativos, asegurando que el urbanismo sea un proceso dinámico y no un simple acto de imposición normativa.

Así, la mediación transformativa en urbanismo es un modelo de intervención que redefine la forma en que se diseñan, gestionan y disputan los espacios urbanos. Su interacción con la ordenación del territorio mejora la capacidad de las administraciones para gestionar conflictos, e introduce una lógica de gobernanza colaborativa que refuerza la legitimidad de las decisiones, reduce la litigiosidad y permite construir ciudades más equilibradas y habitables.

## **b.2) Casos en los que se aplica la Mediación Transformativa:**

Uno de los escenarios más recurrentes en los que se aplica la mediación transformativa es en los desacuerdos surgidos en la rehabilitación de barrios históricos. La recuperación de estos espacios suele generar fricciones entre los residentes, las administraciones y los promotores inmobiliarios. Mientras los primeros buscan preservar la identidad y el carácter del barrio, las administraciones pueden priorizar la modernización de infraestructuras y los promotores pueden estar interesados en maximizar el valor del suelo.

Estas tensiones, cuando no se gestionan adecuadamente, derivan en una ruptura del tejido social y en una progresiva pérdida del sentido de pertenencia de la comunidad. La mediación transformativa genera procesos de diálogo donde las preocupaciones vecinales se integran en el plan final, buscando

alternativas que compatibilicen la rehabilitación con la continuidad de la vida en el barrio, garantizando que la intervención urbana no se convierta en una imposición, sino en un proceso construido colectivamente.

Otro ámbito en el que este enfoque resulta esencial es en los conflictos derivados del impacto de grandes infraestructuras. La construcción de aeropuertos, carreteras o líneas ferroviarias tiene repercusiones que van más allá de la mera planificación técnica, afectando a comunidades que ven alterado su entorno, sus condiciones de vida y, en muchos casos, sus derechos patrimoniales.

La mediación transformativa permite que estos conflictos no se resuelvan a través de indemnizaciones o imposiciones administrativas, pero también mediante acuerdos que contemplen tanto las necesidades de desarrollo como la calidad de vida de las personas afectadas. A través de un proceso de escucha activa y negociación, es posible definir medidas de compensación más justas, establecer protocolos de mitigación del impacto ambiental y generar compromisos que refuercen la convivencia entre los proyectos de infraestructuras y las comunidades que los rodean.

Por último, las tensiones generadas en procesos de gentrificación son otro campo donde la mediación transformativa juega un papel crucial. La renovación urbana, cuando no está adecuadamente regulada, puede traducirse en el desplazamiento de los vecinos originales, generando un sentimiento de desarraigo y exclusión. Las dinámicas del mercado inmobiliario, combinadas con la falta de mecanismos de protección social, suelen llevar a que los residentes de larga data se vean obligados a abandonar sus hogares ante el aumento del coste de vida y la presión urbanística.

### **b. 3) Mediación Evaluativa en Urbanismo**

Representa un enfoque en el que el mediador introduce una valoración técnica y jurídica del conflicto. A diferencia de otros modelos, en los que la neutralidad del mediador se limita a la conducción del proceso, aquí se asume un papel más activo, proporcionando orientación fundamentada en el marco normativo y en la viabilidad práctica de las soluciones propuestas. Esta orientación es especialmente útil en contextos donde la controversia gira en torno a la interpretación y aplicación de normas urbanísticas, contratos administrativos o planeamiento territorial.

Una de las principales características de la Mediación Evaluativa en urbanismo es la intervención de un mediador con experiencia técnica y jurídica, cuya labor significa aportar conocimientos especializados sobre la normativa urbanística y administrativa. Esta especialización resulta clave cuando las disputas derivan de la complejidad del ordenamiento jurídico y requieren un análisis detallado de las implicaciones legales de cada alternativa de solución.

El segundo aspecto de este modelo es el análisis de viabilidad legal, ya que, en muchas ocasiones, las partes pueden proponer acuerdos que, aunque satisfactorios desde el punto de vista negociador, no son compatibles con la normativa vigente. La mediación evaluativa permite identificar las limitaciones

legales de cada propuesta y ajustar las soluciones para que puedan implementarse sin riesgos de nulidad o incumplimiento. De este modo, el proceso de mediación también garantiza que cualquier acuerdo alcanzado tenga soporte legal y administrativo.

Finalmente, este modelo contribuye a la reducción del riesgo de litigios que puedan entrar en el terreno de las nulidades contractuales o administrativas, al proporcionar a las partes una mayor claridad sobre sus derechos y obligaciones dentro del marco jurídico aplicable. Muchos de los conflictos en urbanismo terminan judicializados debido a la falta de certidumbre normativa o a interpretaciones divergentes de las disposiciones legales. La mediación evaluativa, también es una mediación pedagógica porque actúa como una instancia que permite anticipar posibles controversias legales y encauzarlas hacia soluciones consensuadas, evitando así el desgaste y los costos asociados a procedimientos contenciosos.

#### **b. 4) Casos en los que se aplica la Mediación Evaluativa en Urbanismo**

Uno de los ámbitos en los que este modelo tiene una aplicación más clara es en la interpretación de normativas en planeamiento urbano. La planificación territorial está regulada por un entramado normativo complejo que, en muchas ocasiones, da lugar a discrepancias sobre su alcance y aplicación. La mediación evaluativa facilita la clarificación de estos criterios, asegurando que las partes involucradas—administraciones, promotores y ciudadanos—tengan un entendimiento preciso de los requisitos y limitaciones que establece la legislación.

Otro escenario frecuente en el que se emplea este modelo es en la revisión de pliegos en licitaciones públicas. En la adjudicación de contratos urbanísticos, pueden surgir conflictos relacionados con la interpretación de los términos del pliego, los criterios de valoración de ofertas o la ejecución de las condiciones contractuales. La mediación evaluativa permite analizar estas disputas dentro del marco normativo aplicable, buscando soluciones que respeten los principios de transparencia, concurrencia y legalidad que rigen la contratación pública.

Por último, la solución de disputas en proyectos de inversión inmobiliaria es otro campo en el que la mediación evaluativa juega un papel crucial. En el desarrollo de proyectos de gran escala, es habitual que surjan discrepancias entre promotores, administraciones y otros actores económicos sobre las condiciones de viabilidad, uso del suelo, cumplimiento normativo o impacto de la inversión. Este modelo permite negociar términos que sean jurídicamente sostenibles y económicamente viables, reduciendo la incertidumbre y facilitando acuerdos que puedan implementarse con garantías.

En definitiva, la Mediación Evaluativa en urbanismo es una herramienta que aporta seguridad jurídica y previsibilidad a los acuerdos alcanzados. Su aplicación permite que los conflictos urbanísticos se resuelvan de manera eficiente y conforme al marco legal, evitando bloqueos administrativos y reduciendo la litigiosidad en la gestión del territorio.

### **18.1.8 Mediación multilateral en Urbanismo**

Responde a la necesidad de gestionar conflictos en los que intervienen una pluralidad de actores con intereses diversos, lo que la convierte en una estrategia esencial en la planificación y el desarrollo territorial. A diferencia de otros enfoques de mediación que operan sobre disputas bilaterales, esta modalidad se centra en la articulación de consensos entre múltiples partes que, aunque puedan compartir una misma posición general, presentan diferencias en sus prioridades, niveles de implicación y capacidad de influencia en la toma de decisiones.

En el ámbito urbanístico, la mediación multilateral se convierte en un instrumento especialmente operativo, no tanto como un modelo académico autónomo, sino como una metodología que permite comprender las dinámicas y estrategias que debe adoptar el mediador al gestionar conflictos donde concurren múltiples actores con intereses interconectados.

En muchos casos, estas partes pueden pertenecer a un mismo bloque—como ocurre con diferentes colectivos ciudadanos que buscan preservar su entorno—o bien formar parte de una estructura de gobernanza más amplia, como sucede en los procesos en los que intervienen varias administraciones con competencias concurrentes. Esta última circunstancia evidencia la conexión directa entre la mediación multilateral y la mediación interadministrativa, de la que se hablará en este mismo capítulo.

#### **a) Características de la Mediación Multilateral en Urbanismo**

Uno de los rasgos distintivos de este enfoque es que involucra a múltiples actores, lo que amplía la complejidad del proceso y exige una gestión estructurada de la negociación. En un conflicto urbanístico multilateral pueden intervenir administraciones públicas de distintos niveles, promotores inmobiliarios, asociaciones vecinales, organizaciones medioambientales, empresas de servicios y otros agentes con intereses en la resolución del problema. Cada uno de estos actores representa una postura determinada, a la vez que opera con diferentes grados de poder de decisión, lo que hace necesario un modelo de mediación que integre estas diferencias sin generar desequilibrios insalvables en la negociación.

La negociación en escenarios complejos es otro de los elementos de la mediación multilateral. A diferencia de los conflictos bilaterales, donde el diálogo puede enfocarse en la conciliación de intereses opuestos, en estos procesos se requiere la aplicación de técnicas avanzadas de mediación que permitan estructurar el intercambio de posiciones, identificar zonas de convergencia y evitar que la multiplicidad de actores derive en un bloqueo del proceso. La existencia de múltiples agendas, tiempos administrativos divergentes y marcos normativos específicos exige una gestión flexible, capaz de integrar distintas velocidades y garantizar que ninguna de las partes quede excluida del debate.

Por último, este modelo favorece la coordinación interinstitucional, un aspecto esencial cuando el conflicto involucra a diferentes niveles de gobierno y sectores privados. En proyectos urbanísticos estratégicos, es habitual que concurren administraciones locales, autonómicas y estatales, cada una con competencias específicas que deben articularse de manera coherente. La mediación multilateral facilita la interlocución entre estos actores, evitando solapamientos normativos, contradicciones en las decisiones y disputas de competencias que puedan comprometer la viabilidad del proyecto.

#### **b) Casos en los que se aplica la Mediación Multilateral en Urbanismo**

Uno de los ámbitos más evidentes de aplicación de este enfoque es en los grandes desarrollos urbanísticos, donde la planificación de nuevas áreas residenciales, parques industriales o proyectos de regeneración urbana implica a numerosos actores con intereses a menudo divergentes. En estos casos, la mediación multilateral estructura la negociación entre promotores y administraciones, y también facilita la integración de las demandas ciudadanas en el proceso de planificación, evitando conflictos futuros y mejorando la aceptación social del proyecto.

Otro escenario posible es el de los proyectos de infraestructuras estratégicas. La construcción de autopistas, redes ferroviarias o aeropuertos requiere una coordinación efectiva entre organismos públicos y privados, así como la gestión de las expectativas y preocupaciones de las comunidades afectadas. La mediación multilateral genera espacios de concertación en los que se establecen compromisos de mitigación del impacto, medidas de compensación y mecanismos de seguimiento que aseguren la viabilidad del proyecto sin generar una fractura social o institucional.

Por último, este modelo resulta óptimo en la gestión de conflictos ambientales en urbanismo, especialmente cuando un desarrollo afecta a ecosistemas protegidos o zonas de alto valor ecológico. La interacción entre intereses económicos y medioambientales suele generar escenarios de alta conflictividad, donde las administraciones responsables deben equilibrar la necesidad de crecimiento con la obligación de garantizar la sostenibilidad del territorio. La mediación multilateral construye soluciones que integran las exigencias de protección ambiental con los objetivos del desarrollo urbano, asegurando que las decisiones adoptadas sean viables tanto desde el punto de vista normativo como desde la aceptación social.

#### **c) Interacción con la Mediación Interadministrativa**

Dado que en muchos de estos conflictos las administraciones públicas tienen un papel central, la mediación multilateral se encuentra estrechamente vinculada con la mediación interadministrativa, cuya función es precisamente articular mecanismos de coordinación entre distintos niveles de gobierno. En el contexto urbanístico, esta relación se hace evidente cuando un proyecto depende de la aprobación conjunta de varios organismos o cuando las compe-

tencias sobre un territorio están repartidas entre diferentes administraciones. La mediación interadministrativa, al igual que la multilateral, busca reducir las fricciones entre estas entidades, evitar bloqueos administrativos y generar acuerdos que permitan la implementación de políticas urbanas de manera más eficiente y coherente.

En definitiva, la mediación multilateral es una estrategia indispensable para abordar conflictos en los que intervienen múltiples actores con intereses interconectados. Su aplicación permite gestionar negociaciones complejas con un enfoque estructurado y al tiempo, fortalecer la capacidad de los procesos urbanísticos para integrar distintas perspectivas, reducir la conflictividad y asegurar que las decisiones adoptadas sean sostenibles tanto en términos normativos como en su impacto sobre la comunidad.

### Sabías que...

*La mediación en urbanismo y ordenación del territorio es una herramienta innovadora y eficaz para gestionar conflictos de manera dialogada y sostenible. Su implementación reduce la conflictividad en los procesos urbanísticos y también fortalece la cooperación entre la Administración y la ciudadanía, promoviendo un modelo de desarrollo más equilibrado y participativo. A través de modelos como la Mediación Administrativa (MEDAD), la Mediación Evaluativa o la Mediación Multilateral, es posible transformar los conflictos urbanísticos en oportunidades de consenso y mejora social.*

### Caso práctico

**Mediación en la Aprobación de un Plan Urbanístico en Zona de Alta Sensibilidad Ecológica (Caso simulado)**

#### Contexto del conflicto

*El conflicto surge a raíz de la aprobación de un Plan Urbanístico por parte de un Ayuntamiento que contempla la construcción de 2.000 viviendas en una zona considerada de alta sensibilidad ecológica. Este proyecto ha generado una fuerte reacción por parte de diversos sectores de la sociedad y ha escalado hasta convertirse en un problema de gran impacto político, social y ambiental.*

#### Actores implicados y posiciones iniciales

*1.El Ayuntamiento y los promotores inmobiliarios sostienen que el desarrollo del plan responde a la creciente demanda de vivienda y contribuirá a la reactivación económica mediante la generación de empleo y la atracción de inversiones. Argumentan que el proyecto ha seguido los procedimientos normativos y ha sido aprobado conforme a la legislación vigente, incluyendo un estudio de impacto ambiental.*

*2.Los vecinos de la zona están preocupados por la posible saturación de infraestructuras (transporte, saneamiento, servicios sanitarios y educativos) y temen que el crecimiento descontrolado del área degrade su calidad de vida. Denuncian la falta de participación ciudadana en el proceso de diseño del plan y exigen garantías de inversión en servicios públicos.*

*3.Los colectivos ecologistas rechazan el proyecto argumentando que el estudio de impacto ambiental es insuficiente y que el desarrollo urbanístico afectará gravemente el ecosistema local, que alberga humedales y especies protegidas. Exigen la paralización del plan o, al menos, la modificación sustancial del mismo para garantizar la protección del entorno.*

*4.Las administraciones autonómicas y estatales, encargadas de supervisar el cumplimiento normativo en materia de ordenación territorial y medio ambiente, han expresado dudas sobre la compatibilidad del proyecto con la normativa ecológica. Sin embargo, su papel se limita a la supervisión, por lo que no pueden intervenir directamente en la modificación del plan sin un procedimiento formal.*

**Escalada del conflicto**

El desacuerdo entre estos actores ha llevado a la polarización del debate público, generando manifestaciones, presión mediática y el anuncio de recursos contencioso-administrativos por parte de asociaciones vecinales y ecologistas. Dado que la vía judicial podría prolongar el conflicto durante años y generar costes económicos y sociales elevados, el Ayuntamiento ha decidido recurrir a la mediación administrativa con la esperanza de alcanzar una solución que evite el enfrentamiento en los tribunales y facilite un acuerdo sostenible.

**Tipología de Mediación Aplicada**

El conflicto requiere la aplicación combinada de varios enfoques de mediación:

-Mediación Multilateral: Se aplica debido a la existencia de múltiples actores con intereses diversos que deben negociar simultáneamente.

-Mediación Evaluativa: Se incorporan elementos de análisis técnico y jurídico para garantizar que cualquier acuerdo sea viable dentro del marco normativo urbanístico y ambiental.

-Mediación Interadministrativa: Se establece la necesidad de coordinación entre el Ayuntamiento y las administraciones autonómicas y estatales, responsables de supervisar la ordenación territorial y la normativa medioambiental.

El mediador asume un papel clave en la integración de estos enfoques, combinando su función facilitadora con una labor evaluativa y promoviendo la cooperación entre administraciones, promotores y colectivos ciudadanos.

**Estrategias de Mediación Aplicadas en Cada Fase del Modelo MEDAD**

**I. Metodología** – Establecimiento del ProcedimientoEl mediador estructura el proceso de negociación mediante las siguientes estrategias:

-Aplicación del Diagrama de Ishikawa para analizar las causas subyacentes del conflicto y descomponer el problema en sus diferentes dimensiones.

-Establecimiento de principios de confidencialidad, transparencia y voluntariedad, asegurando que todas las partes se sientan cómodas participando en la mediación.

-Acuerdo sobre la posibilidad de realizar caucus (reuniones privadas) para facilitar la exploración de intereses sin presión externa.

Papel del mediador: Introduce un marco metodológico que permite abordar el conflicto de forma estructurada y evitar el estancamiento en posiciones fijas.

**II. Escucha Activa – Exposición de Posiciones**

Cada actor presenta sus preocupaciones dentro del espacio de mediación:

-Los promotores enfatizan que el plan cumple con los requisitos legales y responde a la demanda de vivienda.

-Los ecologistas denuncian que el estudio de impacto ambiental es deficiente y no contempla la biodiversidad del área.

-Los vecinos critican la falta de participación ciudadana y advierten sobre la saturación de servicios.

-El Ayuntamiento reconoce la necesidad de equilibrar el desarrollo económico con la sostenibilidad ambiental y social.

Papel del mediador: Facilita la escucha activa para que cada actor pueda exponer sus argumentos sin interrupciones y centrar la discusión en intereses, no en posiciones irreconciliables.

**III. Diagnóstico – Aplicación del Diagrama de Ishikawa**

El mediador desglosa las causas del problema en las cinco categorías del modelo MEDAD:

- Deficiencias en el estudio de impacto ambiental.

- Falta de consulta vecinal en la fase de diseño.

- Falta de alternativas al modelo urbanístico planteado.

- No se han propuesto medidas de compensación ambiental.

- No se han buscado soluciones negociadas.

Papel del mediador: Utiliza herramientas de análisis estructurado para identificar las raíces del problema y evitar enfoques superficiales.

#### **IV. Armonización – Estrategias del Mediador y Caucus**

*Para desactivar tensiones y acercar posturas, el mediador emplea la estrategia de caucus:*

- *Con los ecologistas, explora la posibilidad de introducir compensaciones ambientales.*
- *Con los promotores, negocia la reducción de la densidad urbanística y la cesión de terrenos para conservación.*
- *Con los vecinos, busca compromisos de inversión en infraestructuras y transporte.*

*Papel del mediador: Utiliza técnicas de negociación indirecta para generar flexibilidad en las posiciones sin exponerlas a la confrontación directa.*

#### **V. Decisión Compartida – Negociación del Acuerdo**

*Se propone una solución equilibrada:*

- *Reducción del proyecto a 1.500 viviendas para preservar parte del entorno.*
- *Creación de un parque ecológico protegido, financiado por los promotores.*
- *Inversión en transporte y servicios públicos, con fondos públicos y privados.*
- *Creación de una supervisión ambiental ciudadana para garantizar el cumplimiento de los acuerdos.*

*Papel del mediador: Facilita la negociación estructurada, asegurando que las concesiones sean equilibradas y que el acuerdo sea jurídicamente viable.*

#### **4. Conclusión y Seguimiento del Acuerdo**

*El punto de inflexión en la mediación se produjo cuando el mediador reformuló el conflicto desde una perspectiva de futuro. Hasta entonces, las partes mantenían posiciones irreconciliables, defendiendo intereses particulares sin margen de negociación. Al plantear la pregunta sobre cómo sería recordado el proyecto en 20 años, la discusión se desplazó del enfrentamiento inmediato a la construcción de una solución sostenible.*

*Este cambio permitió replantear el plan urbanístico con una reducción de viviendas, la creación de un parque ecológico y mejoras en infraestructuras. La mediación dejó de ser un debate de concesiones para convertirse en un ejercicio de cooperación, facilitando un acuerdo que equilibraba desarrollo, sostenibilidad y bienestar social.*

### **Sabías que...**

*La mediación evaluativa, multilateral e interadministrativa permite resolver conflictos urbanísticos sin necesidad de recurrir a largos litigios, asegurando acuerdos viables dentro del marco legal. Gracias a este enfoque, administraciones, promotores y ciudadanos transforman la confrontación en consenso, logrando un equilibrio entre desarrollo urbano y sostenibilidad. Aplicar estos modelos de mediación fortalece la gobernanza territorial, agiliza la toma de decisiones y previene futuras disputas en la planificación urbanística.*

## **18.2 MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EN CONFLICTOS DERIVADOS DE EXPROPIACIÓN FORZOSA**

La expropiación forzosa es un procedimiento mediante el cual la Administración adquiere bienes o derechos de particulares por razones de utilidad pública o interés social, a cambio de una compensación económica. Este mecanismo, regulado en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (LEF) y en el Decreto de 26 de abril de 1957 (RLEF), es el instrumento necesario para la ejecución de infraestructuras, desarrollos urbanísticos y otros proyectos de interés general.

Según la naturaleza de la actuación prevista, la expropiación puede materializarse a través de distintos mecanismos, como la venta, la permuta, la imposición de un censo, el arrendamiento, la ocupación temporal de la propiedad o, incluso, la simple cesación del ejercicio de ciertos derechos o deberes sobre la misma. Dependiendo del ámbito en el que se aplique, el proceso de expropiación puede variar, adaptándose a las características particulares de cada materia, ya sea en el ámbito del urbanismo, de las infraestructuras de transporte y comunicaciones, de las obras públicas o de la explotación de recursos mineros.

El objeto de la expropiación, además de centrarse esencialmente en la propiedad privada en su sentido tradicional, también puede extenderse a otros derechos e intereses patrimoniales legítimos, independientemente de su naturaleza y de la titularidad del afectado. Si bien en sus inicios la expropiación se circunscribía mayoritariamente a bienes inmuebles, como terrenos y edificaciones, en la actualidad también pueden ser objeto de valoración y compensación los bienes muebles, ampliando así el alcance de esta figura.

Además, en algunos casos no es necesario que se prive completamente al titular de su derecho de propiedad, basta que la expropiación afecte a determinadas facultades de uso o disfrute, permitiendo la imposición de limitaciones parciales, como un censo, un arrendamiento forzoso o una ocupación temporal.

Sin embargo, existen límites claros respecto a qué bienes y derechos pueden ser objeto de expropiación. Se excluyen aquellos de carácter estrictamente personal, como los derechos de la personalidad y las obligaciones familiares, cuya naturaleza impide su transmisión o cesión forzosa. Asimismo, los bienes de dominio público, conocidos como bienes demaniales, gozan de inalienabilidad y, por tanto, no pueden ser expropiados salvo que previamente sean desafectados, es decir, desvinculados de la función pública a la que estaban destinados.

Este proceso permite que dichos bienes pasen a integrarse en el patrimonio disponible de la Administración y, en consecuencia, puedan ser objeto de expropiación o incluso de un nuevo destino público mediante una mutación demanial. En todos los casos, la expropiación debe responder a una finalidad legítima de interés general y garantizar la justa compensación de los derechos afectados, asegurando que el procedimiento se lleve a cabo dentro de los límites de la legalidad y con las debidas garantías para los ciudadanos.

Tanto la adopción del acuerdo de expropiación como su ejecución suelen generar conflictos entre la Administración y los afectados, especialmente en lo que respecta a la determinación del justiprecio, los plazos de pago, la falta de información sobre el procedimiento y el impacto que la expropiación puede tener en la vida de los propietarios. Estas discrepancias, lejos de ser meramente técnicas, afectan a derechos patrimoniales y generan incertidumbre en los afectados, lo que hace necesario contar con mecanismos que faciliten una resolución ágil y equitativa de los desacuerdos.

En estas situaciones, la mediación administrativa es una herramienta que eficaz para gestionar estos conflictos en cualquier fase del proceso expropia-

torio. Su aplicación se produce a través de la terminación convencional prevista en el artículo 86 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC); también como alternativa al recurso de reposición del artículo 112 de la misma norma, en la terminación sobrevenida de un proceso judicial conforme al artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa e incluso a través de la mediación institucional que promueve el Defensor del Pueblo en el marco de sus competencias de supervisión.

En el procedimiento de expropiación, el momento de fijación del justiprecio suele ser uno de los puntos más conflictivos entre la Administración y los afectados. Los Jurados Territoriales de Expropiación tienen la función de determinar el valor de los bienes cuando no se ha alcanzado un acuerdo previo. Sin embargo, este proceso genera demoras y un desgaste innecesario para ambas partes, lo que abre la posibilidad de recurrir a la mediación administrativa como una herramienta complementaria para alcanzar una solución negociada.

La mediación interviene en distintas fases del procedimiento. En primer lugar, antes de que el caso llegue al Jurado, facilitando un diálogo estructurado entre la Administración y el expropiado para explorar soluciones justas y equitativas sin necesidad de un pronunciamiento impuesto. También puede emplearse en paralelo al procedimiento, permitiendo que, aun con el expediente ya iniciado, las partes encuentren puntos de acuerdo que agilicen la resolución sin que el Jurado deba imponer su criterio unilateralmente. Finalmente, en caso de que la decisión del Jurado sea impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la mediación intrajudicial actúa como una vía alternativa para evitar la continuación de un proceso judicial prolongado y costoso.

La incorporación de la mediación en estos casos ofrece ventajas significativas: reduce los tiempos y costes del procedimiento; mejora la comunicación entre las partes y permite soluciones más flexibles como compensaciones en especie o planes de pago adaptados a la situación del expropiado. Aunque la decisión final sobre el justiprecio sigue siendo un acto administrativo, la mediación reforzaría la seguridad jurídica y la percepción de equidad en el proceso, al favorecer acuerdos que satisfagan a ambas partes sin necesidad de agotar todas las instancias formales. Además, la mediación fortalece los principios de participación, transparencia y justicia en los procesos de expropiación. (arts. 8, 24, 25, 114 y 112 Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa)<sup>198</sup>

---

#### 198. Marco Normativo de la Expropiación Forzosa y la Mediación Administrativa

El procedimiento expropiatorio se rige por un marco normativo que permite la concertación entre la Administración y los expropiados. Los principales referentes normativos en España son:

Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y su Reglamento de 1957, que establecen los principios básicos de la expropiación y la fijación del justiprecio.

Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA-CAP), que regula los principios de buena administración, transparencia y participación ciudadana, facilitando el uso de la mediación en los procedimientos administrativos.

Artículo 33 de la Constitución Española, que establece el derecho a la propiedad privada y la posibilidad de expropiación por causa justificada de utilidad pública y con la correspondiente indemnización.

### **18.2.1 Principales Conflictos Derivados de la Expropiación Forzosa**

En efecto, la fijación del justiprecio es uno de los principales focos de controversia, ya que los afectados suelen considerar que la tasación oficial no refleja el valor real de su propiedad.

La mediación evaluativa permite introducir criterios técnicos imparciales que faciliten un acuerdo sin necesidad de recurrir a la vía judicial, evitando dilaciones innecesarias. Otro problema habitual es el retraso en el pago de la indemnización, lo que genera incertidumbre y desconfianza en los afectados. Mediante un enfoque multilateral, la mediación facilita la negociación de pagos escalonados o compensaciones alternativas que permitan desbloquear la situación sin perjudicar a ninguna de las partes.

A esto se suma la falta de información y participación, una cuestión que agrava la percepción de indefensión de los propietarios, quienes a menudo desconocen sus derechos o las distintas fases del procedimiento expropiatorio. La mediación interadministrativa puede corregir esta deficiencia al mejorar la comunicación entre las distintas instancias de la Administración y garantizar que los ciudadanos reciban información clara y accesible, fortaleciendo la confianza en el proceso.

Sin embargo, los efectos de la expropiación van más allá de la cuestión económica, ya que en muchos casos afecta a viviendas familiares o negocios en funcionamiento, generando un impacto social que no puede abordarse únicamente desde la compensación monetaria. La mediación facilita soluciones que incluyen realojos, cesión de terrenos alternativos o medidas de apoyo a las empresas afectadas, mitigando así las consecuencias del desarraigo o la pérdida de actividad.

En situaciones más complejas, cuando la expropiación afecta a comunidades enteras o bienes culturales de especial valor, la mediación multilateral e interadministrativa permite articular soluciones que equilibren la necesidad del desarrollo con la preservación del patrimonio y la identidad de los afectados. En todos estos casos, esta herramienta, además de agilizar el proceso y reducir la litigiosidad, introduce un enfoque más humano y dialogado en la gestión de un procedimiento que, de otro modo, suele percibirse como una imposición innegociable.

---

Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que regula la adquisición de bienes y derechos por parte de la Administración y su relación con el procedimiento expropiatorio.

Reglamento de Valoraciones del Suelo (Real Decreto 1492/2011), que fija los criterios para determinar el justiprecio en función del valor del suelo y su aprovechamiento urbanístico.

Dentro de este marco, la mediación puede integrarse en el procedimiento expropiatorio en diferentes momentos, especialmente en la determinación del justiprecio y en la fase de pago de la indemnización, permitiendo acuerdos indemnizatorios más ágiles y equitativos.

## **18.2.2 Aplicación del Modelo MEDAD en la Mediación Expropiatoria**

Este modelo ofrece un enfoque estructurado y preciso para para hacer posible el uso de la mediación en expropiación forzosa, dado que aborda con rigor los conflictos que surgen en el proceso. La metodología se configura como el primer paso esencial al establecer un procedimiento dentro del marco normativo y asegurar que todas las partes, desde la Administración expropiante hasta los propietarios afectados, participen de manera ordenada y efectiva.

La mediación se concreta en sesiones estructuradas donde la transparencia y el conocimiento técnico juegan un papel clave. La incorporación de peritos en la valoración de suelo y expertos en derecho administrativo garantiza que el proceso no derive en una negociación meramente emocional, sino en una deliberación fundamentada en criterios objetivos y jurídicamente sólidos.

La escucha activa se convierte en el elemento que permite identificar las posturas de los afectados, y también sus verdaderas preocupaciones y expectativas. La expropiación, más allá de la pérdida patrimonial, genera incertidumbre sobre el futuro y una sensación de imposición que frecuentemente alimenta la resistencia al proceso. Por ello, la mediación debe corregir las asimetrías de información, y ofrecer un espacio donde los propietarios puedan conocer sus derechos y opciones de recurso, evitando que el desconocimiento agrave el conflicto. La percepción de indefensión es uno de los factores que más contribuyen a la escalada de disputas, por lo que garantizar un acceso claro y comprensible a la información es una herramienta fundamental para restablecer el equilibrio entre las partes.

El diagnóstico del conflicto permite ir más allá de la simple disputa sobre el justiprecio. La valoración económica del bien expropiado es, sin duda, el elemento central de la controversia, pero en muchos casos existen factores adicionales que deben analizarse con detenimiento. Los retrasos en el pago de la indemnización, la falta de medidas compensatorias o el impacto en la actividad económica de los expropiados son dimensiones que, si no se atienden debidamente, pueden generar una cascada de litigios y obstaculizar el desarrollo del proyecto. La mediación, en este punto, introduce herramientas de análisis que permiten descomponer el conflicto en sus diferentes niveles, así como facilitar la identificación de alternativas realistas que contemplen tanto los intereses públicos como los derechos individuales.

La armonización de intereses se presenta como el momento crítico en el que las partes deben abandonar posiciones inflexibles y explorar soluciones que permitan equilibrar la necesidad pública del proyecto con la justa compensación de los afectados. La mediación pretende construir acuerdos en los que las concesiones sean recíprocas y el resultado final sea percibido como legítimo. En este punto, resulta clave la negociación de fórmulas compensatorias que vayan más allá del valor económico del suelo.

En muchos casos, la cesión de terrenos alternativos, la garantía de realojos o la implementación de beneficios fiscales son soluciones más eficaces que una compensación monetaria insuficiente. De igual manera, en los casos en los que la expropiación afecta a comunidades enteras o bienes culturales de especial valor, la mediación debe incorporar una perspectiva que permita preservar el tejido social y patrimonial, minimizando el impacto de la intervención.

Finalmente, la decisión compartida culmina el proceso con la formalización de los acuerdos alcanzados y la definición de los mecanismos de seguimiento que garanticen su cumplimiento. La experiencia demuestra que la mediación en expropiación forzosa se diseña para prevenir futuras disputas derivadas del incumplimiento de compromisos o de imprevistos en la ejecución del acuerdo.

La creación de comisiones de seguimiento, la incorporación de cláusulas de revisión y la garantía de que los afectados mantendrán un canal abierto de comunicación con la Administración consolidan un proceso que, de otro modo, podría derivar en nuevos litigios. El modelo MEDAD, aplicado con rigor en la expropiación forzosa introduce una lógica de diálogo y equidad en un procedimiento tradicionalmente percibido como unilateral e inapelable.

### **18.2.3 Estrategias de Mediación en Conflictos de Expropiación**

Para que la mediación en una situación de expropiación forzosa sea verdaderamente eficaz, es conveniente que el mediador adapte sus estrategias al contexto específico del procedimiento expropiatorio. No todas las expropiaciones presentan el mismo grado de conflictividad ni pueden resolverse con los mismos mecanismos.

En el caso de macroproyectos de infraestructuras, donde la ejecución de la obra es esencial y difícilmente se puede revertir la decisión expropiatoria, la mediación debe centrarse en alcanzar compensaciones justas y en minimizar el impacto del procedimiento sobre los afectados. En estos supuestos, el mediador debe gestionar la negociación bajo una perspectiva de mitigación de daños, explorando fórmulas que reduzcan la carga de la expropiación mediante compensaciones en especie, mejoras en la reubicación o mecanismos de adaptación a la nueva realidad de los expropiados.

Por otro lado, cuando se trata de expropiaciones menores por razones de utilidad pública o interés social, es más viable que la Administración reconsidere la necesidad de la expropiación en determinados casos. Aquí la mediación adquiere un papel distinto, ya que puede abrir la posibilidad de que el expropiante desista del procedimiento o busque alternativas menos gravosas, ajustando el proyecto sin necesidad de afectar la propiedad.

En este escenario, la mediación además de facilitar un acuerdo sobre la determinación del justiprecio, permite a la Administración reflexionar sobre la

proporcionalidad de su decisión y, si es factible, revocar o modificar su planteamiento inicial sin comprometer el interés general.

Además, el mediador debe trabajar con rigor sobre el uso de los conceptos jurídicos indeterminados de utilidad pública e interés social,<sup>199</sup> que constituyen la base misma de la expropiación. Una expropiación no es válida solo porque haya sido decidida por la Administración; su justificación debe responder a criterios objetivos, razonables y proporcionados, evitando que se convierta en un ejercicio de poder discrecional o en una medida arbitraria sin fundamento suficiente.

La mediación, en este sentido, permite que las partes analicen si la aplicación de estos conceptos se ha hecho de manera ajustada a derecho o si, por el contrario, la decisión expropiatoria responde a intereses cuestionables que podrían ser revisados. Evitar la desviación de poder y garantizar que las expropiaciones obedezcan a prácticas legítimas es un objetivo clave de la mediación en este ámbito, asegurando que los afectados reciban una compensación adecuada, y que tengan la certeza de que la medida que se adopte sea verdaderamente necesaria y justa.

Para ello, el mediador emplea estrategias que refuerzan la confianza en el proceso, evitando que la mediación se perciba como un mero trámite sin capacidad real de influir en la decisión final. Generar un espacio de comunicación libre de confrontaciones es esencial, pero no suficiente. Es necesario, además, introducir mecanismos como el caucus en situaciones de alta tensión, permitiendo que las partes “en privado” expresen sus posturas sin la presión del debate abierto.

La inclusión de peritajes independientes ayuda a establecer un criterio más objetivo sobre la valoración del suelo, y también refuerza la percepción de imparcialidad en la mediación, evitando que el proceso quede condicionado por la tasación unilateral de la Administración. Asimismo, la flexibilidad en la negociación es clave: no hay que limitar la compensación a un pago en dinero; al contrario deben de considerarse otras soluciones alternativas como la cesión de terrenos, beneficios fiscales o facilidades para la reubicación de negocios y viviendas.

Para concluir, debe indicarse que la mediación en expropiación forzosa solo será eficaz si se adapta a la realidad del caso concreto y si permite a las partes evaluar con objetividad la proporcionalidad y justificación de la medida. No se trata únicamente de negociar indemnizaciones, sino de garantizar que la expropiación obedezca a prácticas razonables y justificadas, alejadas de decisiones discrecionales que puedan generar desconfianza y litigiosidad innecesaria.

## Caso práctico

---

199. Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. “**Artículo noveno.** Para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado.”

**Mediación Administrativa en un Conflicto de Expropiación Forzosa (caso simulado)**

**Contexto del conflicto:**

El Gobierno autonómico ha aprobado la construcción de una nueva autovía que atraviesa varias fincas rústicas y afecta a una vivienda habitada por una familia desde hace 30 años. La Administración ofrece una indemnización basada en el valor catastral, pero los propietarios consideran que la tasación no refleja el valor real de mercado. Además, la familia teme quedarse sin una alternativa viable de realojo.

Este conflicto surge en el marco de un procedimiento de expropiación forzosa, regulado por la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, que permite alcanzar acuerdos indemnizatorios entre la Administración y los afectados. Para evitar una judicialización prolongada, se opta por una mediación administrativa basada en el modelo MEDAD.

**Desarrollo del Proceso de Mediación Aplicando el Modelo MEDAD**

La Mediación Administrativa en este caso sigue el modelo MEDAD, que se estructura en cinco fases: Metodología, Escucha Activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión Compartida.

**1. Metodología:** Se inicia la mediación con una reunión entre la Administración Pública (representada por la Consejería de Infraestructuras) y los propietarios afectados.

**Comediación:** Se designa a un mediador neutral especializado en urbanismo y otro profesional de formación general.

Se establecen reglas básicas del proceso, garantizando buena fe, confidencialidad y voluntariedad.

Se acuerda la realización de un caucus previo, donde las partes exponen sus preocupaciones por separado antes de la sesión conjunta.

**2. Escucha Activa:** Los mediadores inician la sesión conjunta dando la palabra a cada una de las partes para que expresen sus posiciones y preocupaciones:

Familia afectada:

“Hemos vivido en esta casa durante 30 años. La indemnización ofrecida no nos permite comprar otra vivienda similar en la misma zona.”

“No nos han dado tiempo suficiente para encontrar una alternativa habitacional.”

“Nos sentimos desprotegidos. No hay una solución para realojarnos.”

Administración:

“La autovía es un proyecto de interés general y sigue los criterios legales de valoración.”

“Entendemos la preocupación de los afectados, pero la valoración se basa en normativas objetivas.”

“No podemos retrasar el proyecto, ya que está vinculado a fondos europeos con plazos de ejecución estrictos.”

El mediador reformula las posiciones y destaca los intereses comunes: la necesidad de compensación justa para los propietarios y la viabilidad del proyecto sin demoras administrativas.

**3. Diagnóstico** (Aplicación del Diagrama de Ishikawa): Para identificar las causas del conflicto, se utiliza un diagrama de Ishikawa, estructurando los factores que lo generan:

-Valoración de la Propiedad: Diferencias entre el valor catastral y el valor real del mercado.

-Impacto en los Expropiados: Falta de alternativa de realojo para la familia afectada.

-Falta de Transparencia: Percepción de arbitrariedad en el proceso expropiatorio.

-Plazos Administrativos: Urgencia del proyecto sin suficiente margen para negociar.

**4. Armonización de Intereses:** Los mediadores guían a las partes para explorar soluciones viables y prioriza alternativas simples y eficaces en lugar de prolongar un conflicto innecesariamente.

-Se propone la revisión del justiprecio con una tasación independiente realizada por un perito imparcial.

-Se estudia la posibilidad de ceder una parcela alternativa en la misma zona a la familia afectada.

-Se negocia un programa de realojo en una vivienda pública con condiciones preferentes. La Administración acepta estudiar la tasación independiente y facilitar el realojo, mientras que los propietarios aceptan colaborar en la transición.

**5. Decisión Compartida (Acuerdo Final):** Tras la negociación, se logra un acuerdo satisfactorio para ambas partes:

*Indemnización revisada basada en la tasación independiente, garantizando un precio justo.*

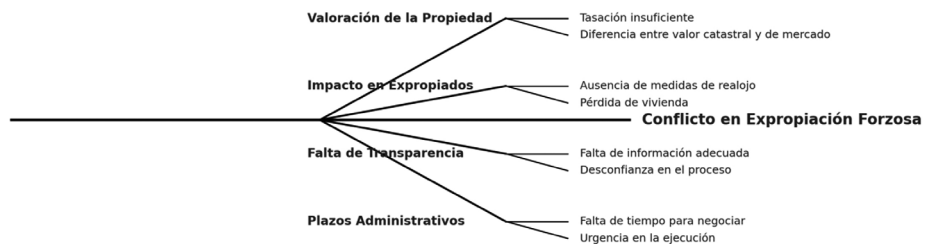
*Realojo de la familia en una vivienda pública con alquiler social hasta que puedan adquirir otra propiedad.*

*Compromiso de la Administración de mejorar el procedimiento de información en futuras expropiaciones para evitar conflictos similares. El acuerdo se formaliza en un documento vinculante, evitando un litigio contencioso-administrativo y permitiendo la ejecución del proyecto sin oposición.*

**Conclusiones y Beneficios del Proceso**

*En este caso, la mediación adopta un enfoque híbrido entre la mediación evaluativa y la narrativa circular, permitiendo que las partes expresen sus emociones y preocupaciones mientras se trabaja sobre criterios objetivos de valoración. Los mediadores, en un momento clave de la negociación, introducen una maniobra de reformulación estratégica, reinterpretando el problema no como una disputa económica, sino como una cuestión de seguridad habitacional y dignidad de los afectados, lo que cambia la dinámica del diálogo. Este giro genera una mayor receptividad por parte de la Administración, que comienza a considerar soluciones más flexibles como la reubicación en una vivienda pública o la tasación independiente. La mediación logra su punto de inflexión cuando, en un caucus privado, uno de los mediadores plantea a la Administración una pregunta clave: “¿Cómo podemos garantizar la ejecución del proyecto sin desproteger a esta familia?” Esta reformulación lleva a la Administración a aceptar ajustes en la compensación y el realojo, desbloqueando el conflicto y permitiendo un acuerdo que equilibra legalidad y justicia social.*

**Diagrama de Ishikawa aplicado al caso:**



**Sabías que...**

*La mediación administrativa en conflictos derivados de la expropiación forzosa puede transformar un conflicto económico en una solución basada en la seguridad habitacional y la dignidad de los afectados. Reformulando el problema con un enfoque híbrido entre mediación evaluativa y narrativa circular, se logra mayor receptividad de la Administración, facilitando acuerdos que equilibran legalidad y justicia social.*

**18.3 LA MEDIACIÓN EN CONFLICTOS MEDIOAMBIENTALES: UN NUEVO PARADIGMA DE GESTIÓN SOSTENIBLE**

El medio ambiente es el conjunto de elementos naturales y artificiales que conforman el entorno en el que se desarrolla la vida, incluyendo el aire, el agua,

el suelo, la biodiversidad y los ecosistemas. Su protección es clave para garantizar la sostenibilidad y el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

El urbanismo y la ordenación del territorio están estrechamente vinculados con el medio ambiente, ya que la planificación urbana impacta en los ecosistemas, en la calidad del aire, el uso del suelo y los recursos hídricos. Cada desarrollo urbanístico debe equilibrar el crecimiento económico con la preservación de los recursos naturales, lo que a menudo genera conflictos entre Administraciones, promotores privados, ecologistas y ciudadanos.<sup>200</sup>

No obstante, su preservación está en constante tensión con los intereses de desarrollo urbano, industrial y económico, generando conflictos que involucran a administraciones, empresas, comunidades y colectivos ecologistas.

En la actualidad, el debate sobre el cambio climático y el impacto de la actividad humana sobre el ecosistema está polarizado. Existen sectores que sostienen la urgencia de actuar frente a los efectos del calentamiento global, la desertificación o la crisis del agua, mientras que otros minimizan su relevancia o sostienen que la regulación ambiental frena el desarrollo económico y limita derechos individuales. En este escenario, la mediación ambiental se perfila como un mecanismo clave para alcanzar consensos equilibrados entre protección del entorno y desarrollo sostenible.

### **18.3.1 La necesidad de la mediación en materia medioambiental**

La intervención humana en la naturaleza ha provocado impactos significativos: contaminación de mares y ríos por vertidos incontrolados, deforestación, edificaciones que no respetan límites urbanísticos, sobreexplotación de recursos y destrucción de hábitats naturales. La resolución de estos problemas no puede limitarse únicamente a la regla de la subsunción jurídica<sup>201</sup> ya que el derecho

---

200. Normas Jurídicas que Regulan el Medio Ambiente en España. Entre las principales normas destacan:

- Constitución Española (Art. 45): Establece el derecho a un medio ambiente adecuado y la obligación de los poderes públicos de protegerlo.
- Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental: Regula la evaluación del impacto ambiental de proyectos y planes que puedan afectar significativamente al medio ambiente.
- Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad: Protege la biodiversidad y regula la gestión sostenible de los ecosistemas.
- Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental: Establece la obligación de reparar los daños ambientales causados.
- Ley 34/2007, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera: Regula la contaminación atmosférica y los límites de emisión.
- Directivas Europeas: Especialmente la Directiva 2011/92/UE sobre evaluación del impacto ambiental y la Directiva 2008/50/CE sobre calidad del aire.

201. La subsunción jurídica es el proceso mediante el cual se encuadran los hechos concretos de un caso dentro de una norma jurídica abstracta y general. Es, en otras palabras, el acto de aplicar el derecho a un caso específico, determinando si los hechos comprobados “entran” o no

positivo no siempre ofrece soluciones eficaces o rápidas. Además, existen espacios de discrecionalidad y oportunidad en la actuación administrativa que pueden generar perjuicios de difícil o imposible reparación.

Frente a estas situaciones, la mediación es una herramienta fiable para gestionar estos conflictos de manera eficaz y consensuada. Los conflictos medioambientales suelen ser colectivos y afectan a intereses contrapuestos: promotores inmobiliarios que buscan desarrollar suelo protegido, administraciones que justifican la implantación de proyectos por razones de interés público, comunidades que defienden su calidad de vida y asociaciones ecologistas que apelan a la conservación de la biodiversidad. Los conflictos medioambientales surgen en distintos ámbitos de la gestión administrativa, siendo algunos de los más frecuentes aquellos relacionados con el impacto ambiental de infraestructuras como carreteras, aeropuertos o embalses que afectan ecosistemas sensibles.

También son habituales las disputas derivadas de cambios en el uso del suelo que amenazan zonas protegidas o generan desarrollos descontrolados. Los problemas de residuos y contaminación, como los vertederos, las emisiones industriales y los vertidos ilegales en ríos y mares, constituyen otro foco de conflicto. Asimismo, la protección de espacios naturales enfrenta a administraciones y propietarios privados cuando se declaran parques naturales o se limitan actividades económicas en áreas protegidas.

Por último, la transición energética y la lucha contra el cambio climático generan oposición vecinal a proyectos como parques eólicos, fotovoltaicos o nuevas líneas de alta tensión, lo que hace necesaria la mediación en estos conflictos para equilibrar los intereses en juego y buscar soluciones sostenibles.

El mediador ambiental exige un perfil con una sensibilidad especial, capaz de comprender los intereses en juego sin alinearse con ninguna de las partes. No es suficiente con un dominio técnico en legislación ambiental, urbanismo o ecología; el verdadero desafío radica en interpretar la subjetividad de los actores involucrados, identificar intereses no explícitos y generar espacios de confianza que propicien el diálogo y la construcción de acuerdos sostenibles.

El mediador en este ámbito debe conciliar imparcialidad y empatía, fomentar la participación activa de todas las partes y garantizar soluciones viables a largo plazo. Su labor trasciende la mera aplicación de métodos estandarizados, ya que cada conflicto requiere un enfoque adaptado a su contexto específico.

Para ello, puede emplear la persuasión para acercar posturas, estimular la creatividad a través de dinámicas de lluvia de ideas o recurrir a enfoques colaborativos, como el modelo de Harvard o la mediación evaluativa, cuando sea necesario ofrecer escenarios realistas a las partes en disputa. En este escenario, la neutralidad del mediador se conjuga con una profunda capacidad de análisis y negociación, para facilitar acuerdos que equilibren el desarrollo con la preservación medioambiental.

---

dentro del supuesto previsto por una norma. Dicho de forma técnica: se trata de verificar si una conducta o situación fáctica reúne todos los elementos que la norma exige para que se produzca una consecuencia jurídica.

En términos generales y como se ha indicado anteriormente, los conflictos medioambientales suelen ser disputas de carácter comunitario en las que intervienen múltiples actores con intereses difusos o colectivos, lo que añade un nivel adicional de complejidad. Además de negociaciones bilaterales, se trata también de interactuar en escenarios donde coexisten entidades del Sector Público, empresas, asociaciones vecinales, grupos ecologistas y ciudadanos con visiones divergentes. El mediador debe ser capaz de gestionar esta diversidad de perspectivas, a fin de evitar la polarización y promover la construcción de consensos en situaciones donde las posiciones pueden parecer irreconciliables.

El desarrollo de estas habilidades es esencial en casos como la oposición vecinal a proyectos de energías renovables, donde deben conciliarse los intereses de las comunidades con las necesidades de transición ecológica. También resulta prioritario en la planificación urbanística, cuando la recalificación de suelos genera tensiones entre promotores, administraciones y colectivos ambientalistas.

Otro ámbito de aplicación es la gestión de espacios naturales protegidos, donde la delimitación de usos enfrenta a propietarios, gestores públicos y sectores económicos dependientes del entorno. Asimismo, la mediación es clave en conflictos por contaminación industrial o vertidos ilegales, donde se requiere identificar responsabilidades, así como construir soluciones que prevengan nuevos daños y que restauren la confianza entre las partes afectadas.

Para cerrar con una idea adicional, es importante destacar que la mediación ambiental además de resolver o prevenir conflictos, también tiene un papel preventivo fundamental. Un mediador con visión estratégica puede anticipar tensiones antes de que escalen, promover espacios de diálogo temprano y fomentar la corresponsabilidad entre los mediados. En este sentido, la mediación es un mecanismo de gestión de crisis, así como una herramienta óptima para construir una cultura de sostenibilidad y la participación en la toma de decisiones ambientales.

### **18.3.2 Mediación ambiental en la gestión de residuos: entre el riesgo y la participación**

La gestión de residuos se ha convertido en uno de los escenarios más complejos y sensibles dentro del ámbito de los conflictos ambientales. La necesidad de equilibrar la protección del entorno con las dinámicas urbanas, industriales y rurales, así como la participación creciente de la ciudadanía en la vigilancia de las decisiones públicas, ha generado un espacio de fricción constante entre el Sector Público, operadores y comunidades afectadas. De ahí que La mediación ambiental ofrezca una vía para construir gobernanza, restablecer confianzas y legitimar decisiones complejas.

En el campo de los residuos, la conflictividad aparece con frecuencia en torno a la instalación de plantas de tratamiento o incineración, el cierre de vertederos ilegales, la ubicación de puntos limpios o estaciones de transferen-

cia, los incumplimientos de las condiciones de concesión por parte de empresas gestoras, o la percepción de riesgo sanitario por parte de la población afectada.

Las comunidades locales suelen expresar una mezcla de preocupación medioambiental, desconfianza hacia la administración y un sentimiento de exclusión en los procesos de decisión. A ello se suma un marco normativo exigente, tanto europeo como estatal y autonómico, que impone principios como el de proximidad, autosuficiencia, jerarquía del residuo y participación pública.

En cuanto al marco jurídico, conviene recordar que la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, transpuesta al ordenamiento español a través de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, establece claramente la prioridad de la prevención, la preparación para la reutilización, el reciclaje, la valorización y, solo en último término, la eliminación.

Además, la normativa nacional obliga a las administraciones a garantizar el derecho de acceso a la información ambiental y a fomentar la participación pública en las decisiones que afecten al entorno. Este principio, reforzado por el Convenio de Aarhus,<sup>202</sup> es la base jurídica sobre la que se asienta la posibilidad —y la necesidad— de introducir mecanismos de mediación.

En este escenario, el papel del mediador requiere un conocimiento preciso del conflicto ambiental como fenómeno complejo, en el que se cruzan percepciones subjetivas, impactos técnicos, riesgos legales y desigualdades en el acceso a la información. El mediador no actúa como experto técnico ni como fiscalizador, sino como facilitador de una conversación estructurada entre actores con intereses, lenguajes y capacidades distintas. Para ello, necesita manejar con solvencia los principios de equidad ambiental, transparencia institucional, escucha activa de las comunidades, y reconocimiento de saberes no institucionalizados, como el conocimiento local o la experiencia directa de exposición.

Las estrategias de comportamiento más adecuadas en estos escenarios incluyen, entre otras, la neutralidad radical combinada con sensibilidad ambiental, la traducción de discursos técnicos en lenguajes accesibles, la validación de los temores de la población afectada, la protección de los espacios de palabra de quienes no tienen poder formal y, especialmente, la construcción de escenarios futuros que permitan transitar del conflicto a la corresponsabilidad. Se trata de articular procesos de cocreación de soluciones sostenibles que integren la legalidad, la viabilidad técnica y la justicia ambiental.

La mediación ambiental encuentra un terreno fértil allí donde las obligaciones no surgen únicamente del poder sancionador de la Administración, sino también de la voluntad declarada de los propios actores implicados en el daño.

---

202. Instrumento de Ratificación del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-2528](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-2528)

Así lo reconoce expresamente el artículo 108.2 h) de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, cuando sanciona el incumplimiento de los compromisos asumidos mediante acuerdos voluntarios o convenios para la recuperación de suelos contaminados “en vía convencional”.

Esta fórmula jurídica, que a primera vista puede resultar opaca, encierra en realidad un principio profundo: también lo pactado libremente obliga, también lo voluntario debe cumplirse. Y es precisamente en este espacio —entre la voluntad y la obligación, entre la confianza inicial y la desconfianza posterior— donde la mediación despliega toda su potencia restauradora.

Porque cuando los acuerdos flaquean, pero no han fracasado del todo, cuando aún existe margen para renegociar plazos, revisar condiciones o reequilibrar responsabilidades, el mediador puede facilitar un retorno a la palabra antes de que intervenga la sanción. La “vía convencional” no es solo una técnica administrativa: es un territorio relacional que merece ser cuidado, sostenido y, si es necesario, recompuesto desde la ética del diálogo y la corresponsabilidad.

No puede obviarse, además, que la propia Ley 7/2022 establece una vinculación explícita con la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, lo que permite afirmar sin ambages que la llamada “vía convencional” mencionada en el artículo 108.2 h) además de centrarse en plano material de los compromisos ambientales, se proyecta también sobre el procedimiento administrativo como cauce de resolución dialogada.

En efecto, si aceptamos que estos acuerdos voluntarios tienen cabida dentro del marco normativo común, entonces la mediación -entendida como mecanismo preventivo y sustitutivo de los recursos administrativos- aparece plenamente respaldada por lo dispuesto en los artículos 86 y 112 de la Ley 39/2015, que abren la posibilidad de resolver controversias a través de medios alternativos ADRA, incluida la mediación, antes o en lugar de acudir a la vía impugnatoria.

Así, la mediación en el ámbito de los residuos y suelos contaminados puede actuar “ex post”, cuando el conflicto ya ha surgido, y también “ex ante”, como forma de encauzar el desacuerdo antes de que se formalice como recurso. De este modo, la llamada “vía convencional” no se reduce a una mera alternativa a la imposición, sino que se convierte en una manifestación normativa de una lógica más profunda: la que sitúa el acuerdo no como excepción, sino como vía legítima y eficaz de cumplimiento, de control y de reequilibrio institucional.

En definitiva, la mediación en materia de residuos es una metodología de legitimación social, de transformación de relaciones y de anticipación de futuros conflictos. Para ello, el mediador debe actuar como puente, como intérprete y como garante de una conversación equilibrada que permita a todos los actores verse reflejados en las soluciones adoptadas. En un campo tan sensible como el ambiental, mediar no es simplemente escuchar: es escuchar con compromiso, traducir con respeto y acompañar con ética.

## Sabías que...

*La mediación ambiental es un proceso complejo donde convergen múltiples actores con intereses colectivos y, a menudo, difusos. No basta con aplicar normas o técnicas predefinidas; se requiere una combinación de sensibilidad, imparcialidad y estrategia para interpretar las necesidades de cada parte, construir confianza y facilitar acuerdos viables. En los conflictos comunitarios, donde las posiciones parecen irreconciliables, el mediador actúa como un puente entre perspectivas opuestas en la idea de promover soluciones sostenibles que equilibran el desarrollo y la preservación del entorno.*

## Caso práctico

### Mediación en un conflicto por la protección de un espacio natural (simulación)

#### Contexto del conflicto

Un ayuntamiento ha aprobado un proyecto urbanístico para la construcción de un complejo turístico en una zona costera que limita con un humedal protegido. La comunidad local y las asociaciones ecologistas han presentado alegaciones alegando que el proyecto podría causar daños irreversibles al ecosistema. La empresa promotora defiende la legalidad del proyecto y argumenta que generará empleo y dinamizará la economía local. El conflicto se agrava cuando el caso llega a los tribunales, lo que podría retrasar el proyecto durante años sin garantizar una solución satisfactoria para todas las partes.

Aplicación del modelo MEDAD:

#### 1. Metodología

Se establece un espacio de diálogo entre el ayuntamiento, la empresa promotora y los representantes de la comunidad y ecologistas.

Se fijan reglas de participación equitativas, garantizando transparencia y neutralidad.

#### 2. Escucha activa

El mediador mantiene reuniones individuales con cada parte para comprender sus percepciones y necesidades.

La comunidad teme perder un ecosistema valioso y su calidad de vida.

La empresa necesita asegurar la viabilidad económica del proyecto.

El ayuntamiento busca equilibrar el desarrollo con el respeto a la normativa ambiental.

#### 3. Diagnóstico del conflicto:

-Factores económicos: Presión del mercado turístico, necesidad de empleo local.

-Factores ecológicos: Riesgo de daño al humedal, pérdida de biodiversidad.

-Factores normativos: Regulaciones de urbanismo y protección ambiental.

-Factores sociales: Opiniones divididas dentro de la comunidad.

#### 3. Armonización de intereses

Se exploran alternativas como la reducción del área urbanizable, integración de medidas de protección ecológica y creación de un fondo de conservación ambiental financiado por la empresa.

Se incorpora un plan de compensación con zonas verdes y programas educativos sobre sostenibilidad.

#### 5. Decisión compartida

-Se acuerda modificar el diseño del proyecto para minimizar el impacto ambiental.

-Se establece un sistema de seguimiento para garantizar el cumplimiento de las medidas acordadas.

-Se crea una comisión de monitoreo con participación ciudadana y técnicos ambientales.

Conclusión:

“El punto de inflexión ocurrió cuando el mediador proyectó un mapa interactivo con el impacto ambiental a 10 y 20 años vista, mostrando en tiempo real cómo el humedal desaparecería si no se aplicaban medidas correctoras. El silencio en la sala fue inmediato. La empresa promotora, que hasta ese momento había defendido su cumplimiento normativo, pidió un receso. Al volver, su representante planteó por primera vez la posibilidad de modificar el diseño del proyecto, introduciendo corredores ecológicos y zonas de amortiguación. Ese instante marcó el cambio: la negociación dejó de girar en torno a quién tenía razón y pasó a centrarse en cómo hacer viable el desarrollo sin comprometer el ecosistema. En un contexto de creciente sensibilidad ecológica, la institucionalización de mecanismos de mediación ambiental es fundamental para garantizar la sostenibilidad y la convivencia entre el desarrollo humano y la preservación de los ecosistemas.”

## **17.4 La mediación administrativa y las energías renovables: Prevención y Solución de Conflictos en Proyectos de Almacenamiento Energético**

Las energías renovables representan un papel esencial para el desarrollo sostenible, especialmente en el contexto de la transición energética a la que se enfrentan las sociedades modernas. Estas fuentes de energía, como la solar, eólica, hidráulica o geotérmica, son esenciales para mitigar el impacto del cambio climático, para reducir la dependencia de los combustibles fósiles y promover un modelo económico más limpio y eficiente. Su implementación responde a compromisos internacionales como los establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, y también constituye un ámbito prioritario en el derecho administrativo y medioambiental, que regula tanto su desarrollo como su compatibilidad con el interés general y la protección del entorno natural.<sup>203</sup>

Estos recursos de bajo impacto ambiental contribuyen a combatir la pobreza energética al ofrecer precios más estables frente a las fluctuaciones de los combustibles fósiles, además de generar empleos, fomentar la industria local y fortalecer las comunidades. Este impacto socioeconómico se complementa con el objetivo de construir un sistema energético menos dependiente de terceros países, reduciendo la exposición a perturbaciones externas y favoreciendo una mayor resiliencia económica.

Finalmente, la energía renovable aborda cuestiones climáticas, y además constituye un factor de cohesión social y territorial, al integrar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente y el bienestar ciudadano. El desafío radica en acelerar este proceso de transición y garantizar al mismo tiempo que nadie quede atrás, cumpliendo así con el espíritu inclusivo y transformador del Pacto Verde Europeo.<sup>204</sup>

El marco jurídico-administrativo que regula las energías renovables tiene como objetivo garantizar un equilibrio entre el desarrollo de estos proyectos y la protección del medio ambiente, así como velar por los derechos de las comunidades afectadas. Este equilibrio se logra a través de normativas que exigen estudios de impacto ambiental, procesos de participación pública y evaluacio-

---

203. En el marco del Pacto Verde Europeo, adoptado el 11 de diciembre de 2019, la Unión Europea se comprometió a liderar una transición energética justa y sostenible que permita alcanzar la neutralidad climática para el año 2050. Este objetivo ambicioso se encuentra respaldado por el Reglamento (UE) 2021/1119, que establece metas intermedias como la reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % para 2030 en comparación con los niveles de 1990. La energía renovable desempeña un papel central en este proceso, no solo como herramienta para descarbonizar el sistema energético de la Unión, sino también para abordar retos medioambientales como la pérdida de biodiversidad y la contaminación.

204. Pacto Verde Europeo. El objetivo del Pacto Verde Europeo es crear una Europa más limpia, más saludable y climáticamente neutra, transformando el modo en que producimos y consumimos. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-green-deal/>

nes socioeconómicas, todos ellos diseñados para garantizar que los proyectos se implementen de manera sostenible y respetuosa con el entorno.

A lo anteriormente expuesto, debe indicarse que este sector se enfrenta a una creciente complejidad debido a la escala, diversidad e importancia estratégica de los contratos e inversiones que lo sustentan. Esta complejidad requiere soluciones técnicas y financieras innovadoras, acompañadas de mecanismos efectivos para gestionar y resolver las controversias que puedan surgir en las diferentes etapas de los proyectos.

En efecto, los proyectos de energías renovables, aunque esenciales para la transición energética, suelen generar diversos tipos de conflictos que los convierten en casos ideales para ser abordados mediante mediación administrativa MEDAD. En particular, los proyectos de almacenamiento energético, suelen generar conflictos con las comunidades locales, los cuales no solo retrasan la ejecución de los proyectos, sino que también incrementan sus costos económicos, sociales y reputacionales.

Otras tensiones suelen surgir debido al impacto visual y paisajístico que alteran significativamente el entorno natural y cultural, generando oposición en comunidades locales que perciben estos cambios como una amenaza a su identidad y calidad de vida. Además, los efectos sobre la biodiversidad, como las colisiones de fauna con los aerogeneradores o la alteración de hábitats, incrementan la preocupación medioambiental y contribuyen al malestar social.

La percepción de injusticia territorial también alimenta los conflictos, especialmente cuando las comunidades sienten que sus recursos se utilizan para beneficiar a grandes urbes o sectores industriales, sin recibir un retorno significativo en términos de empleo, infraestructuras o acceso a energía más económica. Estas desavenencias se ven exacerbadas por la falta de consulta y participación ciudadana durante la planificación de los proyectos, lo que alimenta la desconfianza hacia los promotores y las entidades del Sector Público.

Otros factores como el ruido de los aerogeneradores, la pérdida de valor de las propiedades cercanas y la preocupación por la conservación del patrimonio cultural también generan resistencias en las comunidades. Incluso preocupaciones no respaldadas científicamente, como los supuestos efectos sobre la salud, pueden desencadenar tensiones significativas.

Estas situaciones de conflicto se agravan aún más cuando las comunidades perciben falta de transparencia por parte de las empresas promotoras y las administraciones, lo que refuerza la desconfianza y polariza las posturas.

Una de las claves para evitar conflictos en los proyectos de almacenamiento energético es la “due diligence social”, una herramienta preventiva que permite identificar y gestionar los riesgos sociales desde las primeras etapas de planificación. Este enfoque integra el análisis de los riesgos sociales en la matriz general del proyecto, asegurando que se aborden de manera efectiva antes de que escalen.

Por ejemplo, la “due diligence social” implica:

- La evaluación de las percepciones de la comunidad sobre el proyecto.

- La identificación de preocupaciones específicas, como la posible pérdida de valor de las propiedades o los impactos visuales.
- La organización de consultas y reuniones informativas abiertas para fomentar la transparencia y el entendimiento mutuo.

Esta estrategia sirve para mejorar la relación entre los promotores y las comunidades, así como para aumentar las probabilidades de obtener una “licencia social para operar,” un concepto que va más allá del cumplimiento legal y que se basa en la aceptación y el respaldo genuino de la comunidad local.

Cuando los conflictos ya se han intensificado provocando situaciones reactivas que conducen a la vía de la confrontación a través de los recursos administrativos o judiciales la mediación MEDAD, ofrece un marco neutral y facilitador para alcanzar acuerdos entre las partes. En este contexto, este modelo de mediación se adapta perfectamente al ámbito de las energías renovables, dado su enfoque metodológico y participativo que lo convierte en una herramienta estratégica para prevenir y resolver conflictos, promoviendo un diálogo constructivo entre los mediados.

### Sabías que...

*La mediación administrativa y la “due diligence” social son herramientas complementarias que permiten abordar los conflictos asociados a los proyectos de energías renovables de manera integral. Al promover el diálogo, la transparencia y el respeto mutuo, estas estrategias reducen los riesgos y los costos asociados a la oposición social, y también fortalecen la confianza en las instituciones y en los promotores privados.*

*En un contexto global que demanda soluciones urgentes para mitigar el cambio climático, es esencial garantizar que los proyectos de almacenamiento energético se desarrollen de manera armoniosa y sostenible. La mediación administrativa, en cualquiera de sus modalidades es una oportunidad para transformar desafíos en oportunidades de colaboración y desarrollo.*

## 18.4.1 Hacia un Enfoque Integral para la resolución de conflictos en las energías renovables

Junto a la mediación debe indicarse que los medios alternativos de resolución de controversias (ADRA), utilizados habitualmente en macroproyectos de energías renovables, tienen características y aplicaciones específicas que pueden integrarse de manera efectiva junto con el enfoque MEDAD para garantizar una solución más ágil, proporcionando soluciones que, además de resolver conflictos técnicos o legales, también abordan los intereses y preocupaciones humanas subyacentes, esenciales para garantizar la sostenibilidad y aceptación social de los proyectos.

En estos proyectos de energías renovables, las disputas se manifiestan en diferentes momentos: durante la negociación inicial, en la implementación técnica o incluso en la etapa de operación. Cada una de estas fases plantea desafíos específicos que son abordados a través de medios alternativos de resolu-

ción de controversias (ADRA), como la negociación, los dispute boards, el recurso a expertos independientes o el arbitraje. Sin embargo, la incorporación de la mediación administrativa con un enfoque MEDAD añade un valor significativo, al introducir una dimensión relacional y colaborativa que a menudo falta en los métodos tradicionales:

#### 1) La Mediación Administrativa en la Negociación Inicial

Desde el inicio de un proyecto de energías renovables, la negociación de los contratos y acuerdos es esencial para evitar conflictos futuros. El modelo MEDAD refuerza esta etapa mediante una metodología estructurada y un proceso de escucha activa que permite a las partes alinear sus expectativas y detectar riesgos potenciales. Por ejemplo, en proyectos fotovoltaicos o eólicos que afectan a comunidades rurales, el uso de una mediación temprana ayuda a mitigar tensiones al involucrar a las comunidades en la toma de decisiones y garantizar que sus preocupaciones sean consideradas en la planificación del proyecto.

#### 2) Dispute Boards y Resolución Continua

Los *Dispute Boards* representan una herramienta clave para la prevención y resolución continua de conflictos en proyectos complejos, como aquellos vinculados a las energías renovables. Estos paneles de expertos independientes acompañan el desarrollo de los proyectos desde sus fases iniciales, supervisando su avance, identificando riesgos potenciales y resolviendo disputas de manera ágil. El modelo de mediación administrativa MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida) se presenta como el complemento idóneo, toda vez que aporta un enfoque humano y colaborativo que enriquece las capacidades técnicas y legales de los *Dispute Boards*.

La integración de ambos mecanismos permite abordar conflictos desde su dimensión técnica, pero también considerando las preocupaciones sociales y ambientales de las partes involucradas. En el sector de las energías renovables, donde los contratos públicos y las tensiones con las comunidades locales son recurrentes, esta combinación puede ser decisiva para garantizar el éxito de los proyectos.

Desde una perspectiva híbrida, los *Dispute Boards* y el modelo MEDAD actuarían de forma complementaria: los paneles supervisarían los proyectos desde su inicio, proponiendo soluciones preventivas. En caso de conflicto, el enfoque MEDAD facilitaría el diálogo y la búsqueda de acuerdos armonizados. Como último recurso, los *Dispute Boards* podrían emitir decisiones vinculantes, garantizando una resolución rápida que permita la continuidad del proyecto.

Este modelo ofrece beneficios evidentes: mayor agilidad en la resolución de disputas, prevención de conflictos antes de que escalen, fomento de la confianza y colaboración entre las partes, y soluciones sostenibles que integren tanto los objetivos técnicos como las preocupaciones sociales.

Para su implementación en España, sin perjuicio ser de aplicación directa en virtud del principio de consensualidad y de la autonomía de la voluntad, es aconsejable adaptar la normativa existente, incorporando los *Dispute Boards* en la Ley de Contratos del Sector Público y promoviendo la formación de expertos que combinen conocimientos en mediación administrativa y gestión técnica. Este enfoque fortalecería la modernización administrativa y la sostenibilidad en los proyectos de energías renovables.

### 3) El Rol del Experto Independiente y la Mediación Técnica

En cuestiones puntuales de carácter técnico, como la evaluación de estándares de seguridad o la interpretación de cláusulas contractuales, el recurso a un experto independiente puede ser eficaz. Sin embargo, integrar la mediación administrativa en este proceso asegura que la solución técnica sea también aceptada desde un punto de vista relacional. Por ejemplo, si una comunidad local cuestiona el impacto visual de un parque eólico, el mediador puede facilitar un diálogo constructivo que combine la evaluación técnica con un proceso de armonización y toma de decisiones compartidas, generando así soluciones que respeten tanto los estándares técnicos como las sensibilidades sociales.

### 4) El Arbitraje y la Mediación: Un Complemento Indispensable

El arbitraje, aunque más formal, sigue siendo una herramienta interesante para abordar disputas complejas. Sin embargo, la mediación previa o paralela, desde un enfoque MEDAD, puede simplificar el proceso arbitral al resolver aspectos relacionales y reducir el alcance del conflicto. Este modelo permite que el arbitraje se concentre exclusivamente en cuestiones técnicas o legales que no puedan ser resueltas mediante el diálogo, ahorrando tiempo y recursos a las partes involucradas.

### 5) Prevención y Sostenibilidad como Pilar Fundamental

Más allá de la resolución de conflictos, la mediación administrativa bajo el modelo MEDAD se centra en la prevención, promoviendo una planificación inclusiva y sostenible desde las primeras etapas del proyecto. Esto minimiza la aparición de conflictos y también fortalece la confianza entre las partes, al garantizar que los proyectos de energías renovables se implementen con el respaldo de las comunidades locales y contribuyan a objetivos sociales, económicos y ambientales de largo plazo.

## Sabías que...

*La integración del modelo MEDAD en los medios de resolución de conflictos en el sector de las energías renovables ofrece una solución integral que proporciona un enfoque centrado en la colaboración, al tiempo que promueve la aceptación social de los proyectos y fortalece la transición hacia un modelo energético más limpio y justo. Esta orientación representa una oportunidad única para transformar los desafíos del sector en una plataforma de desarrollo inclusivo y sostenible.*

## Caso práctico

### **Mediación socio-ecológica en un conflicto por energías renovables en el medio rural. (simulación)**

**Contexto del conflicto:** El presente caso recrea de manera dramatizada cómo una intervención de mediación administrativa bajo el modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida) puede ser utilizada para abordar un conflicto real, inspirado en los desafíos que enfrentan comunidades rurales ante la instalación de infraestructuras de energías renovables. Este ejercicio pone en evidencia cómo un enfoque estructurado y humanizado transforma un enfrentamiento en una oportunidad de entendimiento y desarrollo sostenible.

En un pequeño municipio rural, un promotor energético decidió instalar un parque eólico a las afueras del pueblo. Siguiendo los procedimientos habituales, el empresario se reunió en privado con el alcalde para presentar el proyecto. La reunión inicial fue prometedora: el alcalde veía la iniciativa como una oportunidad para revitalizar la economía local. Sin embargo, al salir del consistorio, el empresario se encontró con su coche cubierto de estiércol, una señal clara de rechazo por parte de la comunidad.

#### **Diagnóstico inicial: la raíz del conflicto**

El conflicto se intensificó rápidamente. Los vecinos, sintiéndose ignorados, levantaron pancartas y organizaron protestas en la plaza del pueblo. Desde su perspectiva, el proyecto no ofrecía beneficios tangibles para la comunidad y, en cambio, representaba una invasión a su entorno y su modo de vida. Para ellos, los aerogeneradores no solo impactarían el paisaje, sino que también simbolizaban una forma de "colonialismo energético" donde el campo sufre las consecuencias de decisiones tomadas en despachos urbanos.

Por su parte, la empresa promotora estaba desconcertada. Habían cumplido con todos los requisitos legales, incluyendo los estudios de impacto ambiental, y consideraban que su proyecto era irrefutable. Sin embargo, no entendían cómo habían pasado por alto la percepción social de la comunidad. Ante esta situación, el ayuntamiento decidió intervenir y contratar a un mediador especializado en conflictos socio-ecológicos para reconducir la situación.

#### **La mediación bajo el modelo MEDAD**

El mediador, siguiendo este modelo, inició su labor con una **metodología** estructurada que combina la escucha activa, diagnóstico y estrategias de armonización.

#### **Escucha activa**

El primer paso fue establecer contacto con todos los actores implicados: los vecinos, el alcalde, representantes de la empresa, asociaciones locales y comerciantes del pueblo. El mediador organizó reuniones individuales y grupales en espacios neutrales, como la plaza del pueblo y el centro comunitario. Durante estas sesiones, se animó a las partes a expresar sus preocupaciones, emociones y expectativas sin temor a represalias.

Los vecinos relataron sus sentimientos de exclusión y desconfianza hacia el promotor. Para ellos, el proyecto simbolizaba una amenaza a su identidad y a sus tradiciones. Por otro lado, el promotor reconoció su falta de sensibilidad al no haber consultado previamente a la comunidad, pero insistió en los beneficios económicos y medioambientales del parque eólico.

#### **Diagnóstico**

Tras semanas de reuniones, el mediador presentó un diagnóstico claro: el conflicto no era solo técnico, sino profundamente emocional y cultural. Identificó que el principal desencadenante era la falta de comunicación inicial, que había generado desconfianza y la percepción de que el proyecto era impuesto. También quedó claro que existían intereses comunes, como la necesidad de revitalizar la economía local y proteger el medio ambiente.

#### **Armonización**

Con el diagnóstico en mano, el mediador propuso un plan de acción que incluyera medidas para restaurar la confianza. Entre las propuestas destacaron:

-Compensaciones comunitarias reales: La empresa ofreció financiar una comunidad energética que beneficiara directamente a los vecinos con tarifas eléctricas reducidas.

-Modificaciones al proyecto: Se ajustó la ubicación de algunos aerogeneradores para respetar áreas de valor simbólico y paisajístico.

-Participación activa: Se creó un comité comunitario con representantes del pueblo y la empresa para supervisar el desarrollo del proyecto.

*-Educación y transparencia: Se organizaron visitas guiadas a proyectos similares y reuniones informativas para desmitificar los impactos del parque eólico.*

**Decisión compartida**

*Finalmente, tras meses de mediación, se alcanzó un acuerdo en el que todas las partes cedieron algo en favor del bien común. Los vecinos aceptaron el proyecto con las modificaciones y compensaciones propuestas, mientras que la empresa se comprometió a mantener un diálogo constante con la comunidad.*

**Conclusión:** los resultados de la mediación

*Gracias a la intervención del modelo MEDAD, el conflicto pasó de ser una confrontación a un ejemplo de colaboración. La comunidad recuperó su sentido de agencia y protagonismo, mientras que la empresa logró avanzar en su proyecto sin enfrentamientos legales ni costes reputacionales. Este caso demuestra que, con voluntad y herramientas adecuadas, los conflictos socio-ecológicos pueden transformarse en oportunidades para un desarrollo sostenible y equilibrado.*

## **Autores clave**

- **Miras, Juan Francisco.** “La mediación urbanística”. V/lex. Núm. 134.2015
- **Blohorn-Brenneur, Béatrice.** “Médiation, écologie, environnement et intelligence artificielle”. L,Harmattan. 2024
- **Le Méhauté, Nicolas.** “Médiations environnementales:Pour construire un monde commun”.Trajets èrès.2022.
- **Iglesias Canle, Inés Celia.** “Mediación Medioambiental”. Tirant Lo Blanch. 2023.
- **Mondéjar Pedreño, Remedios.** “Los conflictos ambientales y su tratamiento a través de la mediación”. Dykinson 2015.
- **Perales Benito, Tomás.** “El universo de las energías renovables”. Marcombo. Ediciones técnicas. 2013.
- **Rosa Moreno, Juan.** “Derecho y energías renovables”; Aranzadi. 2021.
- **Scott Mernitz.** “Mediation of environmental disputes: A sourcebook” Edit. RESOLVE, Center for Environmental Conflict Resolution. 1980



## TEMA XIX

# ÁMBITOS EMERGENTES DE MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA: TRIBUTACIÓN, FUNCIÓN PÚBLICA Y DEPORTE

SUMARIO: 19.1 Mediación en el Ámbito Tributario: Resolución Alternativa de Controversias en Materia Fiscal. 19.1.1 La frontera infranqueable: mediación y revisión administrativa en materia fiscal. 19.1.2 Ámbitos de Aplicación de la Mediación Tributaria. 19.1.3 Ventajas de la Mediación Tributaria. 19.2 Mediación en la Función Pública. 19.2.1 El mediador en la Función Pública: Gestión de conflictos, emociones y aplicación del modelo MEDAD. 19.2.2 El escenario de la Función Pública: emociones y percepciones en conflicto. 19.3 Mediación Administrativa en el Deporte: Un Enfoque Integral. 19.3 .1 Marco normativo y competencial de la mediación en el Deporte. 19.3.2 La mediación administrativa deportiva en la potestad disciplinaria y sancionadora

### 19.1 MEDIACIÓN EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO: RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONTROVERSIAS EN MATERIA FISCAL

El derecho tributario es una de las áreas más sensibles en la relación entre la Administración y los ciudadanos, ya que implica el cumplimiento de obligaciones fiscales y la potestad del Estado para exigir el pago de tributos conforme a la normativa vigente. La potestad tributaria es la facultad exclusiva de las Administraciones Públicas para establecer y recaudar impuestos, tasas y contribuciones especiales, garantizando la financiación de los servicios públicos y el mantenimiento del sistema económico. Esta potestad debe ejercerse bajo principios esenciales como la legalidad, la capacidad económica, la igualdad y la progresividad, conforme al artículo 31 de la Constitución Española.

Por otro lado, los ciudadanos y empresas tienen el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos en función de su capacidad económica, pero también cuentan con derechos, como el acceso a la información, la tutela administrativa y judicial efectiva, y la posibilidad de recurrir decisiones tributarias que consideren injustas o erróneas.

En este escenario, surgen numerosos conflictos derivados de la aplicación de las normas fiscales, tales como discrepancias en la interpretación de la base imponible, la liquidación de impuestos, los recargos por demora, las sanciones tributarias o los procedimientos de inspección fiscal. La tradicional vía contencioso-administrativa para la resolución de estas disputas suele implicar largos procedimientos, costes elevados y una gran incertidumbre para las partes.

Para reducir la litigiosidad y favorecer una resolución más eficiente de los conflictos, la mediación tributaria aparece como un instrumento viable dentro del marco de la Ley General Tributaria (LGT, Ley 58/2003, de 17 de diciembre), que permite acuerdos en determinadas fases del procedimiento.<sup>205</sup> Aunque la Administración Tributaria ejerce su potestad con criterios de legalidad y objetividad, existen espacios de negociación en los que contribuyentes y Administración pueden alcanzar soluciones satisfactorias sin necesidad de acudir a la vía judicial.

### **19.1.1 Fundamento Normativo de la Mediación en el Ámbito Tributario**

En el ámbito tributario, la resolución de conflictos no siempre debe pasar por una decisión unilateral de la Administración. Existen dos vías alternativas que permiten evitar la confrontación directa entre el contribuyente y la Administración fiscal: la primera, basada en la prevención, busca anticiparse al conflicto antes de que este surja; la segunda, se activa una vez que la controversia ya se ha manifestado, recurriendo a un tercero para encontrar una solución.

En el primer caso, no se trata propiamente de un método de resolución de conflictos, sino de un mecanismo que impide que estos se generen. A través de convenios y acuerdos previos, se logra un entendimiento entre las partes dentro del propio procedimiento tributario, evitando así la imposición unilateral de una decisión administrativa. Este modelo permite incorporar la voluntad del contribuyente en la determinación de su obligación fiscal, generando mayor seguridad jurídica y transparencia en el proceso.

Por otro lado, cuando la controversia ya ha surgido porque el contribuyente no asume como válida la decisión de la Administración, la solución suele ser atribuida a un tercero imparcial, como un juez o un árbitro, que resuelve el

---

205. Martínez de Pisón, Juan Arrieta. "Derecho Tributario y medios alternativos de solución de controversias." Biblioteca jurídica. Anuarios derecho. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-A-2007-10016900202](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-A-2007-10016900202)

conflicto aplicando criterios normativos o de equidad. No obstante, esta vía no evita el enfrentamiento entre las partes ni la incertidumbre derivada de la espera de una resolución final.

En España, el sistema tributario ha optado fundamentalmente por el primer modelo, utilizando mecanismos que permiten alcanzar acuerdos antes de que la disputa se formalice en un acto administrativo impugnado. A través de la convención y la transacción, se pueden evitar litigios, permitiendo que las partes lleguen a consensos en torno a hechos concretos o mediante concesiones recíprocas.

Con este marco, la mediación en el ámbito tributario se presenta como una herramienta viable para gestionar los conflictos de manera más eficiente. Si bien la normativa actual ha priorizado fórmulas precontenciosas de acuerdo, la mediación podría ofrecer un espacio estructurado de diálogo que refuerce la seguridad jurídica y reduzca la litigiosidad. Así, lejos de ser un mecanismo ajeno al Derecho Tributario, la mediación se alinea con los principios de eficiencia, equidad y colaboración que deben regir la relación entre la Administración y los contribuyentes.

La legislación administrativa vigente, concretamente el artículo 86 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, permite la terminación convencional de los procedimientos administrativos. Esto habilita a la Administración y a los interesados a alcanzar acuerdos, convenios o pactos que sirvan como alternativa a la finalización ordinaria del procedimiento y, en consecuencia, a la imposición unilateral de una decisión administrativa. Sin embargo, esta posibilidad no es absoluta ni se admite en todos los ámbitos.

En materia tributaria, la terminación convencional presenta importantes límites derivados de principios constitucionales y legales. Si bien es factible alcanzar acuerdos dentro del procedimiento, especialmente en lo que respecta a la gestión, aplazamientos, fraccionamientos o procedimientos de comprobación limitada, no es posible la negociación sobre el núcleo duro del tributo, es decir, los elementos esenciales que determinan la obligación tributaria. Principios como el de legalidad, capacidad económica, igualdad y reserva de ley impiden que la Administración y el obligado tributario pacten sobre la base imponible, el tipo impositivo o la cuantía final del tributo.

Así, aunque el marco normativo admite fórmulas de resolución pactada en determinados aspectos del procedimiento tributario, la mediación no podría sustituir ni modificar los elementos esenciales del tributo. No obstante, sí podría desempeñar un papel relevante en cuestiones procedimentales, en la interpretación de normas aplicables a casos concretos o en la gestión de conflictos relacionados con sanciones, intereses o procedimientos de recaudación. La mediación en este ámbito, por tanto, debe entenderse como un instrumento complementario de diálogo, pero siempre respetando los límites impuestos por el principio de legalidad tributaria.

Desde esta perspectiva, la legalidad no se ve comprometida cuando el acuerdo se inserta en el procedimiento administrativo, no para modificar el

tributo en sí ni sus elementos esenciales, sino para concretar aspectos que lo conforman. En este sentido, la terminación convencional del procedimiento tributario es jurídicamente posible y, en determinadas circunstancias, resulta incluso conveniente.

La clave está en que no siempre la aplicación estricta de la norma otorga mayor seguridad jurídica que una aplicación pactada. La propia naturaleza del derecho tributario, con conceptos abiertos e interpretaciones posibles, genera un margen de indeterminación que puede dar lugar a conflictos. Es precisamente en este punto donde el diálogo entre la Administración y el contribuyente cobra sentido, permitiendo dar forma a la norma en su aplicación práctica sin desviarse de su espíritu ni de sus principios esenciales.

Este proceso debe producirse antes de que la Administración emita una resolución o dicte un acto administrativo unilateral. Si la intervención del acuerdo se produce en esta fase, estamos ante una herramienta preventiva que evita la controversia. Si, por el contrario, el conflicto ya ha surgido y se busca resolverlo a posteriori, entramos en el terreno de los mecanismos arbitrales o de mediación post-conflicto, que actúan cuando la disputa ya está formalizada.

La clave, por tanto, es entender que el momento idóneo para la terminación convencional es el instante previo a la emisión del acto administrativo, cuando aún es posible integrar la voluntad del contribuyente en la aplicación de la norma, dentro de los márgenes que la propia legislación permite.

Sin embargo, cuando la actuación administrativa se ha producido, entonces es cuando podemos hablar de conflicto y en este escenario, el artículo 112 LPC introduce la mediación como un mecanismo alternativo al recurso de reposición o a los procedimientos especiales de revisión que contempla el artículo 213.1 de Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, permitiendo a los interesados optar por una solución dialogada en lugar de una impugnación formal. Al tratarse de una vía sustitutiva, la mediación en esta fase es viable y resulta especialmente útil para evitar la prolongación del conflicto y alcanzar acuerdos que se ajusten tanto a la legalidad como a los intereses de las partes.

La literalidad del artículo 112 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, podría inducir a pensar que los recursos administrativos —tanto el de alzada como el potestativo de reposición— quedan excluidos de cualquier forma de resolución alternativa, salvo que una ley expresa así lo prevea. Esta norma, al establecer que solo por ley podrán sustituirse dichos recursos por mecanismos como la mediación, el arbitraje o la conciliación, parecería cerrar la puerta a toda fórmula de solución dialogada en esta fase.

Sin embargo, una lectura sistemática del ordenamiento permite matizar esa impresión. Y es que el artículo 86 de la misma Ley mantiene abierta la posibilidad de que cualquier procedimiento administrativo, con independencia de su clase o naturaleza, pueda concluir por acuerdo entre las partes, siempre que ello no contravenga el ordenamiento jurídico ni cause perjuicio a terceros.

Si tenemos en cuenta que tanto el recurso de alzada como el de reposición constituyen, en sí mismos, procedimientos administrativos —con su estructura,

sus plazos, su trámite de alegaciones y su resolución—, no existe obstáculo normativo para que, en el curso de dichos procedimientos, las partes implicadas alcancen una solución convencional, ya sea mediante mediación, diálogo directo o acuerdo facilitado.

La clave no está en sustituir formalmente el recurso por otro procedimiento, lo cual requeriría base legal, sino en entender que dentro del recurso como cauce procedimental existe espacio para el entendimiento, para el reconocimiento mutuo y para la búsqueda de salidas compartidas. Esta interpretación integradora permite recuperar la lógica del artículo 86 y devolverle su sentido práctico incluso en el ámbito impugnatorio, sin necesidad de transgredir los límites que marca el artículo 112. Así, la mediación no se impone como vía sustitutoria, pero sí puede operar como vía interna de solución dentro del recurso, enriqueciendo el procedimiento con una dimensión relacional que no lo contradice, sino que lo completa.

Esto refuerza la idea de que la mediación tributaria además de ser un mecanismo preventivo, también es un instrumento procesal válido dentro de la impugnación de actos administrativos, facilitando acuerdos que pueden resultar más efectivos que una resolución unilateral o una sentencia condenatoria.

### **19.1.2 La frontera infranqueable: mediación y revisión administrativa en materia fiscal**

La Sentencia 65/2020 del Tribunal Constitucional<sup>206</sup> ha venido a clarificar —que no necesariamente a resolver en términos favorables— el lugar que ocupa la mediación y otras técnicas alternativas de resolución de conflictos dentro del sistema tributario español, especialmente en el ámbito competencial de las comunidades autónomas.

En esencia, el Alto Tribunal ha reafirmado la doctrina ya consolidada en la STC 31/2010 y en la STC 54/2018: aquellas fórmulas que operan como presupuestos procesales del ejercicio de la jurisdicción —es decir, que se configuran como vías preceptivas antes de acceder a los tribunales— tienen naturaleza procesal y, por tanto, son competencia exclusiva del Estado conforme al artículo 149.1.6 de la Constitución Española.

De este modo, el Tribunal considera que las comunidades autónomas no pueden implantar procedimientos alternativos de resolución de conflictos tributarios que sustituyan a los recursos legalmente establecidos, como el de reposición o la reclamación económico-administrativa, cuando estas actuaciones se configuran como paso previo obligatorio al acceso a la vía judicial.

Tal implantación supondría una invasión de la competencia estatal sobre legislación procesal, incluso si se tratara de conflictos relativos a tributos autonómicos. La clave interpretativa está en entender que cuando el mecanismo

---

206. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-8149>

alternativo se convierte en presupuesto de jurisdicción, deja de ser un instrumento meramente procedimental o colaborativo, para adquirir la condición de figura de cierre del sistema de garantías procesales, reservado a la legislación del Estado.

En particular, el artículo 213 de la Ley General Tributaria<sup>207</sup> establece una lista cerrada de medios de revisión en vía administrativa en materia tributaria, lo que impide aplicar supletoriamente las previsiones más abiertas del artículo 112.2 de la Ley 39/2015, que contempla la posibilidad de sustituir recursos por medios alternativos, incluida la mediación.

Al tratarse de una “norma general de procedimiento del sistema tributario español”, el Tribunal refuerza su carácter indisponible por parte de las comunidades autónomas, incluso cuando pretendan regular especialidades organizativas derivadas de su propio estatuto de autonomía.

Ahora bien, el Tribunal abre una pequeña ventana: sí podrían introducirse mecanismos alternativos de resolución durante la fase de instrucción de los procedimientos, siempre que se limiten a reforzar la colaboración, sean voluntarios, respeten el procedimiento general y no vulneren el principio de indisponibilidad de las obligaciones tributarias. En estos casos, se trataría más de espacios de facilitación técnica o relacional, y no de auténticos procedimientos alternativos de revisión con efectos sustitutivos.

En conclusión, el encaje constitucional de la mediación y otros métodos equivalentes en materia tributaria ha sido delimitado con claridad: no pueden sustituir a los cauces legales de revisión previstos por el Estado, ni convertirse en condición para acceder a la justicia, pero pueden tener cierto encaje complementario si se articulan con plena voluntariedad y dentro de la lógica colaborativa de la instrucción administrativa.

Así, el Tribunal no niega la utilidad de estas fórmulas, pero restringe severamente su institucionalización cuando afecten al sistema común de garantías procesales, blindando la función revisora del Estado en materia tributaria frente a posibles innovaciones autonómicas de naturaleza procedimental.

### 19.1.3 Ámbitos de Aplicación de la Mediación Tributaria

La mediación en materia tributaria ofrece un marco alternativo para resolver conflictos entre la Administración y los contribuyentes, evita la confrontación directa y promueve soluciones basadas en el diálogo y la transparencia. Se aplica en diversos escenarios sobre problemas de gestión y aplicación de tributos, desde disputas interpretativas sobre normativa fiscal hasta procedimien-

---

207. **Artículo 213. Medios de revisión.** 1. Los actos y actuaciones de aplicación de los tributos y los actos de imposición de sanciones tributarias podrán revisarse, conforme a lo establecido en los capítulos siguientes, mediante: a) Los procedimientos especiales de revisión. b) El recurso de reposición. c) Las reclamaciones económico-administrativas.

tos sancionadores o conflictos derivados de la tributación de grandes patrimonios. También resulta útil en procesos de inspección, en los que las partes pueden alcanzar acuerdos sobre regularizaciones fiscales, o en situaciones de dificultad económica, facilitando condiciones flexibles para el pago de deudas.

Este medio de resolución de conflictos se centra en la resolución de conflictos interpretativos o en la gestión de discrepancias en procesos de inspección, pero además podría integrarse en una amplia variedad de mecanismos ya previstos en el ordenamiento jurídico. Entre ellos, destacan la tasación pericial contradictoria, los acuerdos previos de valoración, los convenios en materia concursal del artículo 164.4 de la LGT o los acuerdos sobre aplazamientos y fraccionamientos de pago en procedimientos de recaudación. Asimismo, dentro del procedimiento de inspección tributaria, la posibilidad de alcanzar acuerdos previos de valoración con el inspector actuario o la conformidad con la propuesta de regularización reflejan el carácter negociado de ciertas actuaciones fiscales.

Todos estos mecanismos, en mayor o menor medida, responden a una lógica de concertación entre la Administración y el contribuyente, al permitir que la imposición tributaria no sea únicamente el resultado de una decisión unilateral, sino el producto de una interpretación consensuada de la norma dentro del marco legal. En este sentido, la mediación puede aportar un enfoque más estructurado y eficaz, consolidando la transparencia y la confianza mutua en la aplicación del sistema tributario.

Siguiendo esta línea, la mediación también podría aplicarse en el contexto de la conformidad en actas de inspección, dado que su naturaleza jurídica involucra distintos grados de acuerdo entre la Administración y el contribuyente. En los casos en los que la conformidad se interpreta como un acto de fijación consensual de la obligación tributaria, la mediación actuaría como un mecanismo para clarificar discrepancias en la determinación de los elementos impositivos, evitando futuras impugnaciones o litigios. Asimismo, en situaciones en las que la conformidad opera como una confesión extrajudicial de hechos, la mediación ofrecería un espacio para la revisión y matización de los hechos reconocidos, a fin de garantizar que el acuerdo refleje fielmente la realidad económica del contribuyente sin dar lugar a interpretaciones forzadas o erróneas.

Del mismo modo, en los procedimientos de comprobación e investigación, la mediación puede facilitar un acercamiento entre la Inspección y el contribuyente para discutir criterios de valoración, elementos de prueba y documentación justificativa, reduciendo la imposición de ajustes tributarios desproporcionados o innecesarios. En este sentido, esta herramienta no sustituiría la potestad de la Administración para determinar la obligación fiscal, pero sí contribuiría a una aplicación más equitativa y consensuada de la norma, minimizando la conflictividad en la relación jurídico-tributaria.

No menos importante resulta poner el foco en la búsqueda de soluciones pactadas en el ámbito sancionador tributario. Al igual que en otros sectores, como el educativo, donde se han implementado procesos de mediación en conflictos de convivencia, en el ámbito tributario se abre la posibilidad de

aplicar enfoques restaurativos que permitan gestionar las infracciones de manera más eficaz y equitativa.

La justicia restaurativa en este contexto no supone la renuncia a la potestad sancionadora del Estado, sino una forma de redefinir su aplicación, integrando mecanismos de responsabilidad, reparación y prevención. En lugar de limitarse a la imposición de sanciones, esta orientación busca que el contribuyente asuma un compromiso activo en la regularización de su situación fiscal, facilitando acuerdos que no solo corrijan la infracción, sino que contribuyan a la consolidación de una cultura de cumplimiento voluntario.

Desde esta óptica, la mediación dentro del procedimiento sancionador tributario se configura como un instrumento complementario que refuerza la seguridad jurídica, ofrece soluciones más adaptadas a la realidad económica del infractor y permite a la Administración adoptar respuestas más proporcionales y efectivas, sin menoscabar los principios de legalidad y disuasión del ordenamiento tributario.

#### **19.1.4 Ventajas de la Mediación Tributaria**

La mediación tributaria, cuando se articula con garantías y dentro del respeto al marco normativo, ofrece una serie de ventajas que no pueden ser ignoradas en un momento en el que la relación entre contribuyentes y administración fiscal reclama nuevas formas de entendimiento. En primer lugar, constituye una herramienta eficaz para reducir la litigiosidad, al evitar que conflictos que podrían resolverse mediante el diálogo terminen sobrecargando innecesariamente a los tribunales o a los órganos económico-administrativos. Al canalizar los desacuerdos por vías más ágiles y colaborativas, se gana en eficiencia institucional y también se protege al sistema de recursos de una saturación que compromete su función garantista.

Junto a ello, la mediación tributaria contribuye a reforzar la seguridad jurídica de los contribuyentes, al permitir que las partes alcancen soluciones claras, adaptadas al caso concreto, pero siempre dentro de los márgenes de la legalidad. Frente a la incertidumbre que puede rodear a un proceso judicial o incluso a una resolución administrativa prolongada, el acuerdo alcanzado en mediación introduce certeza y previsibilidad, condiciones indispensables para cualquier relación jurídica madura.

Otro aspecto relevante es su capacidad para agilizar los procedimientos, ya que los tiempos que habitualmente se consumen en fases de recurso, impugnación o ejecución pueden acortarse de forma significativa si las partes optan por resolver su conflicto de manera consensuada. Esta celeridad beneficia no solo al contribuyente, que evita un desgaste prolongado, sino también a la propia Administración, que puede recuperar recursos y tiempo para dedicarlos a tareas de mayor valor añadido.

Más allá de lo procedimental, la mediación favorece un cambio en el tono de la relación entre la Administración y ciudadanía fiscal. Al abrir un espacio estructurado de diálogo y reconocimiento mutuo, se evita la deriva hacia posiciones de enfrentamiento y se promueve un vínculo institucional más cooperativo. El contribuyente deja de ser visto como mero sujeto pasivo o potencial incumplidor, y se convierte en un interlocutor válido, capaz de negociar, argumentar y comprometerse dentro del marco legal.

Finalmente, la mediación introduce una dosis de flexibilidad razonable en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, especialmente en aquellos casos donde la situación económica del contribuyente impide un cumplimiento inmediato, pero no su voluntad de regularización. Sin menoscabar el interés público ni relativizar el deber de contribuir, la mediación puede facilitar soluciones de pago que respeten la legalidad y a la vez garanticen el equilibrio entre capacidad económica y responsabilidad fiscal.

En suma, la mediación tributaria no es una concesión ni una fórmula evasiva: es una forma moderna de entender la relación jurídica fiscal, donde la ley sigue siendo el eje, pero el acuerdo se convierte en vehículo legítimo de cumplimiento y confianza institucional.

### Sabías que...

*La mediación en el ámbito tributario es una alternativa viable dentro del marco de la Ley General Tributaria y del procedimiento administrativo. Aunque la potestad tributaria de la Administración es irrenunciable y está sujeta a principios de legalidad y objetividad, existen espacios de flexibilidad que permiten la negociación en determinados procedimientos. La implementación de mecanismos de mediación y resolución alternativa de conflictos en materia tributaria reduce la litigiosidad y mejora la relación entre el contribuyente y la Administración, garantizando una mayor seguridad jurídica y eficiencia en la gestión tributaria. De esta manera, se refuerza un modelo de cumplimiento fiscal basado en la cooperación, el diálogo y la responsabilidad compartida, en beneficio tanto del Estado como de los ciudadanos.*

### Caso práctico

#### **Mediación Administrativa en un Conflicto Tributario (caso simulado)**

##### **1 Contexto del conflicto**

*Una empresa del sector tecnológico ha sido objeto de una inspección tributaria que concluye con una liquidación complementaria del Impuesto sobre Sociedades, junto con una sanción económica por discrepancias en la deducción de ciertos gastos de I+D. La empresa alega que dichos gastos están correctamente justificados conforme a la Ley del Impuesto sobre Sociedades, mientras que la Agencia Tributaria sostiene que no cumplen los requisitos establecidos.*

*Para evitar un largo procedimiento contencioso-administrativo y buscar una solución equitativa dentro del marco normativo, ambas partes acuerdan recurrir a una mediación administrativa en el ámbito tributario, conforme a lo permitido por la Ley General Tributaria (LGT, Ley 58/2003), en materia de terminación convencional (art. 86 LPC) y acuerdos en procedimientos sancionadores.*

##### **2. Tipo de Mediación**

*Este caso se encuadra en una **mediación evaluativa y administrativa**, dado que el mediador debe contar con conocimientos técnicos y jurídicos en materia fiscal. A diferencia de una mediación facilitativa, donde las partes construyen por sí mismas la solución, en la mediación evaluativa el mediador aporta información legal y técnica para orientar el proceso dentro del marco normativo.*

**Clasificación:**

**Mediación Administrativa:** Se desarrolla dentro del procedimiento administrativo tributario y está sujeta a los principios de legalidad y buena administración.

**Mediación Evaluativa:** El mediador analiza la viabilidad jurídica de las posiciones y sugiere soluciones dentro de los márgenes normativos.

**Mediación Convencional:** Se realiza en el marco de la terminación convencional del procedimiento permitida por la LGT, específicamente en el procedimiento sancionador y en la liquidación complementaria.

**3. Aplicación del Modelo MEDAD**

El modelo MEDAD (**Metodología, Escucha Activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión Comparativa**) se implementa en este caso siguiendo las siguientes fases:

**3.1 Metodología**

Se designa un **mediador especializado en derecho fiscal**.

Se acuerdan reglas básicas: confidencialidad, buena fe y límite legal de la negociación.

Se establece un **caucus** previo, permitiendo que ambas partes expresen sus posiciones de manera separada antes de la sesión conjunta.

**3.2 Escucha Activa**

El mediador da inicio a la sesión conjunta y permite que cada parte exponga su postura:

**Representante de la Empresa:**

“Hemos aplicado correctamente la deducción conforme a la Ley del Impuesto sobre Sociedades y disponemos de informes técnicos que respaldan nuestra postura.”

“Consideramos que la sanción es desproporcionada y que no ha existido dolo ni intención de fraude.”

**Agencia Tributaria:**

“Los criterios utilizados para justificar la deducción no cumplen con los requisitos exigidos por la norma.”

“Sin embargo, reconocemos que existe un margen de interpretación en la documentación presentada.”

El mediador reformula ambas posiciones y detecta un punto de posible acuerdo: la diferencia radica en la interpretación de los requisitos documentales de la deducción.

**3.3 Diagnóstico**

**Factores que originan el conflicto:**

**Normativa Tributaria:** Interpretación diferente de los requisitos de deducción.

**Prueba Documental:** Divergencia en la evaluación de los documentos aportados.

**Criterios de Inspección:** Aplicación de un criterio restrictivo en la valoración de gastos de I+D.

**Impacto Económico:** Consecuencias financieras significativas para la empresa si se mantiene la sanción.

**3.4 Armonización de Intereses (Negociación)**

El mediador intenta simplificar el problema y centrarse en una solución viable, evitando una escalada innecesaria del conflicto.

Se exploran alternativas:

**Revisión de la documentación:** Se acuerda una revisión detallada de los justificantes de los gastos de I+D con un peritaje externo.

**Reducción de la sanción:** La Agencia Tributaria acepta aplicar una **reducción de la sanción** conforme al artículo 188.3 de la LGT si la empresa colabora en la regularización.

**Aplazamiento del pago:** Se permite un **fraccionamiento de la deuda tributaria** según el artículo 65 de la LGT.

**3.5 Decisión Compartida (Acuerdo Final)**

Tras la negociación, las partes alcanzan un **acuerdo vinculante**:

La empresa acepta regularizar la deducción aplicando un criterio más conservador.

La Agencia Tributaria reduce la sanción al mínimo permitido legalmente.

Se permite un fraccionamiento de la deuda tributaria sin intereses de demora adicionales.

El acuerdo evita un procedimiento contencioso-administrativo y proporciona una solución equilibrada para ambas partes.

**4. Beneficios de la Mediación en este Caso**

**Evita la judicialización del conflicto**, reduciendo costes y tiempos.

**Garantiza una solución equitativa**, respetando el principio de legalidad tributaria.

**Mejora la relación entre empresa y Administración**, fomentando el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

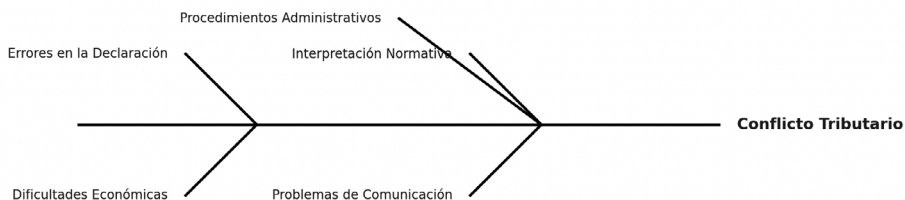
**Refuerza la seguridad jurídica** en la aplicación de incentivos fiscales, evitando interpretaciones contradictorias.

**Conclusión Final**

El punto de inflexión en la estrategia del mediador surgió cuando, en un momento clave de la negociación, reformuló el conflicto no como una disputa sobre la legalidad de la deducción, sino como un problema de seguridad jurídica en la interpretación de la normativa fiscal. En lugar de centrarse en la confrontación entre la empresa y la Agencia Tributaria, planteó una pregunta decisiva: "¿Cómo podemos garantizar que la deducción fiscal sea aplicable sin generar incertidumbre futura para otras empresas del sector?".

Este cambio de perspectiva llevó a ambas partes a salir del esquema de "ganador-perdedor" y a reconocer que el conflicto además de afectar a la empresa en cuestión, formaba parte de un problema sistémico sobre la aplicación de los incentivos fiscales a la I+D. A partir de ahí, la Agencia Tributaria accedió a reconsiderar su criterio con la participación de un perito externo, y la empresa, en lugar de mantenerse en una posición defensiva, aceptó regularizar su deducción con un enfoque más conservador, lo que facilitó la reducción de la sanción y el fraccionamiento del pago. El mediador, con esta estrategia, desactivó la resistencia de ambas partes y convirtió un litigio potencial en un acuerdo con implicaciones más amplias, reforzando la seguridad jurídica para futuros casos y sentando un precedente en la interpretación de deducciones fiscales.

**Diagrama de Ishikawa - Mediación en Conflictos Tributarios**



**19.2 MEDIACIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA**

La función pública es un ámbito complejo en el que se entrecruzan múltiples relaciones jurídicas, laborales y organizativas, reguladas por el derecho administrativo y sometidas a estrictos principios de legalidad, mérito e igual-

dad. A pesar de la rigidez normativa que caracteriza la Administración pública, los conflictos entre empleados públicos, sindicatos y la propia Administración son una constante que requiere mecanismos eficientes de resolución.

En este ámbito, se genera una relación de sujeción especial, en la que los funcionarios, a diferencia de los trabajadores del sector privado, asumen una serie de deberes legales que implican obediencia, cumplimiento y lealtad institucional. Este marco jurídico establece limitaciones a ciertos derechos individuales en favor del interés general y de la correcta prestación del servicio público, lo que puede dar lugar a tensiones en la interpretación y aplicación de sus derechos y obligaciones.

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), introduce herramientas para la resolución de conflictos en el seno de la función pública. El artículo 45 de dicho texto legal establece la posibilidad de acudir a mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos colectivos, como la mediación y el arbitraje. La mediación en este ámbito se presenta como una herramienta capaz de facilitar acuerdos entre la Administración y los empleados públicos, evitando la prolongación de disputas y reduciendo la conflictividad dentro del sector público.

Dicho precepto reconoce que las Administraciones Públicas y las organizaciones sindicales pueden acordar la creación y configuración de sistemas de solución extrajudicial para aquellos conflictos derivados de la negociación, aplicación e interpretación de los Pactos y Acuerdos laborales, salvo en aquellas materias en las que exista reserva de ley. Además, establece que la mediación será obligatoria cuando una de las partes la solicite, si bien las propuestas del mediador no son vinculantes salvo aceptación expresa de las partes. El arbitraje, en cambio, solo se aplicará si ambas partes acuerdan someterse a él y comprometerse a cumplir la decisión arbitral.

Aunque el artículo 45 TREBEP se centra en conflictos colectivos, el marco de la mediación en la función pública podría ampliarse para abordar conflictos individuales que afectan a los empleados públicos en su relación con la Administración. De este modo, la mediación no solo se utilizaría en la negociación colectiva, sino que se aplicaría en disputas surgidas en procesos de selección, conflictos interpersonales dentro de la Administración, problemas relacionados con la conciliación laboral y familiar, discrepancias sobre movilidad funcional y territorial, retribuciones o situaciones de acoso laboral.

En este sentido, la mediación administrativa basada en el modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida) permitiría abordar estos conflictos dentro de un marco estructurado que garantice tanto la legalidad como la satisfacción de los intereses de las partes. La mediación actuaría como un canal de diálogo que facilitaría soluciones ajustadas a derecho sin necesidad de recurrir a la vía contenciosa.

Desde la perspectiva la mediación en la función pública podría estructurarse en distintos ámbitos:

Por un lado, en los procesos de concurrencia competitiva (oposiciones y concursos de méritos), donde surgen frecuentes disputas por la baremación de méritos, errores en la corrección de exámenes, transparencia en los tribunales calificadoros o la asignación de plazas en concursos de traslados. En estos casos, la mediación podría ofrecer una alternativa ágil que permita aclarar errores, corregir posibles irregularidades y garantizar la satisfacción de los principios de igualdad y mérito sin necesidad de iniciar un procedimiento contencioso-administrativo.

Otro de los escenarios donde la mediación resulta especialmente útil es en los conflictos interpersonales entre empleados públicos. La convivencia en los entornos administrativos no está exenta de tensiones, y los problemas derivados de liderazgo ineficaz, organización deficiente o incluso situaciones de acoso laboral pueden entorpecer el desempeño de las funciones públicas. La mediación en estos casos permitiría establecer espacios de diálogo para prevenir la escalada de los conflictos, promoviendo soluciones que restauren la convivencia y el respeto en el entorno laboral.

Además, la pérdida o reclamación de derechos laborales es otra fuente de conflicto recurrente en la Administración. Las reclamaciones sobre la conciliación de la vida laboral y familiar, los permisos, la movilidad funcional, los complementos salariales, los trienios o la jubilación anticipada generan numerosos recursos administrativos que podrían resolverse mediante mediación. Aplicando el modelo MEDAD, se podrían analizar las disposiciones normativas aplicables, evaluar las opciones de solución dentro del marco legal y alcanzar acuerdos equitativos entre los empleados públicos y la Administración.

En sectores específicos como el docente, universitario, policial o sanitario, la mediación también adquiere una relevancia particular. En el ámbito universitario, las disputas sobre acreditaciones, promociones o carga docente podrían resolverse a través de la mediación antes de acudir a instancias judiciales. En cuerpos de seguridad como la Policía o la Guardia Civil, la mediación serviría para gestionar conflictos en la asignación de destinos, ascensos o retribuciones. En el sector sanitario, la mediación ayudaría a solucionar problemas de gestión de personal, jornadas laborales y recursos asistenciales.

Un elemento clave de la mediación en la función pública es su compatibilidad con el procedimiento administrativo. La Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 86, permite la terminación convencional de procedimientos administrativos. Esto significa que sin necesidad de un apoderamiento legal más específico, ciertos conflictos dentro de la Administración pueden resolverse mediante acuerdos en la propia vía administrativa, sin necesidad de recurrir a la jurisdicción contenciosa. La mediación se presenta así como una herramienta idónea para evitar la judicialización innecesaria de disputas administrativas.

Por otro lado, el artículo 112 de la Ley 39/2015 regula la impugnación de actos administrativos a través de recursos administrativos como el de alzada y reposición. La mediación podría incorporarse como un mecanismo previo a la resolución de estos recursos, permitiendo que las partes alcancen acuerdos sin

necesidad de que la Administración dicte una resolución unilateral. Esto reduciría la carga de trabajo de los órganos administrativos y agilizaría la resolución de conflictos.

En conclusión, la mediación en la función pública es una vía de resolución de conflictos que, aunque ya está contemplada en el artículo 45 TREBEP para los conflictos colectivos, debería ampliarse a disputas individuales y sectoriales. Su aplicación en oposiciones, conflictos interpersonales, reclamaciones de derechos y sectores específicos de la Administración permitiría una gestión más eficiente y equitativa de los conflictos dentro del sector público.

### **19.2.1 El mediador en la Función Pública: Gestión de conflictos, emociones y aplicación del modelo MEDAD**

El ámbito de la Función Pública es un escenario donde las relaciones laborales adquieren una dimensión singular, marcada por la estabilidad en el empleo, la jerarquía administrativa y la presencia de derechos y deberes que condicionan la convivencia entre funcionarios y Administración. Si bien la normativa regula en detalle las condiciones de acceso, desempeño y promoción de los empleados públicos, la realidad es que los conflictos son frecuentes y abarcan —como se ha indicado— desde cuestiones disciplinarias hasta problemas de conciliación, pasando por situaciones de acoso laboral (mobbing), discrecionalidad en la asignación de destinos o problemas en la promoción profesional.

Cuando un conflicto se agudiza en la Administración, además de afectar a las partes implicadas, puede generar un clima de tensión que repercute en toda la estructura organizativa. La burocracia, los procedimientos reglados y la resistencia al cambio suelen hacer que la resolución de estos problemas se dilate en el tiempo, incrementando la frustración de los afectados. En este contexto, la mediación administrativa se convierte en una herramienta clave para gestionar de manera eficiente y humanizada los conflictos en la Función Pública.

El mediador en este ámbito debe poseer un conocimiento profundo del marco normativo que rige la Función Pública, pero, sobre todo, debe comprender la cultura organizativa de la Administración y los factores que influyen en la generación de conflictos. Su labor consiste en aplicar técnicas de resolución de disputas y sobre todo, entender el contexto en el que surgen los desacuerdos con el fin de facilitar un diálogo que permita alcanzar acuerdos viables dentro de los márgenes legales y administrativos.

Una de las principales dificultades que enfrenta el mediador en la Función Pública es la percepción de que los conflictos se resuelven exclusivamente a través de procedimientos formales, lo que genera desconfianza hacia métodos alternativos como la mediación. El mediador debe trabajar para desmontar esta creencia, mostrando que el diálogo estructurado puede ser una vía eficaz para evitar litigios prolongados y mejorar el clima laboral.

Un mediador en la Función Pública debe poseer una combinación de habilidades y conocimientos que le permitan gestionar eficazmente los conflictos en este ámbito. La neutralidad y la objetividad son esenciales para garantizar que su intervención sea imparcial y que las soluciones propuestas respondan a criterios de equidad y transparencia. La capacidad de escucha activa resulta clave, ya que muchos funcionarios experimentan la sensación de no ser atendidos por la jerarquía administrativa, por lo que el mediador debe validar sus preocupaciones y generar un clima de confianza.

A su vez, las habilidades de negociación juegan un papel determinante, pues los conflictos en este ámbito suelen requerir soluciones intermedias que equilibren los intereses de la Administración y los derechos de los empleados públicos. Un conocimiento sólido del marco legal es indispensable para que cualquier acuerdo alcanzado sea viable y compatible con la normativa vigente.

Finalmente, la gestión de emociones cobra especial importancia, dado que los conflictos suelen estar marcados por la frustración, la percepción de injusticia o el temor a represalias. Un mediador eficaz debe ser capaz de canalizar estas emociones hacia un diálogo constructivo que permita transformar el conflicto en una oportunidad de mejora en la gestión de la Función Pública.

### Sabías que...

*El mediador en la Función Pública desempeña un rol fundamental en la resolución de conflictos, actuando como puente entre los funcionarios y la Administración. Su labor contribuye a solucionar disputas individuales y ayuda a fortalecer la cultura organizativa y mejorar la gestión del talento en el sector público.*

*El modelo MEDAD es una herramienta eficaz para estructurar el proceso de mediación, garantizando que las soluciones alcanzadas sean justas, viables y sostenibles en el tiempo. En última instancia, la mediación administrativa en la Función Pública busca prevenir o resolver conflictos y promover un entorno laboral más equitativo, transparente y orientado al servicio público.*

### Caso práctico

**Mediación Administrativa en un Conflicto por Exclusión en un Proceso de Oposición (caso simulado)**

#### **1. Contexto del Conflicto**

*María llevaba cuatro años preparando una oposición para acceder al Cuerpo de Técnicos del Grupo A1 de la Administración Pública. Tras haber superado las fases previas del proceso selectivo, se presentó a la última prueba: el ejercicio de desarrollo oral de temas. Sin embargo, al momento de identificarse, se dio cuenta de que había extraviado su Documento Nacional de Identidad (DNI).*

*Intentó acreditar su identidad con su carné de conducir, pero el tribunal de la oposición rechazó este documento y, tras deliberar durante una hora, tomó la decisión colegiada de excluirla del examen. Se le informó que debía abandonar la sala sin poder realizar la prueba. María, angustiada y frustrada, argumentó que su carné de conducir era un documento oficial emitido por la Administración y que se podía comprobar su identidad por otros medios, como el registro del INE o la verificación con su expediente administrativo.*

*Ante la inminencia de la prueba y la gravedad del perjuicio que podría derivarse de su exclusión, se activó un mecanismo de mediación urgente en la Sala de Mediación Administrativa para la Resolución Rápida de Conflictos en Oposiciones, con el objetivo de evitar un perjuicio irreparable y asegurar el respeto a los principios de mérito y capacidad en el proceso selectivo.*

## **2. Aplicación del Modelo MEDAD en la Mediación**

La mediación se estructuró bajo el modelo MEDAD (Metodología, Escucha Activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión Compartida), garantizando un proceso rápido y eficaz.

### **2.1 Metodología**

-Se estableció un proceso de mediación urgente dado que el retraso en la adopción de la decisión podía causar un perjuicio de imposible o difícil reparación para la aspirante.

-Se convocó a la aspirante, al tribunal de la oposición y al mediador en la Sala de Mediación Administrativa.

-Se inició el proceso con un caucus (reunión privada) entre la aspirante y el mediador para comprender su situación y estado emocional antes de proceder a la sesión conjunta.

### **2.2 Escucha Activa**

El mediador permitió que cada una de las partes expresara su posición:

Aspirante (María):

-“Llevo cuatro años preparando esta oposición. No tengo ninguna intención de hacer fraude, simplemente perdí mi DNI.”

-“Mi carné de conducir es un documento oficial emitido por la Administración Pública que acredita mi identidad.”

-“Me han tenido esperando una hora sin darme ninguna alternativa, sin permitirme siquiera demostrar mi identidad de otra forma.”

Tribunal de la Oposición:

-“Las bases de la convocatoria establecen que la identificación se debe hacer mediante DNI o pasaporte, sin excepciones.”

-“Si permitimos esta flexibilidad, otros aspirantes pueden cuestionar la validez del proceso.”

-“No podemos comprometernos a aceptar documentos que no han sido previstos en la normativa.”

El mediador reformuló las posiciones para resaltar los intereses comunes:

-Ambas partes buscan garantizar un proceso justo y transparente.

-La exclusión de la aspirante podría afectar la imagen de la objetividad y equidad del tribunal si no se consideraban todas las opciones disponibles.

-La normativa no debe ser aplicada de manera inflexible si existen precedentes administrativos o jurisprudenciales que permitan otra interpretación.

### **1.3 Diagnóstico : Se analizaron las causas estructurales del conflicto:**

-Normativa poco flexible: La convocatoria no prevé alternativas para casos de pérdida del DNI.

-Descoordinación administrativa: No se consultó si el órgano convocante tenía precedentes en casos similares.

-Impacto sobre la aspirante: Se generaba un daño irreparable al no permitirle rendir la prueba.

-Tiempo limitado: Era necesario tomar una decisión urgente para no afectar la logística del examen.

### **2.4 Armonización de Intereses**

El mediador aplicó el método Okbam, buscando la solución más simple y efectiva:

-Se propuso una medida cautelar que permitiera a la aspirante realizar el examen mientras se resolvía formalmente su situación.

-Se sugirió elevar una consulta urgente al órgano convocante sobre la validez del carné de conducir como documento identificativo en casos excepcionales.

-Se argumentó que, de no aceptarse su documento, su examen podía ser anulado posteriormente, sin afectar la equidad del proceso.

-El tribunal, tras deliberar, aceptó la solución como una medida que no comprometía el procedimiento ni generaba privilegios indebidos.

### **2.5 Decisión Compartida y Acuerdo Final**

*La aspirante pudo realizar el ejercicio oral, sujeto a la confirmación posterior de la validez de su documento.*

*Se elevó una consulta al órgano convocante sobre la ampliación de los documentos válidos para identificación en futuras oposiciones.*

*Finalmente, el órgano convocante validó la interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, considerando que el carné de conducir, al ser un documento oficial emitido por la Administración, podía ser aceptado en determinados casos.*

*La medida cautelar se convirtió en una decisión definitiva, permitiendo que la aspirante continuara en el proceso selectivo sin vulnerar los principios de igualdad y mérito.*

### **3. Conclusiones**

*El punto de inflexión en la mediación se produjo cuando el mediador reformuló el conflicto no como un problema de documentación, sino como una cuestión de equidad y proporcionalidad en la aplicación de la normativa. Al introducir el principio de no causar un daño irreparable por una cuestión formal y proponer una solución reversible—permitir el examen con reserva hasta la validación del documento—se desbloqueó la rigidez del tribunal. La clave fue desactivar la percepción de riesgo institucional con una medida cautelar que garantizaba la equidad sin comprometer el procedimiento, permitiendo así un consenso que, en otro contexto, habría sido impensable.*

*Este modelo de mediación en oposiciones y procesos de concurrencia competitiva puede replicarse para resolver otros problemas como errores administrativos, conflictos por puntuaciones o incidencias en tribunales selectivos, garantizando que los procesos sean más justos y eficientes.*

*Este desarrollo integra la aplicación del modelo MEDAD, a través de un enfoque estructurado y narrativo, mostrando cómo la mediación puede resolver eficazmente conflictos en la función pública.*

## **19.3 MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DEPORTE: UN ENFOQUE INTEGRAL**

El deporte no se limita a la mera actividad física, sino que se proyecta como un fenómeno con hondas implicaciones en el bienestar individual, la cohesión social y el desarrollo económico. Aunque su esencia se despliega en el ámbito privado, su innegable dimensión pública lo vincula con el Derecho Administrativo, el cual ordena, supervisa y ejerce su control para asegurar su correcta gestión y el respeto a los principios de legalidad, seguridad jurídica e igualdad. Sin embargo, el modelo de intervención predominante, asentado en la autotutela y la prerrogativa administrativa, requiere fórmulas más flexibles y dialogadas que propicien la armonización de intereses y una gestión más eficiente de los conflictos.

Bajo la autotutela y la prerrogativa la Administración dicta y ejecuta sus actos sin necesidad de acudir previamente a los tribunales, desplegando su potestad con efectos inmediatos sobre federaciones, clubes, deportistas y la sociedad en general. Ejemplos claros de este modelo son las resoluciones del Consejo Superior de Deportes (CSD) sobre la financiación de entidades deportivas o las decisiones del Tribunal Administrativo del Deporte (TAD) en conflictos electorales dentro de las federaciones. Del mismo modo, la supervisión de las ligas profesionales y la imposición de sanciones en materia de dopaje evidencian el predominio del poder público en la regulación del ámbito deportivo.

La evolución del deporte en España ha configurado un escenario en el que los conflictos ya no pueden afrontarse exclusivamente desde una perspectiva sancionadora o litigiosa. La creciente complejidad del ecosistema deportivo, donde convergen aspectos normativos, económicos, sociales y de derechos fundamentales, exige mecanismos que favorezcan soluciones dialogadas y equilibradas. La mediación administrativa en el ámbito deportivo responde a esta necesidad, ofreciendo un cauce más ágil y colaborativo para gestionar las disputas y garantizar la estabilidad institucional.

La necesidad de adaptación de la legislación deportiva a la realidad actual, reconocida en diversas normativas de la Unión Europea, ha impulsado un marco en el que la mediación es deseable y necesaria para garantizar la estabilidad y el desarrollo del deporte como fenómeno social.

En este escenario del deporte, la mediación se convierte en un instrumento eficaz para garantizar la correcta expedición de licencias, especialmente en casos en los que puedan surgir discriminaciones por razón de edad, género, identidad sexual o nacionalidad. Al tratarse de un procedimiento administrativo, la intervención de la mediación administrativa permite encauzar las disputas sin necesidad de recurrir a instancias judiciales, asegurando que los derechos de los deportistas sean respetados sin dilaciones innecesarias.

La igualdad y la inclusión en el deporte también encuentran en la mediación un mecanismo de protección y promoción. La exclusión de deportistas por razones relacionadas con su identidad de género, orientación sexual o discapacidad, así como las dificultades que enfrentan las mujeres en el ámbito deportivo, no son meros problemas individuales, sino reflejos de una estructura que necesita reformularse. En este sentido, la mediación facilita la aplicación efectiva de medidas de equidad y la adaptación de la normativa a realidades diversas, permitiendo la conciliación entre las exigencias reglamentarias y el respeto a los derechos fundamentales.

Así, la protección de las deportistas en situación de embarazo o maternidad, asegurando su derecho a voto en las asambleas federativas y la conservación de su estatus de deportistas de alto nivel, además de ser un acto de justicia individual, se convierte en una garantía estructural de igualdad en el sistema deportivo.

Igualmente, la mediación es una herramienta fundamental en las relaciones entre las federaciones deportivas y las administraciones públicas. La constante interacción entre estos organismos genera conflictos en torno a la regulación de competiciones, la gestión de subvenciones y la descentralización de competencias deportivas entre el Estado y las comunidades autónomas.

Otro ámbito clave es la descentralización de competencias en materia deportiva, que puede generar tensiones entre comunidades autónomas y la Administración General del Estado. La mediación interadministrativa deportiva se convierte aquí en una herramienta útil para coordinar la aplicación de normativas, como aquellas referidas a control antidopaje o financiación de programas de alto rendimiento, logrando consensos que refuercen la seguridad jurídica y la coherencia en la gestión del deporte en España.

En lo que respecta a los derechos de los deportistas, la MEDAD puede intervenir en controversias vinculadas a decisiones de las federaciones en materia de licencias, elegibilidad o clasificación para competiciones internacionales. Un atleta que impugna su exclusión de un campeonato por una interpretación controvertida del reglamento puede encontrar en la mediación una vía para negociar con la federación, evitando largos procedimientos judiciales y garantizando un trato más equitativo.

Adicionalmente, la mediación también cobra relevancia en la gestión de recursos y patrimonio de las federaciones deportivas, en la resolución de conflictos derivados de la organización de eventos internacionales y en la relación entre clubes, asociaciones y organismos reguladores. Su objetivo es el de fomentar la cooperación, la transparencia y la buena gobernanza en el ecosistema deportivo.

Finalmente, la mediación administrativa deportiva puede resultar un mecanismo idóneo para abordar disputas derivadas de expedientes disciplinarios o sancionadores con repercusiones administrativas, como sanciones impuestas por organismos reguladores fuera del terreno de juego o relacionadas con normativas antidopaje, licencias y participación en competiciones.

Por otro lado, la creación de un Estatuto del Deportista, concebido como una auténtica carta de derechos y deberes de las personas que practican deporte, refuerza la necesidad de contar con herramientas eficaces de resolución de conflictos. La visibilidad socio-profesional de los deportistas, su seguridad jurídica y su protección en situaciones de vulnerabilidad no pueden depender únicamente de la interpretación unilateral de las normas por parte de las federaciones o de la intervención tardía de los tribunales.

La mediación administrativa ofrece una vía intermedia que permite abordar estas cuestiones desde un enfoque preventivo y restaurativo, garantizando que los principios de igualdad, inclusión y seguridad jurídica no sean meras declaraciones de intenciones, sino realidades palpables en el día a día del deporte. En este marco, la mediación se consolida como un pilar esencial dentro del sistema deportivo, proporcionando respuestas ágiles y equitativas a los conflictos derivados de la aplicación de la normativa, la gestión de recursos y la garantía de derechos fundamentales.

La consolidación de su presencia institucional y legal responde a la necesidad de modernizar el sistema deportivo, y también refleja un cambio de paradigma en la forma en que se concibe la resolución de conflictos en este ámbito. Se trata de construir un modelo en el que el diálogo y el consenso sean la base sobre la que se asiente el futuro del deporte en España.

### 19.3.1 Marco normativo y competencial de la mediación en el Deporte

En el ordenamiento jurídico español, la Ley 38/2022, de 30 de diciembre, del Deporte establece la regulación de los conflictos en el deporte, asignando un papel fundamental al Consejo Superior de Deportes (CSD) y al Tribunal Administrativo del Deporte (TAD) en la resolución de recursos administrativos.<sup>208</sup>

Esta ley incluye un título relativo a la solución de conflictos más desarrollado que el de su antecesora, intentando resolver la indeterminación jurídica existente hasta la fecha, en la que no se deslindaba con concreción qué tipo de actos tenían naturaleza privada y cuáles eran actos administrativos susceptibles de recurso en las formas establecidas en la legislación sobre procedimiento administrativo común.

La solución de conflictos en el ámbito deportivo se estructura en torno a la distinción entre los actos de carácter administrativo y aquellos que, siendo dictados por entidades privadas, pueden ser objeto de recurso conforme a la normativa vigente. En este contexto, el Consejo Superior de Deportes y el Tribunal Administrativo del Deporte desempeñan un papel central en la adopción de resoluciones que, por su naturaleza, están revestidas de fuerza ejecutiva, lo que implica su sometimiento a los principios del procedimiento administrativo común y su control dentro del ordenamiento jurídico.

Siguiendo las previsiones contenidas en el artículo 116 Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte son actos administrativos aquellos que derivan del ejercicio de potestades públicas atribuidas por la ley, tanto a los órganos del Consejo Superior de Deportes como al propio Tribunal Administrativo del Deporte en el marco de sus competencias. Entre estos actos se encuentran los laudos emitidos por el Consejo Superior de Deportes en su función arbitral respecto a la comercialización de derechos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional, una materia que ha cobrado especial relevancia en la regulación del deporte profesional.<sup>209</sup>

---

208. Normativa reguladora:

Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte

Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre federaciones deportivas españolas.

Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre sobre Disciplina Deportiva

Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva.

Orden ECD/2764/2015, de 18 de diciembre, por la que se regulan los procesos electorales en las federaciones deportivas españolas

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

209. Ley 39/2022: “Artículo 116. Actos de carácter administrativo. 1. Tienen naturaleza administrativa aquellos actos dictados por cualquiera de los órganos del Consejo Superior de Deportes en el ejercicio de potestades o competencias públicas previstas en la presente ley o en cualesquiera

Asimismo, poseen esta naturaleza administrativa las decisiones vinculadas a la concesión, gestión y control de ayudas y subvenciones públicas destinadas a entidades deportivas, garantizando que el uso de los recursos públicos en el deporte se realice conforme a los principios de legalidad y eficiencia.

Del mismo modo, los convenios que puedan suscribirse entre Administraciones Públicas para el fomento y desarrollo de actividades deportivas están sujetos a este régimen, asegurando la cooperación institucional dentro del marco normativo.

Otros actos administrativos incluyen el reconocimiento y extinción de la condición de deportista, entrenador o árbitro de alto nivel, estableciendo los criterios y requisitos necesarios para acceder a esta distinción, la cual otorga derechos y beneficios específicos. Igualmente, las decisiones que determinan las condiciones mínimas para la celebración de competiciones profesionales, en ausencia de convenios entre federaciones deportivas y ligas profesionales, se inscriben dentro de esta categoría, con el propósito de garantizar la estabilidad y equidad en el desarrollo de los eventos deportivos.

Por otra parte, la supervisión de los acuerdos de integración y separación de federaciones deportivas autonómicas en las federaciones nacionales también se configura como una función administrativa, asegurando que dichos procesos se ajusten a la legalidad y respeten el marco normativo que rige la estructura del deporte federado.

Más allá de los actos dictados directamente por órganos de la Administración, existen decisiones adoptadas por entidades privadas que, debido a su impacto en los derechos de los deportistas y en la regulación de las competiciones, pueden ser recurridas en los términos establecidos por la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este sentido, la expedición o denegación de licencias deportivas, un trámite funda-

---

*otras disposiciones. Asimismo, tienen esta condición las resoluciones que adopte el Tribunal Administrativo del Deporte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el título VII. 2. Específicamente, tienen carácter administrativo: a) Los laudos dictados por el Consejo Superior de Deportes en el ejercicio de la función arbitral establecida en el artículo 9 del Real Decreto-ley 5/2015, de 30 de abril, de medidas urgentes en relación con la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional. b) Los dictados en el procedimiento de concesión, gestión, comprobación, control y reintegro de ayudas y subvenciones públicas. c) Los convenios entre Administraciones Públicas que puedan suscribirse para la realización de actividades deportivas incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley. d) Los actos de reconocimiento y la extinción de la condición de deportista, entrenador o árbitro de alto nivel. e) Los actos que establecen las condiciones mínimas para la celebración de competiciones profesionales, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente, cuando no se encuentre vigente un convenio entre federación deportiva española y liga profesional. f) Los actos de control del contenido mínimo y del ajuste al ordenamiento jurídico de las cláusulas de los acuerdos de integración y separación de las federaciones deportivas autonómicas en las federaciones deportivas españolas. 3. Son actos dictados por entidades privadas susceptibles de recurso en los términos previstos en el título V capítulo II de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: a) Los de expedición o denegación de expedición de licencias deportivas. b) La calificación de competiciones oficiales de ámbito estatal.”*

mental para la participación en competiciones oficiales, así como la calificación de los torneos de ámbito estatal, son actos sujetos a control administrativo, permitiendo que los afectados puedan impugnar decisiones que consideren lesivas para sus derechos.

De este modo, el régimen de actos administrativos en el deporte, además de responder a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la transparencia en la gestión del sector, también refuerza los mecanismos de protección y garantía de los derechos de los distintos actores que conforman la estructura deportiva.<sup>210</sup>

La regulación contenida en el artículo 116 de la Ley 39/2022 establece que los actos administrativos en el ámbito deportivo, al estar sujetos al procedimiento administrativo común, se encuentran sometidos al régimen general de impugnación de actos administrativos. Esto quiere decir que pueden ser recurridos tanto en vía administrativa como ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.<sup>211</sup>

---

210. Artículo 116 Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte. TÍTULO VIII. De la solución de conflictos en el deporte. CAPÍTULO I. De la naturaleza de los actos. Artículo 116. Actos de carácter administrativo. 1. Tienen naturaleza administrativa aquellos actos dictados por cualquiera de los órganos del Consejo Superior de Deportes en el ejercicio de potestades o competencias públicas previstas en la presente ley o en cualesquiera otras disposiciones. Asimismo, tienen esta condición las resoluciones que adopte el Tribunal Administrativo del Deporte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el título VII. 2. Específicamente, tienen carácter administrativo: a) Los laudos dictados por el Consejo Superior de Deportes en el ejercicio de la función arbitral establecida en el artículo 9 del Real Decreto-ley 5/2015, de 30 de abril, de medidas urgentes en relación con la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional. b) Los dictados en el procedimiento de concesión, gestión, comprobación, control y reintegro de ayudas y subvenciones públicas. c) Los convenios entre Administraciones Públicas que puedan suscribirse para la realización de actividades deportivas incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley. d) Los actos de reconocimiento y la extinción de la condición de deportista, entrenador o árbitro de alto nivel. e) Los actos que establecen las condiciones mínimas para la celebración de competiciones profesionales, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente, cuando no se encuentre vigente un convenio entre federación deportiva española y liga profesional. f) Los actos de control del contenido mínimo y del ajuste al ordenamiento jurídico de las cláusulas de los acuerdos de integración y separación de las federaciones deportivas autonómicas en las federaciones deportivas españolas. 3. Son actos dictados por entidades privadas susceptibles de recurso en los términos previstos en el título V capítulo II de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: a) Los de expedición o denegación de expedición de licencias deportivas. b) La calificación de competiciones oficiales de ámbito estatal.

211. "La falta de información social o económico-patrimonial suele generar numerosos conflictos en las entidades deportivas, independientemente de su dimensión. Tampoco podemos olvidarnos de los habituales conflictos que surgen en el seno de los clubes o de las federaciones cuando se desarrollan procesos electorales: la aprobación del reglamento electoral,<sup>4</sup> los censos electorales, la presencia de interventores en diversas fases del proceso electoral, la validación de las candidaturas presentadas, la puesta en escena de las campañas electorales e incluso la composición de las juntas electorales son algunos de los ejemplos de conflictos que llegan a los órganos administrativos com-

El artículo 118 de la Ley 39/2022 refuerza esta premisa al disponer que los actos administrativos en el deporte pueden ser objeto de impugnación siguiendo los cauces establecidos en la legislación administrativa y contencioso-administrativa. Asimismo, prevé la posibilidad de que el Consejo Superior de Deportes intervenga impugnando actos en defensa de la regularidad esencial del procedimiento electoral en las federaciones deportivas españolas, lo que evidencia la especial trascendencia del control jurídico en este ámbito.<sup>212</sup>

Al hacerse mención a la citada Ley de procedimiento administrativo, la terminación convencional recogida en los artículos 86 de la Ley 39/2015 (LPC) y el régimen de sustitución de los recursos por otros equivalentes jurisdiccionales que contempla el artículo 112 de la misma Ley, adquiere una relevancia particular en la resolución de controversias dentro del ámbito deportivo. Esta herramienta permite que los procedimientos administrativos de derecho público que afectan a federaciones, clubes, deportistas y otros actores del sector puedan finalizarse mediante acuerdos que garanticen la legalidad y la satisfacción de los intereses en juego sin necesidad de agotar la vía administrativa o judicial.

Adicionalmente, siendo la jurisdicción contenciosa el escenario final en el que terminan las impugnaciones en este ámbito del derecho administrativo, la mediación en el deporte podrá ser utilizada como mecanismo de derivación intraprocesal (art. 77 LJ), al modo en que lo hemos ido estudiando en anteriores capítulos al señalar la destacada importancia y experiencia de los juzgados y tribunales de lo contencioso administrativo en el uso de esta herramienta como medio de terminación convencional de un proceso judicial.<sup>213</sup>

El conjunto de resoluciones emitidas por el CSD pone de manifiesto la diversidad de materias que conforman el régimen jurídico-administrativo del deporte en España. Cada una de ellas puede tener un impacto significativo en distintos niveles, ya sea económico, deportivo o social, afectando a clubes, federaciones, deportistas y otros actores del ecosistema deportivo. Sin embargo, la aplicación de estas normativas, especialmente en asuntos sensibles como el control del dopaje, la gestión de crisis sanitarias o la inscripción de jugadores en competición, puede generar controversias que trascienden el ámbito estrictamente administrativo.

Para evitar consecuencias que puedan ser percibidas como injustas o como ejemplos de mala administración, la mediación preventiva o temprana es una

---

*petentes o a los juzgados o tribunales civiles o, en su caso, **contencioso-administrativos**, pudiendo resolverse en algunos casos con la mediación.* “Javier Latorre ...op cit. p. 6

212. Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 22/2024 TAD.régimen electoral. [https://estaticos.csd.gob.es/csd/TAD/2024/RES\\_22.2024\\_TAD\\_INFORME\\_RFEF.pdf](https://estaticos.csd.gob.es/csd/TAD/2024/RES_22.2024_TAD_INFORME_RFEF.pdf)

213. Art. 77 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LJCA: “*En los procedimientos en primera o única instancia, el Juez o Tribunal, de oficio o a solicitud de parte, una vez formuladas la demanda y la contestación, podrá someter a la consideración de las partes el reconocimiento de hechos o documentos, así como la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad.*”

herramienta clave para buscar soluciones equilibradas y evitar conflictos innecesarios. La posibilidad de someter ciertas decisiones a un proceso de diálogo estructurado, en el que las partes implicadas puedan exponer sus argumentos y encontrar puntos de consenso, permitiría mejorar la aplicación de estas resoluciones, así como reforzar la confianza en las instituciones deportivas y en la equidad de las competiciones.

En este escenario, la reciente controversia sobre la inscripción provisional de jugadores en el FC Barcelona ilustra cómo la mediación administrativa podría haber ofrecido una alternativa menos confrontativa, garantizando una solución más transparente y aceptada por todas las partes.

## Narrativas de mediación

### **Mediación Preventiva en la Resolución sobre Inscripción de Jugadores: El Caso del club de fútbol y el CSD. (caso simulado inspirado en un caso real)<sup>214</sup>**

**1.Contexto del conflicto:** La controversia surgida en torno a la resolución del Consejo Superior de Deportes (CSD) que permitió la inscripción provisional de jugadores en un club de fútbol pone de manifiesto la necesidad de explorar mecanismos alternativos para la resolución de conflictos en el ámbito deportivo. En este caso, otros dos equipos de fútbol manifestaron su desacuerdo, alertando sobre los riesgos que una medida de este tipo podría generar para la integridad de la competición. Ante este escenario, la mediación preventiva podría haber sido un instrumento útil para evitar la judicialización del asunto y fomentar el consenso entre las partes interesadas.

#### **2. Identificación del Conflicto y Aplicación del Modelo MEDAD**

El conflicto radica en la percepción de los clubes afectados de que la decisión del CSD alteraba el principio de equidad en la competición, al permitir una inscripción excepcional que podría considerarse una ventaja competitiva para el club beneficiado. Al tratarse de un asunto con implicaciones reglamentarias y económicas, la mediación administrativa podría haberse activado bajo el modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida), permitiendo una intervención estructurada antes de que el CSD emitiera su resolución definitiva.

**Metodología:** Se ha definido un proceso de mediación preventiva, estableciendo una mesa de diálogo con representantes del CSD, el club beneficiado y los clubes afectados, con la finalidad de analizar el impacto de la inscripción excepcional y explorar soluciones alternativas.

**Escucha activa:** Se ha brindado un espacio para que todas las partes expongan sus argumentos. El club beneficiado habría podido justificar su solicitud basándose en razones deportivas o económicas, mientras que los clubs perjudicados han planteado su preocupación sobre el precedente que podría sentarse en futuras inscripciones. El CSD, como órgano regulador, ha podido exponer los criterios que llevaron a su decisión inicial.

**Diagnóstico:** Una evaluación conjunta de la situación ha permitido identificar los puntos de mayor fricción y las posibles soluciones dentro del marco normativo vigente. Se han analizado cuestiones clave como la equidad en la competición, la estabilidad regulatoria y la necesidad de criterios uniformes en la inscripción de jugadores.

**Armonización:** En este punto, se ha trabajado en la búsqueda de una solución que, sin vulnerar la normativa vigente, ha permitido mitigar la percepción de trato desigual. Por ejemplo, se ha explorado la posibilidad de establecer criterios claros para la aplicación de medidas cautelares en materia de inscripciones, con el fin de evitar decisiones discrecionales en casos futuros.

214. <https://www.mundodeportivo.com/futbol/fc-barcelona/20250129/1002396831/laliga-remittedo-alegaciones-csd-inscripcion-dani-olmo.html>

**Decisión compartida:** Finalmente, se ha alcanzado un acuerdo basado en el consenso, que ha incluido la emisión de una directriz general sobre inscripciones excepcionales, asegurando que futuras decisiones similares sean predecibles y equitativas para todos los clubes.

### **3. Mediación Preventiva vs. Resolución Administrativa**

El punto de inflexión del mediador surgió cuando identificó que el verdadero problema no era la inscripción excepcional en sí, sino la desconfianza de los clubes afectados en la imparcialidad del proceso. No se trataba solo de una ventaja competitiva puntual, sino del temor a que el criterio aplicado no fuera uniforme y pudiera repetirse en futuras decisiones sin garantías de equidad.

Al detectar esto, el mediador reorientó el debate desde la disputa sobre un caso concreto hacia la necesidad de transparencia y predictibilidad en la normativa deportiva. Propuso centrar la mediación en establecer criterios objetivos para futuras inscripciones excepcionales, logrando así que las partes vieran la mediación no como una cesión, sino como una oportunidad para evitar conflictos similares en el futuro. Ese cambio en la dinámica del diálogo permitió que los clubes dejaran de centrarse en el agravio inmediato y se enfocaran en una solución estructural más estable y legítima.

En lugar de una resolución unilateral del CSD, que generó tensiones entre los clubes y podría derivar en un litigio en la jurisdicción contencioso-administrativa, la mediación permite una solución más equilibrada y legitimada por el consenso de los actores implicados. Además, ha evitado el riesgo de que la decisión fuera impugnada, lo que podría haber retrasado aún más la inscripción de los jugadores y generado una mayor incertidumbre para todas las partes.

Este caso demuestra la utilidad de la mediación administrativa en el ámbito deportivo para anticiparse a los conflictos y generar un marco normativo más estable y predecible. Implementar mecanismos de mediación preventiva en cuestiones como la inscripción de jugadores, la asignación de recursos o la regulación de competiciones contribuye a una gestión más eficiente y armónica del deporte profesional.

## **19.3.2 La mediación administrativa deportiva en la potestad disciplinaria y sancionadora**

En el ámbito de la mediación deportiva, tradicionalmente se ha sostenido que ciertas materias quedan fuera de su alcance, especialmente aquellas relacionadas con derechos y obligaciones indisponibles para las partes según la legislación general y deportiva.<sup>215</sup> La disciplina deportiva, por ejemplo, ha sido considerada un espacio reservado para los órganos competentes de las federaciones deportivas, encargados de resolver infracciones a las reglas de juego, normas generales deportivas y sanciones en materia de dopaje o violencia en los espectáculos deportivos.

Sin embargo, este enfoque ha comenzado a evolucionar en nuestro régimen jurídico administrativo con la incorporación de los principios de justicia restaurativa en el ámbito sancionador. Esta perspectiva no pretende sustituir las facultades disciplinarias de los órganos deportivos, sino complementar el sistema con herramientas que permitan gestionar los conflictos desde una óptica más integradora. Se trata de introducir una visión que, sin vulnerar el principio de legalidad, posibilite la reparación del daño, el diálogo entre las partes involu-

---

215. Javier Latorre Martínez. "Mediación deportiva: una decidida apuesta en la resolución de conflictos"; DP N.º 25 (Septiembre, 2017) I ISSN 1699-8154 4 Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política. p. 4.

cradas y una solución equilibrada que fortalezca la convivencia en el ámbito deportivo.

Así, la mediación administrativa en el contexto sancionador deportivo se incorpora como una práctica viable en el marco de la terminación convencional en aquellos casos donde la aplicación de una sanción estricta no sea la única respuesta posible en el ámbito de la proporcionalidad. Se abre, por tanto, un espacio para la negociación y el acuerdo en situaciones en las que una solución dialogada pueda generar mejores efectos que la simple imposición de una medida disciplinaria. En este sentido, la mediación puede contribuir a la resolución de disputas concretas, pero también se proyecta como un mecanismo útil para la prevención de conflictos y la construcción de una cultura deportiva más justa y equilibrada.

Del mismo modo, esta vía es plenamente aplicable en el procedimiento sancionador o disciplinario, siempre que la naturaleza de la infracción lo permita. En este sentido, el artículo 90.2 de la Ley 39/2015 establece que, cuando la sanción tenga carácter no restrictivo de derechos o no implique la privación de libertad, podrá resolverse a través de la terminación convencional, abriendo así la posibilidad de que la mediación y otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos contribuyan a una gestión más eficiente y menos litigiosa de las disputas en el ámbito deportivo.<sup>216</sup>

Pero más que concentrar la mediación sancionadora en este precepto, de lo que se trata, como hemos visto en otros escenarios de derecho público, es de conceder una relevancia natural a la mediación administrativa sancionadora en el ámbito deportivo. Este modelo introduce una nueva perspectiva en la gestión de infracciones, alejándose de la tradicional aplicación del derecho sancionador y acercándose a los principios de la justicia restaurativa, cuyo enfoque busca la reparación del daño y la responsabilidad compartida en lugar de una simple lógica punitiva.

En el sector deportivo, la mediación no se concibe como un mecanismo de evasión de la sanción, dado que se trata de una herramienta dirigida a fomentar la reflexión sobre la conducta, su impacto en la comunidad deportiva y la promoción de valores como el respeto, la convivencia y el juego limpio. La cuestión no es solo aplicar castigos, sino generar un aprendizaje efectivo que refuerce la integridad del deporte y prevenga futuras infracciones.

Además representa un avance dentro del derecho administrativo sancionador, dado que integra mecanismos alternativos de resolución de conflictos sin menoscabar el principio de legalidad. Su incorporación permite abor-

---

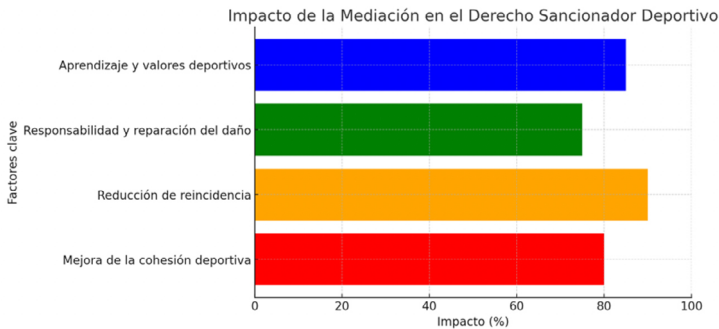
216. Artículo 90 LPC: Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores. *“4. Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.”*

dar disputas disciplinarias de una manera más flexible y adaptada a las particularidades del entorno deportivo, reduciendo la conflictividad y favoreciendo soluciones más equitativas y consensuadas.

En este escenario, la aplicación de este modelo permite transformar la sanción en una oportunidad de aprendizaje, reforzando los valores del deporte y fomentando el compromiso ético de los infractores. La mediación promueve la responsabilidad y la reparación del daño en un entorno donde la convivencia y la deportividad son esenciales, permitiendo que las partes comprendan el impacto de sus acciones y participen activamente en la búsqueda de soluciones. Al abordar los conflictos desde su raíz y no solo desde la imposición de medidas disciplinarias, se reduce la reincidencia y se fortalece la cohesión en el ámbito deportivo, generando una cultura de respeto y responsabilidad compartida.

La extrapolación de los principios restaurativos del derecho penal al derecho sancionador deportivo es coherente con la evolución de los métodos alternativos de resolución de conflictos en la Administración pública. En este sentido, la mediación administrativa en el deporte se sitúa dentro de los MASC (Métodos Alternativos de Solución de Conflictos), consolidando un modelo en el que las federaciones, los clubes y las entidades deportivas pueden gestionar sus relaciones internas sin depender exclusivamente de medidas coercitivas, promoviendo una cultura de paz y consenso dentro de la comunidad deportiva.

En definitiva, la estructura jurídica actual recomienda la aplicación de mecanismos de resolución alternativa de conflictos en el deporte, con el fin de aprovechar las herramientas que el propio procedimiento administrativo y proceso judicial ponen a disposición de los interesados para evitar la saturación de los tribunales y fomentar soluciones más ágiles, equilibradas y satisfactorias para todas las partes involucradas.



## Caso práctico

### ***Inscripción de un Club en Competición Profesional Aplicando el Modelo MEDAD (Caso simulado)***

#### **1. Contexto del Conflicto**

Un Club Deportivo, equipo de Segunda División, logra deportivamente su ascenso a la Primera División. Sin embargo, al presentar la documentación exigida para su inscripción en la competición profesional, la Liga de Fútbol Profesional (LFP) y el Consejo Superior de Deportes (CSD) deniegan su inscripción al considerar que no cumple con los requisitos económicos establecidos en la normativa.

El club argumenta que ha cumplido con los pagos requeridos y que la denegación es arbitraria, vulnerando su derecho a competir. En respuesta, la LFP sostiene que la estabilidad financiera de la liga no puede ponerse en riesgo con clubes que no cumplen con los parámetros de control económico.

Con el inicio de la temporada inminente, el club considera recurrir a la vía contencioso-administrativa, pero ante la urgencia del problema y la necesidad de evitar un litigio prolongado, las partes acuerdan iniciar un proceso de mediación administrativa bajo el modelo MEDAD para encontrar una solución viable.

#### **2. Análisis del Conflicto según el Enfoque Sistémico**

Este es un conflicto sistémico porque involucra a varios actores y no puede reducirse a un simple desacuerdo entre el club y la LFP. Afecta a la competición en su conjunto, a los patrocinadores, a los derechos de televisión y al equilibrio financiero del sistema deportivo. Si no se resuelve adecuadamente, podría generar conflictos en otras áreas, debilitando la credibilidad de la competición.

Por lo tanto, más allá de determinar si el club cumple o no con los requisitos financieros, la mediación debe abordar la raíz del problema: ¿Existen mecanismos de flexibilización que permitan adaptar el control económico sin comprometer la estabilidad de la competición? La solución debe garantizar tanto la integridad deportiva como la viabilidad financiera del club.

#### **3. Aplicación del Modelo MEDAD en la Mediación**

El proceso de mediación sigue el modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida):

##### **Metodología**

Se establecen los principios y reglas de la mediación, asegurando la confidencialidad y la imparcialidad del mediador, un experto en derecho deportivo y financiero.

##### **Escucha Activa**

Se reúnen todas las partes implicadas: directivos del Club Deportivo, representantes de la LFP, del CSD y expertos en control financiero. Cada actor expone sus preocupaciones y posiciones:

El club insiste en que ha hecho los pagos requeridos y que la interpretación de la normativa es demasiado estricta.

La LFP sostiene que relajar las exigencias económicas sentaría un precedente negativo para el futuro.

El CSD busca un equilibrio entre el cumplimiento normativo y la promoción del deporte profesional.

##### **Diagnóstico**

Se identifican los puntos clave del conflicto:

Existen discrepancias en la interpretación de la normativa financiera.

Hay una falta de flexibilidad en los plazos de cumplimiento.

Se percibe un trato desigual en comparación con otros clubes en situaciones similares.

##### **Armonización**

Se exploran soluciones que permitan el cumplimiento de la normativa sin afectar la competitividad del club. Se plantea:

Un plan de reestructuración de la deuda supervisado por la LFP.

La posibilidad de un aval financiero que garantice la estabilidad del club.

La concesión de un plazo extraordinario para regularizar su situación.

#### **Decisión Compartida**

Tras varias sesiones, las partes acuerdan un compromiso:

El club acepta un plan de viabilidad económica supervisado por la LFP.

Se le concede un plazo extraordinario de tres meses para cumplir con todos los requisitos financieros.

El CSD establece un mecanismo de control para garantizar que no se repitan situaciones similares en el futuro.

El club es inscrito provisionalmente en la Primera División, condicionado al cumplimiento de su plan financiero.

#### **4. Tipo de Mediación Aplicada**

Dado que el conflicto no solo se trata de encontrar una solución inmediata, sino de mejorar el sistema para evitar problemas similares en el futuro, la mediación utilizada combina dos enfoques:

-Mediación Evaluativa: Se basa en el análisis de la normativa y la viabilidad de los compromisos económicos, asegurando que la solución sea legalmente viable.

-Mediación Transformativa: Más allá de resolver el caso concreto, se busca cambiar la forma en que se interpretan las normas financieras en el deporte profesional, promoviendo una mayor flexibilidad y equidad en el sistema.

## **Conclusión**

*El punto de inflexión en la mediación se produce cuando el mediador introduce una reformulación estratégica del problema, desplazando el foco del conflicto de una cuestión de cumplimiento normativo rígido a un debate sobre sostenibilidad financiera y equidad en la competición. En un momento de estancamiento, el mediador plantea una pregunta clave a la LFP y al CSD: “¿Qué garantías necesitarían para aceptar la inscripción sin comprometer la integridad del sistema?”.*

*Este cambio de enfoque transforma la dinámica de la negociación. En lugar de un enfrentamiento entre posiciones opuestas (cumple o no cumple con la normativa), se abre un espacio para la exploración de soluciones intermedias. La LFP deja de ver el caso como una amenaza a su autoridad y comienza a valorar mecanismos de control que permitan una inscripción condicionada, mientras que el club, al entender que la cuestión no es solo jurídica sino también de confianza, acepta compromisos financieros más claros y supervisados. Este giro permite que todas las partes encuentren una solución que respete el marco normativo sin sacrificar la estabilidad de la competición.*

## **Autores clave**

- **González-Cuéllar Serrano, M.<sup>a</sup> L.**, “Los procedimientos tributarios: su terminación transaccional”. COLEX, Madrid, 1998.
- **García Novoa, C.** “Mecanismos Alternativos para la resolución de controversias tributarias. su introducción en el Derecho español”, Revista Técnica Tributaria, núm. 59, octubre-diciembre. 2002
- **Xavier Pastor** (coord.) La resolución de conflictos y la mediación en el deporte Colección: Manuales Número: 572. 2018 .
- **Ugena y Coromina, María Pérez.** “Mediación y Deporte”. Colección práctica de Mediación. Edit. Dykinson.
- **Latorre Martínez, Javier.** “Mediación deportiva: una decidida apuesta en la resolución de conflictos”. Federació Catalana de Futbol.
- **De Kovachich Hélène** (dir) “Participer à la médiation”. LexisNexis Canada, 2024.



## TEMA XX

# LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: UN NUEVO HORIZONTE DE GESTIÓN PÚBLICA

SUMARIO: 20.1 Marco Preliminar: Retos y Oportunidades de la Mediación en la IA. 20.2 Un Marco Normativo Uniforme para la inteligencia artificial. 20.3 La inteligencia artificial generativa (ChatGPT). 20.4 Convergencia entre Mediación Administrativa e Inteligencia Artificial: Equilibrio y Desafíos. 20.5 Modelos de Mediación Asistida por Inteligencia Artificial: Enfoques y Estructuras de Decisión. 20.6 Prevenciones esenciales en la aplicación de la inteligencia artificial a la mediación. 20.7 Directrices para el Desarrollo de un Programa de Mediación Administrativa con Inteligencia Artificial Generativa. 20.7.1 La IA en la mediación: emociones, percepciones, intereses y necesidades. 20.8 Implementación del modelo MEDAD en una plataforma de IA. 20.9 Interacción de la IA con las partes en la mediación. 20.10 Medidas de control y mitigación de riesgos. 20.11 Exigencias de la mediación administrativa con IA para garantizar el procedimiento debido. 20.12 Hacia una Mediación Administrativa Equitativa en la Era de la IA.

## 20.1 MARCO PRELIMINAR: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA MEDIACIÓN EN LA IA

La inteligencia artificial ha llegado a nuestras vidas como el resultado natural de un proceso largo, silencioso y fascinante. Su presencia, cada vez más visible, transforma la manera en que nos relacionamos con la tecnología, al tiempo que empieza a redefinir —con paso firme y sin estridencias— los cimientos mismos sobre los que se organiza nuestra sociedad, incluidas, por supuesto, las Administraciones Públicas.

Pero sería un error concebir este fenómeno como un salto brusco o una moda pasajera. La revolución que hoy vivimos es la continuidad de otra más antigua: aquella que comenzó con los primeros sistemas informáticos, se consolidó con la interconectividad global y ahora da un giro definitivo hacia la automatización inteligente. Lo que antes eran máquinas obedientes, ejecutoras de instrucciones fijas y repetitivas, son hoy sistemas capaces de aprender, de adaptarse, de reconocer patrones y, en algunos casos, de tomar decisiones sin intervención humana directa.

Hemos pasado de programar respuestas a enseñar a las máquinas a interpretar el entorno, a anticiparse, a decidir. Y en ese tránsito —que es también una transición cultural y política— se abren preguntas nuevas sobre el papel de lo público, sobre la ética del dato, sobre el lugar del ser humano en medio de un sistema que ya no espera instrucciones, sino que aprende a pensar.

La inteligencia artificial, en términos generales, puede definirse como la disciplina que desarrolla sistemas capaces de realizar tareas que tradicionalmente requerían de la inteligencia humana, como el reconocimiento de patrones, la toma de decisiones, el procesamiento del lenguaje natural o la resolución de problemas complejos. Su evolución ha sido posible gracias a los avances en el poder computacional, la recopilación masiva de datos (big data) y el desarrollo de algoritmos de aprendizaje automático (machine learning).<sup>217</sup>

En la médula de la Inteligencia Artificial moderna se encuentran los algoritmos de aprendizaje automático, que hoy en día representan la mayoría de las aplicaciones etiquetadas como “IA”. Aunque estos algoritmos pueden simular procesos de razonamiento, en realidad no poseen inteligencia propia. Su funcionamiento se basa en hacer inferencias o predicciones a partir de grandes volúmenes de datos, conocidos como “datos de entrenamiento”. Los programadores seleccionan un modelo de aprendizaje automático, proporcionan los datos y permiten que el sistema encuentre patrones y haga predicciones de manera autónoma. Cuanto mayor sea la cantidad de datos disponibles, más preciso y eficiente será el modelo.

Dentro del aprendizaje automático, las redes neuronales destacan por su capacidad de “aprendizaje profundo”, inspirándose en el funcionamiento del cerebro humano. Estas redes están compuestas por múltiples capas de nodos interconectados, donde cada nodo actúa como una neurona artificial que transmite información solo si se cumplen ciertos umbrales.

---

217. Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial. “Artículo 3. Definiciones. A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por: 1) «sistema de IA»: un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales.”

En la actualidad, gran parte del interés público sobre la inteligencia artificial se centra en la IA generativa, una rama especializada en la creación de contenido nuevo, como texto, imágenes, voz o video. Un ejemplo de ello son los Modelos de Lenguaje de Gran Escala (LLM), como ChatGPT, que permiten a los usuarios interactuar mediante consultas o instrucciones a las que la IA responde generando resultados en tiempo real. Además, herramientas como DALL-E amplían sus capacidades al generar imágenes a partir de descripciones textuales, demostrando el potencial creativo de la inteligencia artificial generativa.<sup>218</sup>

En el ámbito de la Administración Pública, el uso de la IA tiene el potencial de optimizar procesos, mejorar la toma de decisiones y agilizar la resolución de conflictos. Sin embargo, su implementación no está exenta de desafíos, ya que la automatización de decisiones sin supervisión humana podría afectar a principios fundamentales como la transparencia, el control democrático y el respeto a los derechos fundamentales. Es aquí donde la mediación administrativa encuentra en la IA un aliado estratégico.

Los sistemas de inteligencia artificial pueden actuar como herramientas predictivas, permitiendo identificar conflictos antes de que escalen, o como apoyo en la toma de decisiones mediante el análisis de grandes volúmenes de información. Además, su capacidad para procesar datos en tiempo real facilita la generación de soluciones más rápidas y eficientes, fortaleciendo así la gestión pública en un marco de racionalidad y equidad.

## 20.2 UN MARCO NORMATIVO UNIFORME PARA LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

La regulación de la IA en la Unión Europea ha avanzado con la reciente aprobación del Reglamento (UE) 2024/19, que establece un marco normativo uniforme para garantizar la seguridad y la protección de los derechos fundamentales en el uso de estos sistemas. Este Reglamento busca evitar fragmentaciones normativas entre Estados miembros y asegurar una aplicación homogénea de la IA en el ámbito público y privado.

Uno de los aspectos clave del Reglamento es la clasificación de los sistemas de IA según el nivel de riesgo que representan. Se establecen prohibiciones

---

218. Lo que hoy se conoce como Inteligencia Artificial no es realmente inteligente ni artificial en el sentido estricto de la palabra. En esencia, la IA se basa en cálculos matemáticos aplicados a grandes volúmenes de datos, y aunque el término “aprendizaje automático” sugiere un proceso cognitivo, en realidad las máquinas no aprenden como los humanos. No adquieren conocimiento, comprensión ni autonomía; simplemente identifican patrones dentro de los datos que procesan. Como señala Meredith Broussard, el aprendizaje automático “significa que la máquina puede mejorar en sus tareas programadas, rutinarias y automatizadas”, no que “la máquina adquiera conocimiento, sabiduría o agencia, a pesar de lo que pueda implicar el término aprendizaje “. 39 MEREDITH BROUSSARD, INTELIGENCIA ARTIFICIAL: CÓMO LAS COMPUTADORAS MALINTERPRETAN LA MUNDO 89 (2018). En “Artificial Intelligence Privacy...op cit” p. 13.

para aquellos que vulneren derechos fundamentales, como la identificación biométrica remota o la categorización de personas con fines de seguridad pública sin garantías adecuadas. A su vez, se imponen estrictos requisitos a los sistemas de alto riesgo, entre los cuales podrían incluirse aquellos utilizados en la toma de decisiones administrativas y en los procesos de mediación administrativa.

La pregunta que debemos hacernos es si la IA formará parte del Derecho Administrativo y, en consecuencia, cómo garantizar que su integración refuerce la mediación como un mecanismo ágil, garantista y adaptado a las necesidades de la ciudadanía en el siglo XXI.

La respuesta que se articule desde el Derecho Administrativo para integrar el uso de sistemas de inteligencia artificial en el ejercicio de funciones públicas no puede ser uniforme ni categórica. Esto se debe, precisamente, a la diversidad de manifestaciones y aplicaciones que presenta la inteligencia artificial, lo que permite que su utilización por parte de las Administraciones Públicas se despliegue en escenarios múltiples y heterogéneos.

Los sistemas de inteligencia artificial pueden operar tanto en funciones meramente instrumentales o de apoyo, así como en procedimientos administrativos propiamente dichos, orientados a la adopción de actos en ejercicio de potestades públicas, especialmente aquellos de contenido decisorio. En este último caso, su papel puede oscilar entre la mera asistencia en la toma de decisiones, proporcionando datos o análisis que respalden la labor del operador jurídico, y la automatización de la propia decisión administrativa, con implicaciones directas en la garantía de los principios de transparencia, control y respeto a los derechos fundamentales.<sup>219</sup>

En el ámbito jurídico y en especial en el derecho administrativo, la IA ha supuesto una revolución al automatizar tareas repetitivas, permitiendo un análisis más eficiente de grandes volúmenes de información. Sin embargo, su uso ha generado problemas cuando se ha recurrido a ella sin la supervisión adecuada. Se han registrado casos en los que abogados han presentado documentos legales con sentencias inexistentes o normativas inaplicables, poniendo en evidencia los riesgos de depender excesivamente de estas herramientas sin una validación rigurosa.<sup>220</sup>

### **20.3 LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL GENERATIVA (CHATGPT)**

El momento clave en la evolución de la inteligencia artificial se ha producido con ChatGPT, un modelo de lenguaje basado en aprendizaje automático capaz de generar respuestas de texto a partir de indicaciones. Desarrollado por

---

219. "Las administraciones públicas ante la inteligencia artificial"; Carlón Ruiz M. Edit. tirant lo blanch Valencia, 2024. p 43.

220. <https://elpais.com/economia/2025-02-18/sentencias-falsas-leyes-extranjeras-y-filtrado-de-datos-los-riesgos-de-usar-chatgpt-se-cuelan-en-los-despachos-de-abogados.html>

OpenAI, una organización fundada en 2015 por un grupo de líderes tecnológicos e inversores, ChatGPT marcó un antes y un después en la interacción con la IA.

Aunque OpenAI comenzó como una entidad sin fines de lucro, en 2019 adoptó un modelo con fines comerciales, lo que permitió una mayor inversión en su desarrollo. En 2021, el lanzamiento de ChatGPT al público impulsó la adopción masiva de esta tecnología, motivando a muchas otras empresas a crear herramientas similares y generando un auge en la innovación dentro del campo de la inteligencia artificial.<sup>221</sup>

Como quiera que la inteligencia artificial va a desempeñar un papel fundamental en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, será necesario desarrollar y aplicar herramientas que permitan su integración sin menoscabar las garantías establecidas en el régimen jurídico-administrativo. La implementación de la IA no puede generar una brecha de inseguridad que, en última instancia, tenga efectos devastadores sobre el reconocimiento de los derechos de los particulares. Por ello, su regulación y aplicación deben estar alineadas con principios de transparencia, control y supervisión.

En España, la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA) entrará en funcionamiento con capacidad sancionadora a partir de agosto de 2025, imponiendo multas que podrían alcanzar los 35 millones de euros por usos indebidos de la IA. Entre sus objetivos se encuentra la prevención de manipulaciones subliminales y la vigilancia del uso de algoritmos en la predicción de delitos, asegurando un equilibrio entre innovación y protección ciudadana.

Los distintos escenarios de implementación de la Inteligencia artificial deben contemplar no solo su uso para la creación de la infraestructura del sistema, sino también su funcionamiento como un mecanismo interno de inteligencia generativa (ChatGPT) que permita desarrollar información, facilitar la predicción de conflictos y agilizar la toma de decisiones en la gestión pública.

En el ámbito de la mediación administrativa, la IA puede aportar ventajas significativas, como el análisis de grandes volúmenes de datos para detectar patrones de conflicto, la automatización de procesos de mediación, la generación de propuestas de solución basadas en precedentes y la mejora del acceso a la mediación mediante asistentes virtuales capaces de orientar a los ciudadanos sobre sus derechos y opciones.

En esta línea, la mediación administrativa se alinea con el Artículo 1 del Reglamento (UE) 2024/1689 de IA, al garantizar un uso de la tecnología centrado en el ser humano y fiable, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia.

---

221. Daniel J. Solove "ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND PRIVACY " (February 1, 2024). 77 Florida Law Review 1 (2025), GWU Legal Studies Research Paper No. 2024-36, GWU Law School Public Law Research Paper No. 2024-36, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4713111> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4713111>.; p.9.

Esta exigencia de garantía que recoge el Reglamento (UE) 2024/1689 de IA refuerza la necesidad de una regulación homogénea y armonizada en toda la Unión Europea para evitar una fragmentación normativa que pueda generar incertidumbre jurídica y desigualdades en la adopción de la inteligencia artificial. Su aplicación transversal en distintos sectores de la economía y la sociedad, así como su alcance transfronterizo, exige normas claras y uniformes que garanticen tanto la innovación como la protección de derechos fundamentales.

## **20.4 CONVERGENCIA ENTRE MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA E INTELIGENCIA ARTIFICIAL: EQUILIBRIO Y DESAFÍOS**

La mediación administrativa y la inteligencia artificial están llamadas a convivir en un escenario donde la digitalización de los procesos administrativos es ya una realidad ineludible. En este contexto, la IA puede aportar herramientas valiosas para la optimización de los procedimientos y la mejora en la resolución de conflictos, pero su integración debe realizarse con cautela, garantizando siempre el respeto a los derechos fundamentales, la transparencia y el equilibrio en la toma de decisiones.

La mediación administrativa tiene como finalidad principal proporcionar un cauce ágil y garantista para resolver discrepancias entre ciudadanos y la Administración. En este sentido, la implementación de la inteligencia artificial no puede desnaturalizar este proceso ni convertirlo en un trámite despersonalizado y automatizado. Al contrario, su correcto uso debe reforzar la capacidad de la mediación para garantizar la equidad y la seguridad jurídica en las decisiones administrativas.

Uno de los aspectos esenciales en esta integración es la transparencia. Es fundamental que los ciudadanos sean plenamente conscientes de cuándo están interactuando con un sistema de IA, salvo en aquellos casos en que resulte evidente. Esta exigencia se extiende a los proveedores de inteligencia artificial, quienes deben garantizar que los contenidos generados artificialmente sean identificables como tales mediante formatos adecuados y legibles por máquina. Además, en el caso de los sistemas que emplean reconocimiento de emociones o categorización biométrica, se impone la obligación de informar a los ciudadanos sobre su funcionamiento y asegurar el cumplimiento estricto de la normativa europea en materia de protección de datos.

La mediación administrativa también puede beneficiarse de las capacidades analíticas de la IA para facilitar la identificación de conflictos recurrentes, mejorar la toma de decisiones a través del acceso a datos estructurados y agilizar la comunicación entre las partes mediante asistentes virtuales. Sin embargo, esta automatización debe ir acompañada de una supervisión humana efectiva, ya que la IA, pese a su potencial, no tiene la capacidad de interpretar los matices emocionales y contextuales que suelen estar presentes en los conflictos administrativos.

La IA también puede proporcionar ventajas competitivas esenciales y facilitar la obtención de resultados positivos desde el punto de vista social en ámbitos como los servicios públicos, la seguridad, la justicia —entre otros— y personalizar las soluciones digitales que se encuentran a disposición de la población y las organizaciones.

El uso de inteligencia artificial en mediación no se limita a la identificación y tratamiento de información. También puede desempeñar un papel clave en distintas fases del proceso. En la etapa inicial, permite analizar datos relevantes para comprender mejor el conflicto y diseñar estrategias de resolución basadas en experiencias previas. Durante el desarrollo de la mediación, la IA generativa puede contribuir a la exploración de posibles soluciones, aunque siempre bajo la supervisión del mediador para evitar sesgos algorítmicos o respuestas automatizadas que no respondan a la realidad del caso concreto.

Finalmente, en la fase de acuerdo, la IA puede evaluar la viabilidad de las soluciones alcanzadas, contrastándolas con el marco normativo vigente y realizando simulaciones sobre su impacto futuro. No obstante, la decisión última debe recaer en el mediador, quien tiene la responsabilidad de garantizar que el acuerdo sea justo y equilibrado.

A pesar de sus beneficios, la implementación de la IA en la mediación administrativa plantea riesgos que no pueden ser ignorados. La falta de transparencia en los algoritmos y la posible opacidad en su funcionamiento pueden generar indefensión en los ciudadanos, especialmente si las decisiones resultan difíciles de impugnar. Además, si los sistemas de IA se entrenan con datos sesgados, las soluciones propuestas podrían perpetuar desigualdades o discriminaciones. La mediación, como proceso basado en la confianza y el diálogo, no puede sustentarse en modelos que reproduzcan errores sistémicos sin posibilidad de corrección.

Otro desafío es el riesgo de deshumanización del proceso. La mediación administrativa no es solo una cuestión de eficiencia, sino también de empatía, comprensión y adaptación a las necesidades de cada caso. Delegar excesivamente en la IA podría restar valor al papel del mediador y erosionar la confianza de los ciudadanos en el proceso. La inteligencia artificial debe ser vista como un instrumento de apoyo, pero no como un sustituto de la intervención humana.

Para que la IA se convierta en una aliada de la mediación administrativa sin comprometer su esencia, es imprescindible un marco regulador sólido que establezca garantías claras. La normativa europea sobre inteligencia artificial proporciona un punto de referencia fundamental para evitar usos abusivos y garantizar que la tecnología se emplee con criterios de equidad, transparencia y supervisión efectiva. En este sentido, la mediación administrativa puede servir como un mecanismo de control que permita corregir posibles disfunciones en su implementación.

El desafío no es menor, pero tampoco insalvable. La inteligencia artificial tiene el potencial de mejorar la gestión de conflictos en la Administración Pública, siempre que su aplicación sea ética, controlada y complementaria a la

labor humana. La clave del éxito radica en garantizar que la tecnología no sustituya el juicio crítico ni la sensibilidad del mediador, sino que los refuerce, facilitando soluciones innovadoras sin comprometer la esencia de la mediación.

## **20.5 MODELOS DE MEDIACIÓN ASISTIDA POR INTELIGENCIA ARTIFICIAL: ENFOQUES Y ESTRUCTURAS DE DECISIÓN**

Los distintos modos de mediación asistida por inteligencia artificial pueden clasificarse en función del modelo de razonamiento que subyace a su estructura de decisión. En términos generales, existen dos enfoques predominantes: aquellos basados en reglas de producción y los modelos de razonamiento legal basado en casos. Cada uno de ellos presenta características distintivas que influyen en la forma en que la IA procesa la información y genera propuestas de solución dentro de un procedimiento de mediación.

Por un lado, los sistemas de IA basados en reglas de producción se sustentan en un modelo positivista explícito, en el que la toma de decisiones se rige por un conjunto predeterminado de normas que operan bajo un esquema de silogismo jurídico o técnica de subsunción. En este marco, la IA identifica la normativa aplicable al caso concreto y extrae una conclusión determinista en función de los hechos y la regulación vigente.

Este modelo se asemeja al arbitraje, en la medida en que sigue un esquema rígido de resolución, priorizando la aplicación de normas de manera mecánica sobre la interpretación contextualizada del conflicto. Si bien puede ser útil en la automatización de procesos administrativos o en la gestión de controversias con escasa necesidad de matices interpretativos, su aplicabilidad en la mediación es limitada, ya que no fomenta el diálogo entre las partes ni permite soluciones creativas o flexibles.

En contraste, el modelo de razonamiento legal basado en casos (Case-Based Reasoning) busca emular la capacidad humana de resolver problemas por analogía. En lugar de aplicar de manera rígida un conjunto de normas preestablecidas, este enfoque analiza situaciones previas similares y propone soluciones basadas en precedentes. La IA identifica patrones en casos anteriores, evalúa su similitud con el conflicto actual y sugiere alternativas que han resultado eficaces en contextos análogos. Este modelo se adapta mejor a la mediación, ya que permite una aproximación más dinámica y personalizada al problema, considerando la singularidad de cada situación y ofreciendo opciones que integren los intereses de ambas partes.

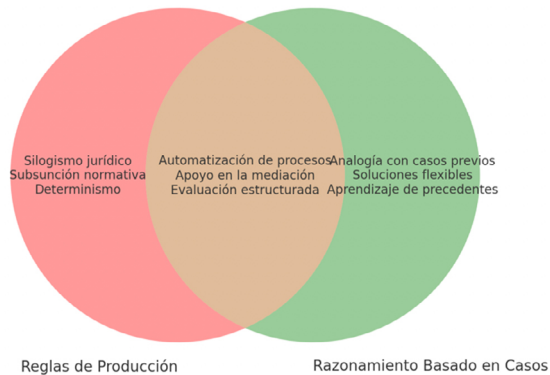
El razonamiento basado en casos resulta especialmente valioso en la mediación administrativa, ya que permite incorporar la experiencia acumulada en conflictos previos sin perder de vista la flexibilidad necesaria para adaptar las soluciones a cada contexto. A diferencia de un modelo de arbitraje automatizado, donde la IA impone una decisión basada en normas, en la mediación

asistida por IA la propuesta final sigue siendo construida por las partes con la ayuda del mediador, quien actúa como facilitador del diálogo y la construcción de acuerdos equitativos.

Sin embargo, la implementación de IA en la mediación debe contemplar salvaguardas para evitar la automatización de soluciones sin un control humano adecuado. Si bien el modelo basado en casos ofrece mayor adaptabilidad, su eficacia depende de la calidad de los datos utilizados para entrenar los sistemas de IA, así como de la supervisión que garantice que las recomendaciones no reproduzcan sesgos o distorsiones derivadas de decisiones pasadas. En este sentido, el equilibrio entre automatización y supervisión humana es clave para garantizar que la mediación asistida por IA mantenga su esencia dialógica, centrada en el consenso y la equidad.

Criterio	Modelo Basado en Reglas de Producción	Modelo Basado en Casos (CBR)
<b>Base de Decisión</b>	Conjunto predeterminado de normas y silogismos jurídicos	Resolución por analogía con casos previos
<b>Flexibilidad</b>	Baja - Se rige por reglas estrictas	Alta - Se adapta a cada conflicto
<b>Capacidad de Adaptación</b>	Limitada - No permite interpretación contextualizada	Elevada - Permite soluciones personalizadas
<b>Aplicabilidad en Mediación</b>	Baja - No fomenta el diálogo ni soluciones creativas	Alta - Fomenta el diálogo y acuerdos equitativos
<b>Enfoque Principal</b>	Determinista y normativo	Dinámico y contextualizado
<b>Ejemplo de Uso</b>	Automatización de procesos administrativos y arbitraje	Mediación administrativa con aprendizaje de precedentes

Comparación de Modelos de Mediación Asistida por IA



## **20.6 PREVENCIÓNES ESENCIALES EN LA APLICACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL A LA MEDIACIÓN**

La irrupción de la inteligencia artificial en los procesos de mediación plantea interrogantes fundamentales sobre su alcance, limitaciones y las condiciones en las que su implementación puede fortalecer —en lugar de desnaturalizar— el mecanismo de resolución alternativa de conflictos ADRA. Si bien la tecnología puede desempeñar un papel valioso en la optimización de ciertas fases del procedimiento, es necesario determinar hasta qué punto su intervención sustituye o complementa la labor del mediador humano sin comprometer la esencia del proceso.

Uno de los aspectos centrales a considerar es la distinción entre los diferentes modelos de resolución extrajudicial de conflictos que pueden integrar tecnología avanzada. No debe confundirse la mediación con la resolución extrajudicial de conflictos en línea (ODR, Online Dispute Resolution), que abarca desde plataformas automatizadas de resolución de disputas hasta procedimientos de arbitraje electrónico. Asimismo, dentro de la mediación, es preciso diferenciar entre la mediación convencional presencial, la mediación electrónica asistida por herramientas digitales y la mediación que incorpora sistemas de inteligencia artificial para asistir o dinamizar el procedimiento.

La IA puede mejorar la accesibilidad y la eficiencia del proceso, facilitando el análisis de datos, la identificación de patrones de conflicto y la generación de propuestas estructuradas basadas en soluciones previas exitosas. No obstante, existen riesgos y dilemas críticos que requieren atención:

### **1. Falta de interpretación del lenguaje corporal y gestión emocional**

Uno de los mayores desafíos de la IA en mediación radica en su incapacidad para captar y responder a señales no verbales, tono de voz y expresiones emocionales que resultan esenciales en la comunicación humana. Un mediador humano no solo escucha lo que se dice, sino que interpreta lo que no se expresa explícitamente. En este sentido, el uso exclusivo de IA en la mediación podría debilitar la capacidad de generar confianza, empatía y comprensión mutua entre las partes, factores clave para el éxito del proceso.

### **2. Riesgos de suplantación de identidad y garantía de confidencialidad**

La mediación, ya sea presencial o electrónica, requiere garantías sólidas sobre la identidad de las partes involucradas. La utilización de plataformas digitales para la mediación asistida por IA incrementa el riesgo de suplantación de identidad, especialmente si no se implementan sistemas de autenticación robustos. Además, la confidencialidad es un principio fundamental en la mediación, y el uso de IA en entornos virtuales debe garantizar la protección de datos, la seguridad de las comunicaciones y la imposibilidad de acceso indebido a la información por parte de terceros.

### 3. Normativa aplicable durante la ejecución del acuerdo

La ejecución de los acuerdos alcanzados a través de la mediación debe ajustarse a la normativa vigente en cada jurisdicción. En este sentido, el uso de IA plantea interrogantes sobre la responsabilidad en caso de que un acuerdo generado con asistencia de IA resulte inejecutable o contrario a derecho. Es imprescindible establecer protocolos que aseguren la supervisión humana en la validación jurídica de los acuerdos y su compatibilidad con el marco normativo aplicable.

### 4. Identidad del mediador y supervisión del proceso

La mediación además de ser un procedimiento estructurado de resolución de conflictos, también es un proceso relacional en el que la identidad y la neutralidad del mediador juegan un papel determinante. La presencia de un mediador humano no puede ser reemplazada por completo sin afectar la legitimidad del proceso. En caso de incorporar IA, es esencial definir su papel como asistente del mediador y no como un sustituto autónomo de su función.

### 5. Carácter ejecutivo del acuerdo y reconocimiento legal

La IA puede facilitar la formalización de acuerdos mediante modelos estructurados que reflejen los compromisos asumidos por las partes. Sin embargo, debe garantizarse que dichos acuerdos cumplan con los requisitos legales para su reconocimiento y ejecutividad. En el contexto de la mediación electrónica y la mediación asistida por IA, se debe establecer un marco jurídico claro que determine su validez y los mecanismos para su ejecución forzosa en caso de incumplimiento.

### 6. Costes del procedimiento y proporcionalidad con el conflicto

La incorporación de IA en la mediación no debe derivar en una sobrecarga económica que encarezca el procedimiento sin aportar valor añadido. Si bien la tecnología puede reducir tiempos y optimizar recursos, debe evaluarse su impacto en términos de accesibilidad, asegurando que los costes asociados sean proporcionales a la naturaleza del conflicto y no generen barreras de entrada para los ciudadanos y empresas que recurren a la mediación.

En definitiva, el uso de inteligencia artificial en la mediación administrativa debe abordarse con una perspectiva equilibrada, reconociendo su potencial para mejorar la eficiencia del proceso, pero sin perder de vista los principios esenciales que lo hacen legítimo y efectivo. La clave no es simplemente integrar tecnología, sino hacerlo de manera ética, transparente y compatible con la naturaleza humana de la mediación.

### Sabías que...

*La mediación administrativa en el uso de la inteligencia artificial, además de ser compatible con el Reglamento europeo IA, puede actuar como un factor de equilibrio entre la automatización de procesos administrativos y la protección de los derechos ciudadanos. Su desarrollo en este contexto contribuiría a consolidar un modelo de IA fiable, transparente y centrado en las personas, con el objetivo de modernizar la gestión pública sin comprometer la seguridad jurídica, la equidad o la naturaleza humanista del proceso de mediación.*

## 20.7 DIRECTRICES PARA EL DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA CON INTELIGENCIA ARTIFICIAL GENERATIVA

La inteligencia artificial generativa representa un nuevo horizonte para la mediación administrativa, permitiendo la sistematización de procesos complejos y el análisis de datos en tiempo real para facilitar el encuentro de soluciones consensuadas. Sin embargo, su aplicación plantea retos éticos, operativos y metodológicos que deben ser resueltos para garantizar un uso justo, transparente y eficaz.

La mediación administrativa, en cualquiera de sus formas -institucional, convencional o jurisdiccional-, requiere de un marco de actuación que asegure la neutralidad del proceso y la equidad en las soluciones propuestas. La introducción de la IA en este ámbito debe entenderse como un apoyo al mediador, no como un sustituto; y su diseño debe permitir adaptaciones según las particularidades del área de aplicación, ya sea extranjería, medio ambiente, función pública o cualquier otro sector regulado.

### 20.7.1 La IA en la mediación: emociones, percepciones, intereses y necesidades

Uno de los mayores desafíos en la integración de la inteligencia artificial en la mediación administrativa es su capacidad para interpretar y procesar emociones, percepciones, intereses y necesidades de las partes en conflicto. Aunque la IA puede analizar patrones discursivos, detectar tensiones subyacentes y ofrecer marcos de diálogo basados en estrategias de resolución de conflictos, carece de empatía genuina, lo que hace imprescindible la supervisión humana.

Para lograr una mediación efectiva, la IA debe operar con datos estructurados que incluyan información sobre los perfiles de las partes, sus antecedentes en el conflicto, sus relaciones previas y sus objetivos declarados, comprendiendo tanto las soluciones deseadas como las limitaciones normativas. Además, el historial de interacciones previas, incluyendo registros de comunicación,

puntos de fricción y acuerdos fallidos o exitosos, resulta esencial para orientar su capacidad de análisis.

También debe incorporar los criterios de justicia percibida por cada parte, considerando principios de equidad, proporcionalidad y transparencia. No obstante, en el ámbito administrativo, la mediación asistida por IA enfrenta un reto adicional, ya que las partes no se encuentran en una relación de igualdad. La Administración mantiene prerrogativas y potestades que responden al interés general, lo que requiere que la IA no solo identifique los márgenes de negociación posibles, sino que también garantice el respeto a los principios del derecho público y la seguridad jurídica en la toma de decisiones.

## **20.8 IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO MEDAD EN UNA PLATAFORMA DE IA**

El modelo de mediación administrativa basado en la metodología MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización, Decisión compartida) puede ser programado en una IA con la siguiente estructura:

- **Metodología:** La IA establece el marco del proceso mediador, explicando las reglas del diálogo, el papel de cada parte y las expectativas del proceso.
- **Escucha activa:** El sistema recopila las posiciones iniciales, formulando preguntas adaptativas para entender las motivaciones, preocupaciones y expectativas de cada parte.
- **Diagnóstico:** Mediante análisis de lenguaje y datos previos, la IA identifica patrones de conflicto, intereses comunes y divergencias claves.
- **Armonización:** Se generan propuestas basadas en experiencias previas y marcos normativos aplicables, presentando opciones de solución escalonadas.
- **Decisión compartida:** Se simulan escenarios de aplicabilidad de los acuerdos, garantizando viabilidad legal y operativa, y asegurando compromisos equitativos.

## **20.9 INTERACCIÓN DE LA IA CON LAS PARTES EN LA MEDIACIÓN**

La inteligencia artificial puede intervenir en diversas fases de la mediación, desde la recopilación de información hasta la generación de soluciones potenciales. Para que su uso sea efectivo y ético, debe formular preguntas de manera neutral y abierta, permitiendo que las partes expresen sus posiciones sin inducir respuestas.

Su función es la de reemplazar la toma de decisiones humanas, por lo que en situaciones sensibles es necesario establecer mecanismos de validación por parte de un mediador. Además, la IA puede contribuir al proceso mediante la generación de una “lluvia de ideas” personalizada, analizando el conflicto y proponiendo alternativas viables dentro del marco normativo vigente.

En este escenario, algunas preguntas que la IA podría plantear incluyen la identificación de los aspectos prioritarios del conflicto, la exploración de condiciones mínimas aceptables para alcanzar un acuerdo y la reflexión sobre la posibilidad de generar beneficios compartidos en lugar de soluciones individuales. Con ello, la IA se convierte en un instrumento de apoyo que facilita el análisis del conflicto, estimula el diálogo y amplía el abanico de opciones negociables, sin sustituir el papel esencial del mediador en la interpretación y gestión de las dinámicas humanas.

## 20.10 MEDIDAS DE CONTROL Y MITIGACIÓN DE RIESGOS

El uso de la inteligencia artificial en mediación administrativa requiere un marco de control riguroso para garantizar su fiabilidad y evitar distorsiones en el proceso. Uno de los principales riesgos —como se ha indicado— es la presencia de sesgos en los algoritmos, que pueden condicionar las recomendaciones y afectar la equidad en la toma de decisiones. Para mitigar este problema, resulta imprescindible la realización de auditorías periódicas que permitan detectar y corregir posibles desviaciones en la interpretación de datos.

Asimismo, la supervisión humana debe ser obligatoria en cada fase crítica de la mediación, asegurando que la IA actúe como un asistente y no como un sustituto del mediador. Además, la protección de la privacidad es un aspecto esencial, por lo que deben establecerse normativas claras que garanticen la seguridad de los datos personales y la confidencialidad de la información manejada durante el proceso.

Para reforzar la transparencia y la confianza en el sistema, es preciso que las partes involucradas cuenten con mecanismos reactivos o de defensa, permitiéndoles impugnar las recomendaciones generadas por la IA en caso de discrepancia o percepción de injusticia. Solo a través de estas salvaguardas se puede integrar la IA en la mediación sin comprometer los principios de imparcialidad, equidad y autonomía en la resolución de conflictos.

Pero los riesgos del uso de la inteligencia artificial en el entorno jurídico no se limitan a los sesgos estructurales ni a la privacidad de los datos. Existe otro fenómeno, tanto o más preocupante, que debe ser abordado con máxima atención: las denominadas *alucinaciones* de la IA. Bajo esta expresión se alude a la generación de contenidos aparentemente coherentes, pero enteramente ficticios, sin sustento en fuentes verificables ni anclaje en la realidad normativa o jurisprudencial.

Un caso paradigmático de este riesgo lo constituye el Acuerdo adoptado por unanimidad por la Sala Primera del Tribunal Constitucional el 19 de sep-

tiembre de 2024.<sup>222</sup> En él se impuso una sanción de apercibimiento a un abogado por haber presentado una demanda de amparo con citas literales entrecuilladas atribuidas a diecinueve sentencias del propio Tribunal que, en realidad, no existían.

Pese a que el letrado alegó que se trataba de un error derivado de una base de datos desconfigurada, el órgano jurisdiccional descartó dicha explicación, subrayando que, con independencia del origen de la falsedad —incluido el posible uso de herramientas de inteligencia artificial—, la responsabilidad última del contenido presentado ante el Tribunal recae ineludiblemente sobre el profesional firmante.

La conducta, aunque no insultante, fue calificada como una falta de respeto a la función jurisdiccional, al atribuir a los magistrados afirmaciones doctrinales que nunca emitieron, obligando a la institución no solo a inadmitir el recurso, sino a activar un procedimiento sancionador por perturbación indebida del proceso.

Este episodio real y reciente ilustra de manera elocuente la necesidad de extremar el control sobre el contenido generado por inteligencia artificial, especialmente en contextos jurídicos donde la precisión y la autenticidad no son opcionales, sino exigencias inherentes al respeto del orden constitucional y procesal.

El caso del Tribunal Constitucional español actúa como advertencia y espejo: señala lo que puede ocurrir y lo que debemos evitar. No basta con que las herramientas funcionen; es imprescindible que los profesionales comprendan sus límites, los supervisen y los corrijan. La confianza pública en las instituciones jurídicas se sostiene en la veracidad, en el respeto, en la transparencia. Todo lo que erosiona esos pilares, aunque sea por imprudencia o desatención, compromete no solo un proceso, sino la integridad de todo el sistema.

## **20.11 EXIGENCIAS DE LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA CON IA PARA GARANTIZAR EL PROCEDIMIENTO DEBIDO**

Uno de los puntos esenciales para garantizar el procedimiento debido es la delimitación clara de responsabilidades en el tratamiento de los datos. La mediación, al involucrar información personal y, en muchos casos, datos sensibles sobre el conflicto, requiere que se establezca con precisión quién es el responsable del tratamiento de la información y bajo qué condiciones se realiza su almacenamiento y procesamiento. En el marco del Reglamento Europeo de Protección de Datos (RGPD) y del Reglamento de Inteligencia Artificial, cualquier sistema que intervenga en la mediación debe garantizar el cumpli-

---

222. [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2024\\_090/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2090-2024.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2024_090/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2090-2024.pdf)

miento estricto de los principios de legalidad, transparencia, limitación de la finalidad y minimización de datos.

El consentimiento informado es otro de los pilares fundamentales en la mediación asistida por IA. No basta con que las partes acepten participar en el proceso; es imprescindible que comprendan en detalle las implicaciones del uso de estos sistemas. La voluntariedad en la mediación debe ir acompañada de una información clara y comprensible sobre las características del proceso, los efectos jurídicos de la intervención de la IA y la forma en que se utilizarán sus datos. Esto significa que las plataformas de mediación con IA deben ofrecer interfaces accesibles que expliquen en términos sencillos y transparentes cómo opera el sistema, qué decisiones puede sugerir y cuáles son los límites de su actuación.

La seguridad y confidencialidad del proceso es otro elemento crítico. Si bien la mediación electrónica ya ha requerido el desarrollo de mecanismos de seguridad en las plataformas digitales, la mediación con IA implica desafíos adicionales. En un entorno en el que la identidad digital es susceptible de ser falsificada o manipulada, es imprescindible que las plataformas cuenten con sistemas robustos de certificación de identidad digital. La implementación de tecnologías como la firma electrónica avanzada y la autenticación biométrica puede brindar garantías adicionales para evitar la suplantación de identidad y preservar la integridad del procedimiento.

El cumplimiento de los acuerdos alcanzados también debe contar con herramientas tecnológicas que refuercen su ejecutabilidad. En la mediación tradicional, la fuerza del acuerdo radica en el compromiso de las partes y en la posible homologación judicial o administrativa. En el entorno digital, es imprescindible que se utilicen mecanismos como los certificados digitales, que doten a los acuerdos de características de autenticidad, integridad y no repudio. Estos instrumentos permiten que los documentos generados en el proceso de mediación no puedan ser modificados sin dejar rastro, asegurando su validez en caso de ser requeridos en instancias posteriores.

Además, la plataforma de mediación basada en IA debe garantizar un acceso equitativo a todas las partes involucradas, asegurando que ninguna se vea en desventaja por falta de conocimientos tecnológicos. La interfaz debe ser intuitiva y ofrecer opciones de asistencia para aquellas personas que requieran apoyo en la navegación o en la comprensión de las funciones del sistema. Esto no solo refuerza la equidad del procedimiento, sino que también evita que la falta de familiaridad con la tecnología se convierta en un factor que limite el acceso a la justicia.

En definitiva, la mediación administrativa basada en IA no puede implementarse sin un marco de garantías sólidas que protejan la transparencia, la seguridad y la efectividad del proceso. La regulación de su uso debe centrarse en la preservación de los principios esenciales de la mediación, asegurando que la tecnología sirva como un medio de apoyo y no como un factor de opacidad o desigualdad en la resolución de conflictos administrativos.

## 20.12 HACIA UNA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA EQUITATIVA EN LA ERA DE LA IA

La inteligencia artificial generativa ha dejado de ser una simple herramienta de automatización para convertirse en un actor cada vez más relevante en la toma de decisiones y en la gestión de conflictos. Su irrupción en la mediación administrativa supone una revolución conceptual que nos obliga a redefinir el papel de los mediadores, la función de la Administración en su relación con los ciudadanos y los límites que deben regir un proceso que, en esencia, es humano, dinámico y profundamente social.

No podemos ignorar que el conflicto administrativo es, por naturaleza, asimétrico: no se trata de dos partes en igualdad de condiciones, sino de una relación donde la Administración mantiene prerrogativas innegociables en virtud del interés general. Por tanto, integrar IA en este ámbito es un desafío de equilibrio entre la eficiencia y la justicia, entre la automatización y la equidad.

Es tentador imaginar que la inteligencia artificial, con su capacidad para procesar grandes volúmenes de datos y detectar patrones ocultos en la argumentación de las partes, podría ofrecer una mediación más rápida, más objetiva, más certera. ¿Pero es realmente posible que una máquina, por sofisticada que sea, pueda comprender la complejidad de las emociones humanas, la carga histórica de una disputa o los matices de lo que una parte percibe como justo o injusto?. La mediación no es solo encontrar una solución, sino encontrar la solución con la que ambas partes se sientan cómodas. No es solo negociar, sino generar confianza en el proceso. Y en esto, la IA puede ser un aliado formidable o un enemigo insidioso, dependiendo de cómo la programemos, de qué datos le proporcionemos y de qué límites le imponamos.

Para que la IA cumpla un papel útil en la mediación administrativa, debe respetar los principios fundamentales del modelo **MEDAD** o de cualquier otro modelo válidamente demostrado, así como ofrecer una estructura que no imponga decisiones, y que facilite el diálogo. La Metodología del proceso puede beneficiarse de su capacidad para analizar casos previos y ofrecer información estructurada sobre conflictos similares. Su potencial para la Escucha activa puede ampliarse a través de técnicas de procesamiento del lenguaje natural que identifiquen las palabras de las partes, así como las emociones implícitas en su discurso.

El Diagnóstico del conflicto puede enriquecerse con el uso de modelos predictivos que señalen posibles puntos de fricción o intereses comunes antes de que las partes los verbalicen. En la fase de Armonización, la IA puede proponer estrategias alternativas, inspiradas en soluciones previamente exitosas, ayudando a las partes a visualizar salidas que quizá no habían considerado. Y, en la Decisión compartida, su papel en vez de un árbitro silencioso que dicta laudos o sentencias, debe ser el de un asistente analítico que simula escenarios y evalúa la viabilidad normativa de los acuerdos alcanzados.

Sin embargo, la incorporación de IA en la mediación conlleva riesgos que no pueden minimizarse. Un sistema mal diseñado puede reforzar sesgos en lugar de corregirlos. Una IA que se nutra de datos incompletos o mal contextualizados puede favorecer a una de las partes sin intención, simplemente porque su algoritmo no ha sido entrenado con suficiente diversidad de casos.

Si la mediación debe inspirar confianza, ¿cómo garantizamos que un algoritmo que nadie ve y que pocos comprenden no se convierta en un filtro opaco que influya en la negociación de manera invisible?. La transparencia, por tanto, debe ser un eje rector en el diseño de cualquier sistema de IA aplicada a la mediación administrativa. Las partes deben saber en qué medida la máquina interviene, qué datos procesa y cómo llega a sus recomendaciones. De lo contrario, podríamos estar sustituyendo el poder discrecional de la Administración por una caja negra aún más inescrutable.

El mediador, lejos de verse desplazado por la tecnología, deberá asumir un nuevo papel: el de intérprete y supervisor de la inteligencia artificial. Su labor será garantizar que las preguntas formuladas por la máquina sean neutras, que las propuestas generadas sean realistas y equitativas, que el proceso no pierda su carácter humano. Si bien la IA puede aportar estructura y orden al proceso, no puede sustituir la intuición, la flexibilidad ni la empatía del mediador.

Habrán momentos en los que su intervención será útil en la fase inicial, facilitando la recopilación de información y la estructuración del problema; otros en los que podrá ser clave en la generación de ideas y propuestas de solución. Pero en la fase final, la IA debe dar un paso atrás, dejando que la voluntad de las partes y la capacidad de persuasión del mediador definan el desenlace.

Un programa de mediación administrativa basado en IA debe diseñarse con un alto grado de adaptabilidad. No todas las áreas de la Administración enfrentan los mismos desafíos ni requieren el mismo tipo de mediación. En extranjería, la mediación puede abordar conflictos derivados de la aplicación de normativas migratorias o de la concesión de permisos de residencia. En medio ambiente, los conflictos pueden girar en torno a la protección de espacios naturales frente a proyectos de infraestructura. En función pública, pueden presentarse controversias relacionadas con el acceso a derechos laborales o el cumplimiento de normas administrativas. La IA no debe imponer una única manera de mediar, sino ofrecer un marco flexible que cada sector pueda personalizar en función de sus necesidades específicas.

Si se hace bien, la mediación asistida por IA puede convertirse en un recurso muy apreciable para resolver conflictos administrativos de manera más ágil y eficaz. Si se hace mal, puede transformar la mediación en un trámite deshumanizado, en el que las decisiones no sean el resultado de un proceso de diálogo, sino de un cálculo estadístico. La diferencia entre una y otra radica en la forma en que diseñemos este programa.

No se trata de sustituir la mediación tal como la conocemos, sino de potenciarla con herramientas que amplíen su alcance sin desvirtuar su esencia. Se trata, en última instancia, de usar la tecnología para hacer lo que el derecho

administrativo siempre ha intentado hacer: garantizar que la relación entre la Administración y los ciudadanos sea justa, equilibrada y respetuosa con los principios que rigen el interés general.

En definitiva, el programa anteriormente expuesto es un programa orientativo que no pretende ser un modelo cerrado, sino un punto de partida. Cada institución mediadora, cada organización, cada Administración o cada mediador deberá encontrar su propia forma de integrar la IA en su práctica, adaptándola a las particularidades de su campo y a la naturaleza de los conflictos que enfrenta. Pero lo que sí debe mantenerse es el compromiso con una mediación administrativa que siga siendo un espacio de comunicación genuino, donde la tecnología sea un medio, no un fin en sí mismo, y donde el acuerdo alcanzado sea el resultado de una voluntad libre, informada y verdaderamente consensuada.

### Sabías que...

*La hoja de ruta trazada nos lleva hacia una mediación digital electrónica basada en tecnologías AI, dentro de un sistema constitucional de tutela judicial efectiva, donde la agilidad y la innovación definen el nuevo estándar, dotando al sistema de resolución alternativa de conflictos administrativos (ADRA) de una mayor legitimidad, diversidad de perspectivas y opciones, responsabilidad, transparencia y estabilidad social.*

Pocas veces una obra logra tender un puente tan sólido entre la reflexión jurídica, la experiencia institucional y la esperanza en una transformación real de lo público. Este tratado despliega una mirada profunda y rigurosa sobre la mediación administrativa, concebida como una vía de diálogo estructurado, capaz de reconciliar legalidad y confianza ciudadana.

El modelo MEDAD (Metodología, Escucha activa, Diagnóstico, Armonización y Decisión compartida) articula una práctica profesional anclada en la escucha, la comprensión del conflicto y la construcción compartida de soluciones. A lo largo de sus páginas, se perfila una Administración que dialoga con sus límites, que aprende del desacuerdo y se fortalece en su vínculo con la sociedad a la que sirve.

Con referencias al pensamiento europeo, herramientas metodológicas contrastadas y una reflexión abierta sobre el papel de la inteligencia artificial en los procesos públicos, esta obra traza una cartografía innovadora para quienes creen que el poder debe ejercerse con inteligencia emocional, vocación democrática y una conciencia viva de la sociedad que somos y del tiempo que nos empuja, con sus desafíos y promesas, hacia las profundas transformaciones del siglo XXI.