

Mediación Administrativa y otros ADR/MASC

Una propuesta multi-puertas en las instituciones de Ombuds territoriales y locales

Sumario

-

Relacionadas con el Derecho a la buena administración y conceptualizadas como mecanismo de garantía de Derechos Humanos de proximidad, las diferentes prácticas ADR/MASC se presentan como un camino hacia una administración más empática y relacional, adaptada a las necesidades actuales.

El objeto de este trabajo es reflexionar sobre (i) los fundamentos de los ADR/MASC en el ámbito administrativo y (ii) las oportunidades que ofrece la implementación de un modelo multi-puerta en las instituciones de Ombuds, territoriales y locales de nuestro entorno. Para ello, la autora introduce y contextualiza paradigmas de la resolución de conflictos, la cultura de paz y las prácticas restaurativas. Asimismo, partiendo de un enfoque multidisciplinar, propio de la Conflictología, se analizan los múltiples elementos que definen los conflictos y las particularidades que emergen en el contexto administrativo. A partir de la casuística y experiencias comparadas, se analiza el encaje de diferentes procesos y metodologías ADR/MASC en la actividad ordinaria de los Ombuds.

Abstract

-

The different ADR practices are presented here, in relation to the right to good administration, as a path towards a more empathetic and relational administration adapted to current needs and conceptualised as a mechanism for guaranteeing human rights of proximity.

The aim of this paper is to reflect on (i) the rationale of ADR in the administrative sphere and (ii) the opportunities offered by the implementation of a multi-door model in the institutions Ombuds, territorial and local. To this end, the author introduces and contextualises paradigms of conflict resolution, culture of peace and restorative practices, analysing their contributions and methods. Likewise, based on a multidisciplinary approach, characteristic of the field of conflictology, the author describes the multiple elements that define conflicts and analyses the particularities that emerge in the administrative context. Finally, considering the diverse casuistry that may arise as well as comparative experiences, the author analyses the fit of different ADR processes and methodologies in the ordinary activity of the Ombuds.

Title: Administrative mediation and other ADR practices: A multi-door model in the institutions Ombuds, territorial and local.

-

Palabras clave: Derecho a la buena administración, Ombuds, ADR/MASC, Mediación administrativa, Cultura de Paz, Conflictología. Prácticas restaurativas.

Keywords: Right to good administration, Ombuds, ADR, Administrative mediation, Culture of Peace, Conflict Resolution, Restorative practices,

-

DOI: 10.31009/InDret.2025.i4.14

4.2025

Recepción
11/09/2024

-

Aceptación
25/7/2025

-

Índice

-

- 1. Una aproximación conceptual**
 - 1.1. Los paradigmas: Resolución de conflictos, Cultura de paz y Justicia Restaurativa
 - 1.2. El concepto: de ADR a los MASC
 - 1.3. El proceso: la mediación y el riesgo de la parte por el todo
- 2. La práctica de los ADR/MASC en el ámbito administrativo**
 - 2.1. Un contexto: tendencia europea
 - 2.2. Un marco: el Derecho a la Buena administración
 - 2.3. Un fundamento: Derechos Humanos de proximidad
 - 2.4. Una institución: los Ombuds
- 3. Una oportunidad para nuestras administraciones**
 - 3.1. La necesidad: una administración que escucha, responde y soluciona.
 - 3.2. El momento: avances legislativos y prácticas incipientes
 - 3.3. El potencial: Ombuds territoriales y locales
- 4. Algunas particularidades del contexto**
 - 4.1. El objeto: disputa jurídica vs conflicto
 - 4.2. Las partes: asimetría y equilibrio
 - 4.3. El tercero: el valor de la imparcialidad y neutralidad
- 5. La propuesta: un modelo multi-puertas para las instituciones Ombuds territoriales y locales**
 - 5.1. Un método: el diagnóstico
 - 5.2. Un modelo: múltiples procesos
 - a. La Mediación
 - b. Facilitación
 - c. Facilitación multipartes
 - d. Intermediación
 - e. Conciliación
 - f. Prácticas restaurativas
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

-

Este trabajo se publica con una licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0 Internacional 

1. Una aproximación conceptual

1.1. Los paradigmas: Resolución de conflictos, Cultura de paz y Justicia Restaurativa

En los últimos tiempos y a ritmo más acelerado a partir de la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (en adelante, LOESPJ)¹, los mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos están suscitando especial interés, presentándose como *nuevo* paradigma. Sin embargo, estas prácticas -incluso cuando la administración pública es parte- y los marcos teórico-prácticos que las sustentan tienen cierto recorrido, cuyo conocimiento facilita la comprensión del escenario actual, a la vez que ofrece un marco de reflexión para futuras prácticas en el ámbito administrativo.

Así las cosas, el paradigma denominado *Conflict Resolution* (CR) o *Resolución de conflictos* (RC)² emerge en Estados Unidos, en los años 60, como movimiento de diplomacia ciudadana resultado de la acción civil contra los métodos tradicionales de tratamiento de los conflictos -también públicos o sociales- por considerar que éstos eran rígidamente jerárquicos y punitivos. Entre otras cuestiones, el nuevo enfoque pretende un tratamiento más horizontal y democrático de la gestión de los conflictos, entendiendo que, *en la construcción de las soluciones deben tener voz todas las partes implicadas*. Posteriormente, la RC se llamará *Gestión Alternativa de Conflictos* (GAC), y vinculada a la gestión del conflicto público o social se concibe como una vía más eficiente, informal, pragmática y consensual, mediante la cual se potencia la participación ciudadana.

El término internacionalmente consensuado para definir dichos métodos es *Alternative Dispute Resolution* -y, más concretamente, el acrónimo *ADR*-, cuyo origen se atribuye a Frank Sander³, quien, en abril de 1976, invitado por el entonces presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, ofrece una ponencia en la *Global Pound*⁴ sobre «*Las causas de la insatisfacción de la sociedad con la administración de justicia*» en la que expone su visión sobre la administración de justicia futura. Sander diferencia varios tipos de disputas: las que deben resolverse con un litigio y las que deben resolverse mediante otros métodos como la mediación, la conciliación o el arbitraje, y propone un *modelo multi-puertas* (*multi-door courthouse*) según el cual los propios

¹ Durante la revisión de este escrito se ha promulgado la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. BOE núm. 3, de 3 de enero de 2025, ([BOE-A-2025-76](#)). En cuyo Preámbulo el legislador expresa su voluntad de «(...) recuperar la capacidad negociadora de las partes, con la introducción de mecanismos que rompan la dinámica de confrontación y la crispación que invade en nuestros tiempos las relaciones sociales (...) Con este fin se ha de potenciar la mediación en todas sus formas e introducir otros mecanismos de acreditada experiencia en derecho comparado».

² Véase FARRÉ SALVÀ, *Gestión de Conflictos: Taller de mediación*, 2004, p.326. El autor diferencia entre el paradigma Resolución de Conflictos y la disciplina de Resolución de Conflictos. La RC «convencional» es el paradigma bajo el que surgieron las ADR y los estudios de Harvard; mientras que la disciplina tiene una acepción mucho más amplia y compleja y es sinónimo de conceptos como *Transformación de conflictos* (término utilizado en entornos académicos menonitas) o *Conflictología*.

³ Reputado jurista americano, profesor emérito de la Escuela de Harvard, pionero de los ADR y cofundador del Programa de Negociación (PON).

⁴ En honor a ROSCOE POUND renombrado jurista americano del siglo XX, decano de las Universidades de Nebraska (1903 a 1911) y Harvard (1916-1936). Defensor de una visión sociológica del Derecho: «La tarea que incumbe a las ciencias sociales es la de hallar un modo para lograr que el proceso de satisfacer las necesidades humanas resulte cada vez menos costoso, que pueda funcionar con menos desgaste, que sea más eficaz para satisfacer continuamente una mayor suma de necesidades humanas. En la medida en que estos objetivos puedan ser alcanzados o impulsados por el orden jurídico, pertenecen al campo de la ciencia del Derecho» en GARCÍA RUIZ, «Aproximación al concepto de Derecho de Roscoe Pound», *Persona y Derecho*, 1997, pp.47-94. Véase también FARKAS/TRAUM, «The History and Legacy of the Pound Conferences», *Cardozo Journal of Conflict Resolution*. Vol. 18 Iss. 3, 2017, pp. 677- 698.

juzgados analizan los casos en base a criterios como la naturaleza de la controversia, la relación entre las partes, el montante de la controversia o los costes de la vía judicial..., y ofrecen el método más óptimo para resolver cada caso, en función de las circunstancias⁵. Este nuevo enfoque representa un punto de inflexión en el reconocimiento y valor de los ADR, los presenta como mecanismos de solución de disputas más ágiles, equitativos y menos costosos en comparación al proceso judicial convencional. Es a partir de este momento que el denominado *movimiento ADR* emerge como una vía para revertir la insatisfacción ciudadana hacia el sistema convencional de forma muy vinculada a una nueva concepción del derecho a la tutela judicial efectiva y, también, como una práctica de gestión del conflicto con la administración pública -especialmente en EE.UU.-⁶. Sin embargo, no será hasta los años 80 cuando, a partir del estudio y sistematización de las prácticas, que estas nuevas formas de actuación encuentran su lugar en el mundo académico, principalmente, gracias al impulso del *Center for Conflict Analysis* de la George Mason University⁷ y el *Conflict Management Group* de Harvard⁸ -éste último muy conocido por su método de negociación integrativa basada en intereses-.

No obstante, para comprender los enfoques y la base sobre la cual se sustentan algunas de las actuales prácticas de ADR desarrolladas en nuestro país en el ámbito administrativo, es necesario recurrir corrientes de pensamiento, anteriores y coetáneas, apartándonos un poco esta concepción de los ADR convencional de Harvard. Es el caso de la denominada *Cultura de Paz*, emergida después de la Segunda Guerra Mundial e impulsada por académicos de diferentes disciplinas⁹ que centran sus estudios en los conflictos internacionales, la Paz y el respeto a los Derechos Humanos. La Cultura de Paz va más allá de un método, está definida por la Organización de Naciones Unidas (ONU) como «el conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados, entre otros aspectos en la práctica de la no violencia, el diálogo y la cooperación»¹⁰. Desde esta acepción, la paz no es simplemente la ausencia de conflicto, sino que es el resultado de un proceso positivo, dinámico y participativo que soluciona los conflictos, en un ambiente de entendimiento y cooperación, mediante el diálogo y la comunicación. Y, si bien puede parecer poco convencional en el ámbito administrativo, su impulso y práctica está recogida en algunas normas de nuestro país¹¹ y, a su vez, es el paradigma

⁵ SANDER, [Alternative Methods of Dispute Resolution: An Overview](#), Florida Law Review, núm. 37, 1985.

⁶ BARRETT /BARRET, A history of alternative dispute resolution: the history of a political, cultural, and social movement, 2004, pp.165 ss.

⁷ Primer centro universitario en crear un Máster específico sobre *Conflict Management* en 1981, conocido posteriormente como (CCAR) y renombrado en 2020 como *Jimmy and Rossalyn Carter School for Peace and Resolution*.

⁸ Creado en Cambridge en 1979, si bien no fue hasta 1983 que se reconoció oficialmente el *Program on Negotiation* (PON), referente hasta la fecha en materia de negociación. Uno de sus fundadores, Roger FISHER junto William URY son autores referentes de negociación (especialmente a partir de la publicación del libro *Getting to Yes: Negotiating Agreements Without Giving*, 1981. Traducido al español por *Obtenga el sí, el arte de negociar sin ceder*, ed. Gestión 2000)

⁹ Como el economista Kenneth E. BOULDING, el psicólogo y matemático Anatol RAPOPORT o la socióloga Elise M. BOULING, fundadores de la revista científica interdisciplinar [Journal of Conflict Resolution](#). Centrada en la teoría e investigación sobre los conflictos, principalmente internacionales -aunque no exclusivamente- y editada por la universidad de Maryland desde 1955 hasta la fecha. [consulta: 28/01/2025]

¹⁰ Resolución de la Asamblea General ONU, de 6 de octubre de 1999 (RES/53/243), proclamó la Declaración y el [Programa de Acción sobre una Cultura de Paz](#). [consulta: 28/01/2025]. Posteriormente el año 2000 se proclamó como Año Internacional de la Cultura de Paz, y el período 2000-2010 como Decenio internacional de una cultura de paz y no violencia.

¹¹ La Ley 27/2005 de 30 de noviembre, de fomento de la educación y cultura de la paz (BOE-A-2005-19785), si bien está muy enfocada al ámbito internacional, fija compromisos en el ámbito educativo y establece la promoción de formación especializada en técnicas de resolución de conflictos, negociación y mediación (art. 2.7); el Estatuto de

sobre el que se sustentan programas de mediación administrativa vigentes, como la desarrollada por el Defensor del Pueblo Andaluz¹².

A su vez, como anteriormente se ha anunciado, el modelo multi-puertas planteado por Sander hacía hincapié en la necesidad de analizar los casos como fase previa a la propuesta del método. Y en este punto, para comprender la naturaleza de los conflictos y los diferentes elementos que los confieren, es necesario retrotraernos a los conocimientos desarrollados por una serie de autores que, en los años 60, en un enfoque que va más allá de la contraposición al sistema *convencional* como método, se centran el estudio en el conflicto como tal e incorporan en el análisis aspectos más complejos y profundos que los intereses tangibles y negociables de la escuela de Harvard. Estos autores formulan aportaciones que devienen referencia obligada para los expertos en la materia. Se trata de figuras como el matemático y sociólogo Johan GALTUNG, a quien debemos la diferencia entre la *violencia directa*, *violencia estructural* y *violencia cultural*¹³, la concepción de *paz positiva* (relacionada con la creación de la justicia social y las necesidades básicas) o conceptos como *peace making* o *peacebuilding*; el diplomático John BURTON¹⁴, quien, entre otras cuestiones, a partir de una visión sistémica, introduce el concepto *provención del conflicto* (entendido como el proceso de intervención antes de la crisis y que conduce a una adecuada explicación de los conflictos, el reconocimiento de los cambios estructurales necesarios para eliminar las causas y el fomento de actitudes y relaciones de colaboración necesarios para manejarlo sin violencia); o el sociólogo-mediador, especializado en conflictos internacionales de alta complejidad, John Paul LEHEDERACH, quien, entre otras aportaciones, a partir de una visión con enfoque a largo plazo y considerando la dimensión estructural, cultural y relacional de los problemas, diseña un esquema básico de análisis del conflicto (conocido como las 3 P: persona, problema y proceso)¹⁵ e introduce como elementos de análisis el impacto en la transformación de las relaciones y la reconciliación. Su visión se caracteriza por un enfoque a largo plazo, considerando a su vez la dimensión estructural, cultural y relacional de los conflictos. Todos ellos se desmarcan de la concepción estrechamente ligada a los litigios y se centran en el denominado paradigma de la *Transformación del conflicto* -que tuvo un gran

Autonomía de Cataluña prevé que los poderes públicos deberán promover, entre otros valores, la paz (art. 4.3) y la promoción de la Cultura de Paz es uno de los principios rectores (art. 51.1). Así mismo, la Ley 21/2003, de 4 de julio, de Fomento de la Paz de Cataluña ([DOGC 3924 de 17.07.2003](#)), expone que la administración de la Generalitat de Cataluña y los entes locales, de acuerdo con las competencias en convivencia ciudadana, fomento del diálogo y solución pacífica de conflictos, deben promover, entre otras acciones, la mediación en los conflictos ciudadanos en el ámbito municipal (art. 4. a) y b)); también la Ley 8/2023, de 9 de marzo de Cultura de Paz en Aragón ([BOE-A-2023-9170](#)), prevé entre otras actuaciones, que las instituciones y entidades sociales aragonesas promoverán el desarrollo de alternativas para la gestión y resolución alternativa de conflictos (art. 3.1. d))

¹² Para más información web del Defensor del Pueblo Andaluz apartado [Mediación](#). [consulta: 28/01/2025]

¹³ GALTUNG creó en 1959 el [International Peace Research Institute](#) (conocido como PRIO) en Oslo y poco después la prestigiosa revista [Journal of Peace Research](#) [consulta: 28/01/2025].

Según el autor la violencia puede ser vista como una privación de los derechos humanos fundamentales, así como una disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades básicas. La *violencia directa* se basa en una agresión física o moral; la *violencia estructural* tiene como causa los elementos constitutivos y las relaciones de poder que caracterizan el sistema -es equivalente a injusticia social-; la *violencia cultural* refiere a aquellos aspectos de la cultura y la esfera simbólica de su existencia -ejemplificada en la religión, la ideología, la lengua y el arte, las ciencias empíricas y formales- que puede ser usada para justificar o legitimar la violencia personal-directa o estructural. Véase GALTUNG, *Cultural violence*, 1989; *Tras la violencia, R: Reconstrucción, Reconciliación, Resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, 1998 y «La violencia cultural, estructural y directa», 2016, pp. 147-168.

¹⁴ BURTON fundó el [Centre for the Analysis of Conflict](#) (CAC) de la University College London (UCL) en 1963. [consulta: 27/01/2025]. Sobre el concepto de provención véase la obra de BURTON, *Conflict: Resolution and Provention*, 1990, reflejada en «[Conflict provention as a Political System](#)», *The international Journal of Peace Studies*, 2001. [consulta: 27/01/2025].

¹⁵ Véase LEHEDERACH, *Enredos, pleitos y Problemas*, 1992.

impacto en las relaciones internacionales y la diplomacia ciudadana, especialmente en lo que se refiere al modelo *Multi-Track Diplomacy* o *Diplomacia de múltiples vías*¹⁶.

A su vez, estas corrientes tienen un estrecho paralelismo con el paradigma de la *Justicia Restaurativa*¹⁷, que emerge como un nuevo enfoque vinculado a la denominada *crisis del sistema penal*, de los años 70 -aunque sus orígenes se remontan a las prácticas de tribus aborígenes-. La Justicia Restaurativa¹⁸ es resultado de la concurrencia de diferentes líneas de pensamiento que coinciden en un necesario cambio del sistema penal hacia un paradigma en el que ocupen un lugar primordial las necesidades de la víctima -también de la comunidad afectada- y su reparación¹⁹. Planteamiento que, si bien merece especial atención por ser el paradigma sobre el que sustenta parte de sus prácticas el modelo impulsado por la Sindicatura de Greuges de Catalunya, no nos detendremos extensivamente, pero sí remarcar que resultan muy interesantes las aproximaciones sobre el propio concepto de *reparación*²⁰, las diferentes formas de abordar la reparación del daño²¹, así como los efectos del uso de lenguaje restaurativo en las personas²².

Finalmente, con un enfoque integrativo de todas estas prácticas y saberes, debemos referirnos a la denominada *Resolución de Conflictos* o *Conflictología*, concebida por autores como BURTON o VINYAMATA como *la ciencia del conflicto* o *a-disciplina*, y definida como «el espacio transdisciplinar, académico y profesional, de teorización, investigación, formación y activismo, que acoge todo el conjunto de conocimientos y de todo tipo respecto al conflicto. Al mismo tiempo, se incluyen pluralidad de técnicas, métodos, estrategias y sistemas para su tratamiento y transformación positiva, constructiva y profundamente respetuosa con la integridad y la dignidad humana»²³. Marco conceptual del cuál partimos y que nos permite introducir una mirada transdisciplinar que va más allá del Derecho administrativo²⁴.

¹⁶ McDONALD, «The Institute for Multi-Track Diplomacy», *Journal of Conflictology*, 2012, p. 66-70.

¹⁷ Término acuñado por el criminólogo norteamericano Howard ZHER en su obra *Changing lenses, a new focus for Crime and Justice*, Herald Press, 1990. Véase, <https://zehr-institute.org/what-is-rj/> [consulta: 27/01/2025].

¹⁸ Sobre los principios Básicos de la Justicia Restaurativa véase [Declaración de Asamblea General de la ONU 40/3, de 29 de noviembre de 1985](#), Resolución del ECOSOC R/2002/12 y el [Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa](#) elaborado por la Oficina de la ONU contra la droga y el delito (2006). Véase también la Recomendación del Consejo de Europa (99) 19 y la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo. Traspuesta por la Ley 4/2015 del Estatuto de la Víctima del Delito ([BOE núm. 101, de 28/04/2015](#)).

¹⁹ BARONA MARTÍNEZ, *Justicia restaurativa desde la Criminología. Mapas para un viaje inicial*, 2018, pp.17 ss.

²⁰ Concebida como una rectificación o respuesta constructiva ante las consecuencias de una victimización o un hecho definido como delito y algo que va más allá de la mera indemnización pecuniaria, abriendo la puerta a fórmulas de otra índole más simbólica como el reconocimiento, pedir perdón o hacer algo.

²¹ BARONA MARTÍNEZ, op. cit., 2018, pp. 63-84.

²² ROBLES DE ACUÑA NÚÑEZ, «El lenguaje restaurativo como elemento democratizador e integrador de las relaciones conflictivas», 2022, pp. 51-110.

²³ Para VINYAMATA «la Conflictología parte de la necesidad primera de conciliar los conocimientos que se enfrentan, a veces, desde las trincheras y los intereses disciplinarios, gremiales o intereses. Hace uso de cualquier vía de conocimiento, ya sea en el campo de las ciencias sociales como de las ciencias de la naturaleza o de las ciencias exactas. Es por lo tanto un oficio transversal, propio de cualquier profesional y adaptado a su particular punto de vista. (...) Se define, desde sus principios, como aquel quehacer analítico, teórico y de intervención práctica global e integral, que no excluye ninguna aportación disciplinaria, ningún concepto ni denominación ni ninguna habilidad aplicativa en relación con los procesos conflictuales y críticos de las personas y las sociedades que esta conforman». VINYAMATA CAMP, op. cit, 2014, pp. 108-109.

²⁴ Sobre la necesaria apertura a un enfoque *transdisciplinar* en el ámbito del Derecho administrativo «con prudencia y mesura y manteniendo, en todo caso el rigor técnico jurídico al abordar determinados problemas»

1.2. El concepto: de los ADR a los MASC²⁵

La recién aprobada LOESPJ se aparta de la denominación anglosajona comúnmente aceptada e introduce el concepto *Métodos Adecuados de Solución de Controversias* (MASC) como sustitutivo del anglosajón *Alternative Dispute Resolution* (ADR). El legislador define los MASC como: «...cualquier tipo de actividad negociadora, reconocida en esta u otras leyes, estatales o autonómicas, a la que las partes de un conflicto acuden de buena fe con el objeto de encontrar una solución extrajudicial al mismo, ya sea por sí mismas o con la intervención de una tercera persona neutral» (art. 2)²⁶.

A todo ello hay que añadir que, a nivel doctrinal, la *mediación administrativa* se denomina también ADRA, siguiendo el acrónimo de la *Administrative Dispute Resolution Act* americana, que exige a las entidades de la Administración Federal a implementar medios alternativos para la resolución de conflictos en su actividad ordinaria²⁷.

1.3. La mediación: el riesgo de la parte por el todo

Ciertamente existe cierta disparidad sobre el significado del término mediación²⁸, a menudo es utilizado para referirse a la totalidad de los procedimientos y metodologías (la parte por el todo) y, a su vez, hay distintas concepciones sobre *lo que es mediar*. A nuestro entender, esta situación es resultado de varias causas: a) por un lado, las instituciones europeas cuando apuntan la necesidad de fomentar el uso de los ADR/MASC -en general, pero también en el ámbito administrativo- emplean la acepción genérica ADR para referirse a todos aquellos procesos alternativos o complementarios al litigio; b) los textos legislativos, tradicionalmente²⁹, se han centrado en tres procesos clásicos (arbitraje, conciliación y mediación) en contraposición a la vía

véase PONCE SOLÉ, *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración: el estándar jurídico de diligencia debida y el buen gobierno en las políticas públicas*, 2019, p. 35.

²⁵ Con el fin de facilitar la comprensión y familiaridad entre ambos términos se utilizarán simultáneamente ambos acrónimos (ADR/MASC).

²⁶ La nueva regulación sigue los pasos iniciados en el anterior Proyecto de Ley de Eficiencia procesal ([BOCG 22.04.2022, n.97-1](#)) cuyo Preámbulo ya indicaba «se pretende dar un impulso a los denominados medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional». Denominación MASC no es ajena a críticas, tal como reflejan en las enmiendas a la presentadas al Proyecto de Ley de Eficiencia procesal al proponer como más acertado el uso del adjetivo *autocompositivo* como sustitutivo de *adecuado* en el acrónimo MASC, por entender que es más acorde con la distinción entre metodologías autocompositivas y heterocompositivas ([BOGC Serie A núm. 97-3, 3.02.2023](#)).

²⁷ Publicada en EE. UU. en 1990 (Law 101-552 nov.15, 1990) y reformada 1996 (Law 104-320, oct.19, 1996). Sobre el alcance y efectos de la norma véase MACHO GÓMEZ, «origen y evolución de la mediación: el nacimiento del movimiento ADR en Estados Unidos y su expansión en Europa», 2014, pp. 931-996.

Sobre el contagio del Administrative Law por el Movimiento ADR véase, DELGADO PIQUERAS, «La “administrative dispute resolution act” de los Estados Unidos, introducción, traducción y notas», 1993, pp. 562-564.

²⁸ La [Directiva 2008/52/CE](#), de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, define la mediación como «un procedimiento estructurado, sea cual sea su nombre o denominación, en el que dos o más partes en litigio intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo sobre la resolución de un litigio con la ayuda de un mediador» (art. 3 a)) y el art. 1 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles ([BOE-A-2012-9112](#)) define mediación como «el medio de solución de controversias, cualquiera que sea la denominación, en la que dos o más partes intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador».

²⁹ Una de las principales novedades de la LOESPJ, es que amplía el foco y bajo la rúbrica Medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional (Título II Capítulo I) incluye: la negociación directa (art. 14.1), la conciliación -ante notario (art. 14.3), registrador (art. 14.4), letrado o letrada de la administración de justicia (art. 14.5); juez o jueza de paz (art. 14.6) o privada (art.15)-; la oferta vinculante confidencial (art. 17); la opinión del experto independiente (art. 18) y el derecho colaborativo (art. 19), además de la mediación.

jurisdiccional, otorgando a la mediación un lugar preeminente³⁰; c) ésta ha sido la base sobre la que se han construido la mayoría de los programas formativos y los estudios académicos, hasta la fecha; d) finalmente, como hemos tratado previamente, existen diferentes corrientes teóricas o paradigmas que condicionan la concepción sobre el objeto; el tercero -roles y límites-; el método y la finalidad³¹. Por todo ello, como antesala al análisis de las potencialidades de la aplicación de los ADR/MASC en el ámbito administrativo y, especialmente, con el fin de explorar la viabilidad de un modelo *multi-puerta* ejercido desde instancias con *auctoritas*, entendemos que es pertinente realizar algunas aclaraciones conceptuales.

En lo que refiere a las metodologías o procesos, una primera distinción clásica, centrada en la neutralidad del tercero y el grado de autonomía de las partes, es la distinción entre procesos *autocompositivos* -tercero actúa *interpartes* y no impone una solución, son las partes por ellas mismas o con ayuda del tercero quienes logran un acuerdo- y procesos *heterocompositivos* -las partes acuden al tercero para someterse a la decisión que éste adopte, lo que sitúa al tercero *suprapartes*-³². En un estadio intermedio *semiautocompositivo* podemos identificar otros procesos -en los que el tercero da un alto margen de autonomía a las partes y, a su vez, éstas pueden decidir el grado de autoridad que le otorgan para que éste pueda incidir en el resultado-.

Entrando más en detalle sobre los procesos autocompositivos, la *mediación* es el método más conocido, sin embargo, existen diferentes concepciones de la misma. En la acepción académica clásica se define como: «un proceso que implica la intervención de un tercero, aceptable, imparcial y neutro, sin poder de decisión, pero con habilidad para ayudar a las partes contendientes a llegar, voluntariamente, a arreglar mutuamente aceptable de los temas en discusión»³³. Por su parte, el legislador español, le reconoce el carácter autocompositivo (Preámbulo LOESPJ) y la define como: «aquel medio adecuado de solución de controversias en que dos o más partes intentan voluntariamente, a través de un procedimiento estructurado, *alcanzar por sí mismas* un acuerdo con la intervención de un mediador» (Disposición final vigésima LOESPJ). De modo que, el tercero no ofrece soluciones ni propuestas, tiene el deber de «ayudar a los participantes a alcanzar por ellos mismos sus compromisos y decisiones *sin imponer ninguna solución ni ninguna medida concreta y sin tomar parte*» y su actividad se rige por unos principios básicos: voluntariedad, imparcialidad, neutralidad, confidencialidad (art. 6 y ss. de la Ley 5/2012)³⁴.

Esta acepción autocompositiva difiere de la denominada *mediación en el derecho internacional*. En la que se somete la controversia a uno o más gobiernos o ciudadanos eminentes, ajenos al conflicto. Este tercero no se limita a poner en contacto a las partes, sino que también participa realizando propuestas -aunque no son vinculantes-. Como apuntan algunos autores, a diferencia del derecho interno, dónde se ha considerado que la participación del mediador debe limitarse a facilitar la comunicación entre las partes a dirigir el procedimiento, la figura del mediador en derecho internacional tiene un rol que busca la avenencia. No tiene la pureza

³⁰ Desde la Directiva 2008/52/CE éste ha sido el criterio seguido por el legislador estatal y las diferentes regulaciones autonómicas (entre otras, la Ley catalana 15/2009, de 22 de julio, de mediación en derecho privado).

³¹ Sin ir más lejos, la [Carta de las Naciones Unidas](#) bajo la rúbrica Arreglo pacífico de controversias refiere, entre otras, vías *la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos* (arts. 33-38). [consulta: 15/01/2025]

³² Entre estos últimos está el arbitraje, ADR/MASC *heterocompositivo* por excelencia, al que no nos detendremos por tener una regulación específica.

³³ MOORE, El proceso de mediación, métodos prácticos de resolución de conflictos, 1995, pp. 46-86.

³⁴ La LOESPJ redefine el concepto de mediación. Sin embargo, tal como se expone en el Preámbulo, «a pesar de algunas modificaciones puntuales, la mediación continúa regulada por la Ley 5/2012, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado» ([BOE-A-2012-9112](#)).

autocompositiva de la mediación clásica y, además, la solución al conflicto se plasma en un acuerdo internacional obligatorio. La mediación internacional no debe basarse necesariamente en el Derecho Internacional, sino que puede tener en cuenta, total o parcialmente, elementos de oportunidad política³⁵. A su vez, difiere también de la denominada *mediación evaluativa*. Práctica bastante común en EE.UU. y en la que el tercero –frecuentemente un ex-juez experto en la materia– estructura el proceso y tiene influencia en el resultado de la mediación. En esta práctica después de escuchar a los abogados o las partes, el tercero analiza los pros y contras de las diferentes posturas y formula una evaluación no vinculante (oral o escrita) sobre la viabilidad de las pretensiones. Se centra más en los derechos de las partes que en los intereses y necesidades de éstas, evalúa el caso aplicando los principios legales y predice lo que un juez podría decidir si conociera el litigio. En definitiva, promueve una solución jurídica más que un acuerdo. Tanto en la mediación en derecho internacional como la mediación evaluativa, no se exige neutralidad del tercero, por lo que devienen procesos *semiautocompositivos*.

Otra metodología autocompositiva, muy utilizada, aunque no siempre reconocida, es la *facilitación* –denominada también *facilitación multipartes*, en función de la dimensión del conflicto–. En los procesos de facilitación el tercero, además de ser neutral, tiene una función de intervención mínima y su tarea es propiciar un diálogo ordenado, en el que todos los participantes *tengan voz* y puedan ser escuchados por los demás. Esto permite esclarecer los objetivos e intereses de las partes y generar comprensión entre las mismas. La finalidad última es la construcción de puentes y consensos, sin tomar decisiones. Se utiliza en conflictos de bajo o medio nivel –ofreciendo un espacio que permite expresar y escuchar– y resulta especialmente útil para el manejo de situaciones que afectan a multiplicidad de actores (cuestiones grupales, comunitarias, ambientales o urbanísticas)³⁶. Es en los procesos multiparte y complejos que esta metodología es especialmente útil para definir problemas –perimetrar su alcance–, identificar el apoyo personal y/o institucional ante una problemática, pero requiere que las partes legitimen a sus representantes.

Algunos autores consideran que es un tipo de intervención similar a la figura de los *buenos oficios*, propia del derecho internacional³⁷. El tercero, que actúa desde su influencia, pone en contacto a los dos actores internacionales para impulsar que establezcan negociaciones diplomáticas o proporciona situaciones que, a su vez, propician las negociaciones³⁸.

Y en el marco de la Justicia Restaurativa se utiliza también el término *facilitador/a* para denominar a toda aquella persona cuya función es facilitar, de modo justo e imparcial, la participación de las partes en el *proceso restaurativo*³⁹.

³⁵ ARAUJO GALLEGOS, «Similitudes, diferencias y estrategias para la implementación de la negociación y la mediación» A *Acceso a la Justicia: Métodos alternativos de resolución de conflictos. El papel de las Defensorías del Pueblo*, 2008, pp. 41-48.

³⁶ La persona facilitadora, entre otras competencias, debe tener conocimiento de metodologías propias de las dinámicas de grupos, estrategias cooperativas, así como habilidades políticas y pedagógicas.

³⁷ Reunir a las partes en conflicto, no tanto como una función mediadora sino como una función similar a buenos oficios, en los que se reúnen a las personas para hablar puede contribuir significativamente. Pues implica elevar el conflicto, es decir, el simple hecho de explicitar su existencia ayuda a que se reconozca que existe una problemática a trabajar. La actuación se parece al proceso para acercar posturas propio de la Diplomacia preventiva sustentándose en la capacidad de diálogo, la negociación y la cooperación pacífica (Programa de Naciones Unidas). Véase VINYAMATA CAMP, *op. cit.*, 2014, pp.156-158.

³⁸ PARDO SEGOVIA, «Los Buenos Oficios y la Mediación...Algunas precisiones», 1991, pp.49-53.

³⁹ Entendidos como tal «cualquier proceso en el que la víctima y el ofensor, y cuando sea apropiado, cualquier otra persona o miembro de la comunidad afectada por el delito, participan juntos activamente en la resolución de los asuntos derivados del mismo» (Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre principios básicos sobre el uso de programas de justicia restaurativa en asuntos penales [ECOSOC Resolution](#)

En otro orden, dentro de lo que consideramos métodos *semiautocompositivos*, encontramos la *conciliación*. Entendida como el acto que se realiza ante un tercero, quien exhorta a las partes en conflicto para que consigan de común acuerdo poner fin a una divergencia. Es similar a la mediación en lo referente a los objetivos, pero no en lo que refiere al tercero neutral. En la conciliación suele estar investido de algún tipo de poder e interviene con un papel activo haciendo propuestas o sugerencias de resolución, por lo que puede no ser neutral. Es una figura contemplada en un nivel judicial -especialmente en el ámbito civil, mercantil o social-laboral-, y también se emplea dicha denominación en el ámbito administrativo (a veces como sinónimo de mediación, lo que puede llevar a confusiones)⁴⁰.

Otra figura diferente es el *experto independiente* -o *fact finding*- es una persona experta en el mercado o materia, designada de mutuo acuerdo por las partes con el fin realizar un análisis técnico y/o jurídico sobre el objeto de conflicto y emitir una opinión, que formaliza mediante un informe o dictamen. La finalidad de su actuación es clarificar técnicamente a fin de que las partes tengan una definición más clara de los hechos. Además, puede realizar recomendaciones no vinculantes -a menos que las partes le otorguen la facultad-. Formuladas las recomendaciones, las partes pueden realizar observaciones a las mismas o propuestas de mejora con el fin de obtener un acuerdo⁴¹.

Finalmente, no podemos olvidar los *dispute boards*. Una modalidad extrajudicial, en la que tercero acostumbra a ser una comisión de especialistas en la materia, acordada por las partes y cuya decisión es vinculante, aunque existe la posibilidad de establecer un plazo durante el cual las partes pueden manifestar su disconformidad, en cuyo caso se acudiría al arbitraje. Este método se prevé y utiliza en contratos de construcción como mecanismo para gestionar posibles problemas que puedan surgir a lo largo de su ejecución -cabe destacar que, una de las partes puede pertenecer al sector público⁴²-.

2. La práctica de los ADR/MASC en el ámbito administrativo

2.1. Un contexto: tendencia europea

Similar a Estados Unidos, la implementación de los ADR/MASC en Europa tradicionalmente se ha vinculado a la necesaria mejora del acceso a la justicia y a la búsqueda de una mayor

[2002/12](#)). Entre las metodologías de la Justicia restaurativa podemos diferenciar diferentes procedimientos como el diálogo indirecto, la mediación víctima-ofensor, el *conferencing*, los círculos restaurativos, las entrevistas restaurativas o los *panels*. Sobre prácticas restaurativas Véase SMITH, *Prácticas Restaurativas. Para la prevención y gestión de conflictos en el ámbito educativo*, 2020.

⁴⁰ La LOESPJ describe entre las funciones de la persona conciliadora: «Poner de manifiesto a las partes las dimensiones extrajurídicas de la controversia y las ventajas que pueden obtenerse si se alcanza un acuerdo razonable» (art. 16 f)) y «Formular directamente a las partes posibles soluciones e invitarlas a que formulen posibles propuestas de solución que construyan un eficaz común acuerdo» (art. 16 g)).

⁴¹ Según la LOESPJ «El dictamen podrá versar sobre cuestiones jurídicas o sobre cualquier otro aspecto técnico relacionado con la capacitación profesional del experto. Dicho dictamen, ya se emita antes de iniciarse un proceso judicial o durante la tramitación del mismo y tendrá carácter confidencial...» (art. 18.2). «Emitido el dictamen o la opinión no vinculante del experto, las partes dispondrán de un plazo de diez días hábiles desde su comunicación para hacer recomendaciones, observaciones o propuestas de mejora con el fin de aceptar la opinión escrita propuesta por el experto» (art. 18.3).

⁴² GARCÍA CALDERÓN MOREIRA, «El nuevo medio de solución de conflictos: los *Dispute Boards*», 2021, pp. 275-285.

efectividad del sistema tradicional⁴³. Se ha regulado su uso en el ámbito civil, mercantil⁴⁴, consumo⁴⁵ e incluso penal⁴⁶, no así en el ámbito administrativo, a pesar de que diferentes autoridades y organismos se han pronunciado reiteradamente sobre su idoneidad⁴⁷.

De hecho, hace más de veinte años, que el Consejo de Europa interpela a los Estados miembro para que animen a las autoridades administrativas a proponer y/o aceptar, a requerimiento de los particulares, el uso de medios alternativos de resolución de disputas en diferentes estadios: con carácter preventivo *-mediación administrativa-*, en fase previa a la vía judicial *-mediación prejudicial-* o una vez iniciado el procedimiento judicial *-mediación intrajudicial-*. En cualquier instancia, atendiendo a las particularidades de la materia, se hace hincapié en la necesidad de respetar el interés público, el principio de legalidad y, a su vez, evitar un uso indebido o abusivo de dichos mecanismos⁴⁸. Durante años, muy especialmente a través de los informes del grupo de trabajo de mediación de la Comisión europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), se insiste a los Estados sobre la necesidad de regular e implementar la mediación en el ámbito administrativo y se anima directamente a las autoridades administrativas a la *promoción proactiva en su actividad ordinaria*⁴⁹. También el Parlamento Europeo, mediante la Resolución, de 12 de septiembre de 2017⁵⁰, indica a la Comisión la necesidad de promover una regulación sobre mediación en la que se contemplen controversias en las que la administración es parte. El resultado es que estamos asistiendo a una paulatina, aunque no homogénea, normativización e

⁴³ Recomendación R (86)12 del Consejo de ministros de Europa, de 16 de septiembre de 1986, orientada a reducir la excesiva carga judicial. En 1993 la Comisión Europea elaboró el [Libro Verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios relacionados con el consumo en el mercado único](#). En 2002 se publicó el [Libro Verde de modalidades de mediación en el ámbito civil y mercantil](#). [consulta: 27/01/2025]

⁴⁴ Entre otras, la Directiva 2008/52/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y comerciales (DOUE. L, núm. 136, 24.5.2008, pp. 3-8.

⁴⁵ Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, modifica la directiva 2009/22. Actualmente en revisión, según propuesta de la Comisión de 17 de octubre de 2023. Véase [Proposal for a Directive amending Directive 2013/11/EU on alternative dispute resolution for consumer disputes, as well as Directives \(EU\) 2015/2302, \(EU\) 2019/2161 and \(EU\) 2020/1828](#). [consulta: 27/01/2025]

⁴⁶ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo.

⁴⁷ Conscientes de las complejidades inherentes que la aplicación de prácticas autocompositivas puede tener en el ámbito administrativo, incluso el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) argumenta sobre la viabilidad de la mediación los procedimientos de la jurisdicción contenciosa-administrativa. Consulta: [tve Council of European Judges \(CCJE\) Opinion no. 6 \(2004\) to the attention of the committee of ministers of the council of Europe on fair trial within a reasonable time and judge's role in trials](#). [consulta: 27/01/2025].

Sobre el impulso europeo y su potencial aplicación práctica véase RAGA/FERRÉ «Mediació amb l'Administració: una visió pràctica», *Revista Catalana de Dret Públic*, 2023, pp. 170-186.

⁴⁸ Recomendación R (2001)9 del Comité de ministros del Consejo de Europa a los Estados miembro, de 5 de septiembre de 2001, sobre las alternativas al litigio entre las autoridades administrativas y los particulares refiere al acuerdo negociado, mediación, conciliación y arbitraje.

⁴⁹ CEPEJ, [Guidelines for a better implementation of the existing Recommendation on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties](#), 2007; [Guidelines in the field of efficiency of justice](#), 2016; [The impact of CEPEJ guidelines on civil, family, penal and administrative mediation](#). CEPEJ-GT MED (2017)8; [European Handbook for Mediation Lawmaking](#), 2019. [consulta: 27/01/2025]

⁵⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2017, haciendo suyo el informe de la Comisión de Asuntos jurídicos del Parlamento Europeo, 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 ([2016/2066\(INI\)](#)). [consulta: 27/01/2025]

implementación en diferentes países de nuestro entorno, a pesar de no existir un marco normativo común⁵¹.

Es en este contexto que destaca el Informe-guía publicado por el CEPEJ, a finales de 2022, sobre la promoción de la mediación para dar solución a los conflictos creados entre la Administración y la ciudadanía⁵². El documento otorga un estatus específico a la mediación en el ámbito administrativo y la define como «*un proceso estructurado y confidencial en el que un tercero imparcial asiste a las partes facilitando la comunicación entre ellas con el fin de resolver disputas*». El texto es trascendente por varios aspectos: de una parte, utiliza una acepción más amplia del proceso de mediación que los postulados académicos descritos. De otra, diferencia tres instancias en las que se puede desarrollar la mediación administrativa: a) la *mediación institucional*, reconociendo el rol mediador de los Ombuds⁵³, especialmente para cuestiones relativas a la *mala administración*; b) la *mediación convencional*, ejercida por un tercero no institucional y que puede desarrollarse en la actividad ordinaria de la administración; c) *mediación jurisdiccional*, ejercida por un tercero una vez iniciado un procedimiento judicial, en cualquiera de sus fases, incluso en ejecución. El texto remarca que, si bien metodológicamente cada instancia tiene sus particularidades, en cualquiera de las manifestaciones la persona mediadora deberá ser independiente y actuar bajo principios de imparcialidad y confidencialidad. También ofrece una visión amplia del potencial uso ejemplificando buenas prácticas en diferentes instancias que van más allá de la estricta vinculación con la vía jurisdiccional.

2.2. Un marco: el Derecho a la Buena administración

El CEPEJ (2022) señala que el uso de los métodos ADR/MASC facilita la accesibilidad, el lenguaje o la comunicación entre la administración y los ciudadanos -especialmente con los más vulnerables-, por lo que se presentan como una fórmula que permite mejorar la calidad de la administración por la vía del diálogo. También destaca el impacto que su uso puede tener en la eficiencia de las administraciones y lo presenta como una fórmula que permite un correcto uso de la discrecionalidad teniendo en consideración la equidad⁵⁴. Y en efecto, son varias las voces que conciben estos métodos -y en especial, la mediación administrativa- como una vía de participación⁵⁵ y, también, como una fórmula mediante la que adoptar resoluciones más ponderadas, en la que se ha tenido en cuenta, además del principio de legalidad, valores como la equidad⁵⁶ o la justicia⁵⁷. En palabras de ORTIZ PRADILLO para la administración supone «desarrollar un poder más equitativo y justo, en el que se abandona posición de preeminencia. Implica la comprensión de que toda norma legal admite diferentes interpretaciones, a veces no

⁵¹ Véase RAGA MARIMÓN/FERRÉ GIRÓ, [La mediació preventiva a l'Administració pública, un abans i un després](#), 10.04.2024 Blog RCDP [consulta: 27/01/2025]

⁵² CEPEJ, [Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europe member states](#), 2022 [consulta: 27/01/2025].

⁵³ A lo largo del texto se utilizará indistintamente la denominación Ombudsperson, Defensor del Pueblo o Síndic, respetando las denominaciones institucionales y de los autores.

Sobre el rol del defensor del pueblo, europeo, estatal, autonómicos o locales y los conceptos de equidad, buen gobierno y buena administración véase PONCE SOLÉ, op. cit. 2019, pp. 180 ss.

⁵⁴ Sobre la equidad véase CHAVES GARCIA, «La equidad: un diamante administrativo», 2020, p. 108.

⁵⁵ La participación ciudadana en los asuntos públicos también debe entenderse como referida al procedimiento administrativo. GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho administrativo*, 1993, p. 435.

⁵⁶ GRIMA CAMPS, [L'equitat com a paràmetre d'interpretació de les normes i de la resolució de conflictes](#), RCDP Blog, 2023. [consulta: 27/01/2025]

⁵⁷ BELANDO GARIN, «La mediación administrativa. Entre el Derecho a una buena administración y la renovación de la justicia», 2016, pp. 203-220.

coincidentes con la que en una primera visión se ha tenido en cuenta por ella y que la sociedad requiere una *Administración preocupada por acertar y ser justa y no una Administración enfrentada al ciudadano*»⁵⁸.

Llegados a este punto, resulta imprescindible detenerse y analizar el encaje de los ADR/MASC con el Derecho a la buena administración. Recogido en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDHUE) -también en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art.30), la Ley 26/2010, de 3 de agosto de régimen jurídico del procedimiento administrativo de las administraciones públicas de Cataluña (art. 22) o la Ley 19/2014 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña (art. 58), entre otras-, es concebido por el Parlamento Europeo como *un derecho de la ciudadanía*⁵⁹ que adquiere cada vez más protagonismo y supone, a todas luces, un cambio de paradigma en la actuación administrativa.

Tal como expresa el Tribunal Supremo es mucho más que un principio general⁶⁰, implica fomentar la participación y tomar decisiones teniendo en cuenta los distintos intereses⁶¹. Como señala la doctrina y recoge la jurisprudencia⁶², la buena administración casa perfectamente con las previsiones de los arts. 9.3, 31.2 y 103.1 de la CE y los principios básicos de la actuación administrativa (art. 3 LRJSP). Implica que los asuntos públicos deben tratarse de forma imparcial, equitativa, motivada y en un tiempo razonable⁶³, y también el correcto uso de la discrecionalidad -que, tal como apuntaba SHMIDT-ASSAMANN, «(...) no significa libertad de elección. La Administración no elige libremente una opción determinada, ya que como poder en todo momento dirigido por el Derecho debe orientarse según los parámetros establecidos por la ley y en su mandato de actuación, ponderándolos autónomamente en el marco de la habilitación actuada (...). Por consiguiente, la discrecionalidad encierra un mandato de actuación de la administración enderezado a la consecución de la racionalidad y estructurado a través de una serie de variados parámetros. Para que el mandato sea ejercido “correctamente” no se requiere

⁵⁸ ORTIZ PRADILLO, «Los Sistemas alternativos a la resolución de conflictos y su aplicabilidad a la administración», 2022, pp. 51-67.

⁵⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea ([P7_TA\(2013\)0004](#)).

⁶⁰ «...el principio de buena administración tiene una base constitucional y legal indiscutible. Podemos distinguir dos manifestaciones del mismo, por un lado, constituye un deber y exigencia a la propia Administración que debe guiar su actuación bajo los parámetros referidos, entre los que se encuentra la diligencia y la actividad temporánea; por otro, un derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses» (STS 4117/2021, Contencioso-administrativo, de 4 de noviembre ([ECLI:ES:TS:2021:4117](#))).

⁶¹ Véase PONCE SOLÉ, «El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017» *Revista de Administración pública*, 2023, pp.163-182. En palabras del autor «se ha producido una revolución silenciosa en la jurisprudencia: han pasado en los últimos años de controla la discrecionalidad en base meramente al principio de interdicción de la arbitrariedad, entendido como legalidad de lo no motivado de lo irracional, a un control más sutil y exigente, comprobando la diligente ponderación de alternativas e intereses implicados en la motivación. Que no solo exista y sea racional, sino además suficiente y congruente con el expediente».

⁶² Entre otras, STSJ Cataluña 8133/2020, Contencioso-administrativo, 1 de octubre: «...exige algo más que no vulnerar o desconocer reglas o principios y motivar la decisión que se adopte. Supone controlar, valorar las circunstancias del caso, la toma en consideración de los hechos e intereses y el Derecho relevante. Y aparece conectado con los principios de transparencia de la actividad administrativa, eficiencia, claridad y una aplicación individualizada del Derecho al caso» ([ECLI:ES:TSICAT:2020:8133](#)).

⁶³ PONCE SOLÉ, «La bona administració i el bon govern a la Llei 19/2014 una dècada després de la seva aprovació: un canvi de paradigma encara ajornat a Catalunya», 2024, pp.48-68.

solo que la administración no incurra en “vicios jurídicos”, sino que exige que se cuiden los recursos disponibles y se propicie su aceptación por parte de sus destinatarios»⁶⁴.

Para ello, entendemos que fundamental abrir espacios en los que de forma estructurada y con garantías se pueda realizar una escucha activa a las necesidades de los protagonistas, con el fin de encontrar la solución eficaz y ajustada a Derecho. Cabe recordar que según el Código de buenas prácticas administrativas del Síndic de Greuges de Catalunya (2009) la buena Administración es aquella que *informa, escucha, responde, actúa con transparencia, impulsa la participación ciudadana, gestiona con rigor y asume sus responsabilidades*. Características todas ellas que aplican al uso de mecanismos ADR/MASC en el ámbito administrativo.

Ante los argumentos de quienes se resisten a la práctica de las ADR/MASC por entender que puede poner en entredicho la consecución del interés general, CASADO expone la necesidad de «una apertura del procedimiento a formas de actuación administrativa más convencionales» por entender que «se está desplazando el interés dogmático desde el acto administrativo al procedimiento, como sede para *la búsqueda de la solución no ya más correcta en Derecho, no sólo más favorable para el interés general, sino también más viable y aceptable pro sus destinatarios*»⁶⁵ y PONCE argumenta que «los intereses generales no están descubiertos o inventados por las administraciones públicas, sino que están arraigados a la sociedad, y, por lo tanto, *hace falta escuchar a los ciudadanos seriamente y tomar la consideración, para aceptar o rechazar, justificadamente, con el fin de decidir de la mejor manera posible evitando conflictos*»⁶⁶.

En definitiva, como señala el CEPEJ, los ADR/MASC en el ámbito administrativo se conciben como una vía para mejorar la relación entre administración y ciudadanía, en el sentido de que *equilibra las relaciones* y también como una práctica que encaja perfectamente un modelo de administración cuya actuación está orientada a la eficiencia, efectividad y eficacia, *buscando los mejores medios para obtener los mejores resultados*. Tal como insta el Consejo de Europa a los estados mediante la Recomendación del Comité de ministros sobre la buena Administración⁶⁷. Lo que nos transporta a los planteamientos de mediados de siglo pasado cuando ROSCOE POUND a firmaba que «las metodologías ADR ofrecen un equilibrio entre el interés general, como finalidad que persigue la Administración, con la gobernanza y la necesidad en la sociedad actual de que la Administración se convierta en una administración relacional, que promueva la confianza de los ciudadanos, escuchando y reconociendo sus diferencias, sin olvidar los intereses públicos»⁶⁸.

2.3. Un fundamento: Derechos Humanos de proximidad

Hemos visto como tradicionalmente se considera que el uso de ADR/MASC puede ser un instrumento útil para mejorar el sistema de Justicia en términos de eficiencia y equidad. Sin embargo, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el acceso a la justicia engloba, además de la posibilidad de acceder a los tribunales, el asesoramiento en cuestiones como los mecanismos accesibles y eficaces de resolución de conflictos, sean o no de

⁶⁴ Citado por PONCE SOLÉ, La lucha por el derecho a una buena administración: el estándar jurídico de diligencia debida y el buen gobierno en las políticas públicas, 2019, p.9.

⁶⁵ CASADO CASADO, «L'oportunitat de la mediació com a mecanisme d'obertura i flexibilitat del procediment administratiu en el context d'una administració pública relacional», 2023, pp.82-107.

⁶⁶ PONCE SOLÉ, op. cit., 2019, p.29.

⁶⁷ Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration de 20.06.07([CM/Rec \(2007\)7](#)). [consulta: 27/01/2025]

⁶⁸ Impulsor de los movimientos de desjudicialización en EE. UU (véase nota 4).

titularidad estatal (PNUD 2005)⁶⁹. En términos similares se pronuncian instituciones europeas como la Secretaría del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al indicar la necesidad de que los Estados garanticen el acceso a la justicia a todas las personas, mediante asistencia a tribunales, mecanismos, órganos no jurisdiccionales, como instituciones nacionales de derechos humanos, organismos de igualdad, autoridades de protección de datos o defensores del pueblo. Así como mediante mecanismos de resolución de conflictos como la mediación, el arbitraje o la conciliación⁷⁰. De modo que, desde esta perspectiva, impulsar y facilitar la práctica de ADR/MASC es más que una fórmula para evitar la saturación judicial o promover una relación más equilibrada bajo el paraguas de la buena administración, supone también una manifestación del derecho fundamental de acceso a la justicia (arts. 6 y 13 CEDH, 47 DEFUE y 24 CE).

En esta línea, resultan interesantes las conclusiones del seminario realizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos sobre *Acceso a la Justicia: métodos alternativos de Resolución de Conflicto y el papel de las Defensorías del Pueblo* (2008), en el que se presentan las prácticas ADR/MASC -explicitando también la Justicia Restaurativa- como una vía efectiva mediante la cual se facilita el acceso a la justicia y que garantiza el ejercicio de un derecho fundamental, especialmente a colectivos vulnerables⁷¹ (argumento cercano al expresado por el CEPEJ en su informe sobre la mediación administrativa).

Por otro lado, autores⁷² como instituciones⁷³ consideran que nos situamos directamente en el plano de los Derechos Humanos de los arts. 10 DUDH y 14 ICCPR. Esta visión enlaza directamente con el paradigma de Cultura de Paz anteriormente descrito y, a su vez, se ve reforzado por las diferentes Resoluciones de la ONU mediante las que alienta a los países a promocionar una Cultura de Paz⁷⁴ entendida como planteamiento integral para alcanzar el desarrollo económico y sostenible, el respeto de los derechos humanos, garantizar la igualdad, promover la participación democrática y apoyar la comunicación participativa, y a impulsarla tanto a nivel internacional, nacional como local.

Centrándonos en contexto de la administración local, si queremos potenciar el uso de los ADR/MASC en el ámbito administrativo es necesario mencionar los trabajos realizados por el

⁶⁹ Manual de Políticas públicas acceso a la Justicia. América Latina y Caribe, PNUD, 2005 indica que «El acceso a la justicia se refiere, en términos generales, a la capacidad de las personas para obtener una resolución a problemas de justicia y hacer valer sus derechos. En ocasiones, la resolución efectiva implica acudir a instituciones imparciales, formales o informales de justicia y de apoyo jurídico adecuado»

Véase también [Acceso a la Justicia](#), OECD/Open Society Foundations, 2019. Refiere al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y define el acceso a la justicia como «la capacidad de las personas, en particular de los grupos pobres y desfavorecidos, de buscar y obtener una reparación a través de los sistemas de justicia formales e informales, de conformidad con los principios y estándares de Derechos Humanos (PNUD, 2012)».

⁷⁰ [Manual sobre el Derecho Europeo de acceso a la Justicia](#) apartado 2.4 Otras vías de acceso a la justicia. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa, 2016, pp. 54 a 60.

⁷¹ PIERINI, Alicia B....[et al.] [Acceso a la Justicia: Métodos alternativos de resolución de conflictos. El papel de las Defensorías del Pueblo](#), 2008.

⁷² CORNELIO LANDERO, «Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano» 2014, *Barataria. Revista Català-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 17, 2014, pp. 81-95.

⁷³ [Pla de Drets Humans de Catalunya](#) (PDHC) al prever en el apartado relativo al Acceso a la justicia *la necesidad de promover la no judicialización excesiva apoyando a los sistemas de mediación y reforzando las estructuras ya existentes*, Sindicatura de Greuges de Catalunya, 2019.

⁷⁴ Resolución de la Asamblea General ONU, de 27 de febrero de 1996, para la *Educación en la esfera de los derechos humanos: hacia una Cultura de paz* ([A/RES/50/173](#)) y Resolución de 3 de Marzo de 1997, *Cultura de Paz* ([A/RES/51/101](#)).

Consejo de Europa, mediante la Conferencia de autoridades locales y regionales, así como el Movimiento global de los gobiernos locales por los derechos Humanos, que dio lugar a la Carta Europea de Derechos Humanos en la ciudad⁷⁵. Carta que prevé, entre los mecanismos de garantía de los Derechos Humanos de proximidad, que las ciudades firmantes «favorezcan la solución extrajudicial de los conflictos civiles, penales, administrativos y laborales, mediante la implantación de mecanismos públicos de conciliación, transacción, mediación y arbitraje» (art. XXV.2), así como la implementación de mecanismos preventivos -como los mediadores sociales- o los ombudsmen municipales o defensores del pueblo, como institución independiente e imparcial (art. XXVII). Cabe decir que la ONU reconoce su valor y enfatiza en la importancia de impulsar políticas públicas a nivel local tomando como referencia el marco que establecen en los derechos humanos plasmados en instrumentos internacionales o normas nacionales, destacando a su vez la creación de los Ombuds locales como un instrumento eficaz para gestionar controversias y muy vinculado al concepto de «derechos humanos en la ciudad»⁷⁶. Y entiende que, para el fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos en la sociedad actual es fundamental desarrollar instrumentos eficaces para la gestión pacífica de los conflictos o controversias, enfocados a la construcción de una *cultura de cooperación*.

Finalmente resulta imprescindible resaltar que la implementación de mecanismos ADR/MASC en el ámbito administrativo está directamente relacionado con los compromisos de la Agenda 2030⁷⁷. Concretamente, se considera una acción coherente con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, consistente en promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

La conclusión es que, sea por compromiso o por convicción, la implementación de fórmulas cooperativas como los ADR/MASC en el ámbito administrativo promueve y garantiza los Derechos Humanos.

2.4. Una institución: los Ombuds

Como se ha descrito el CEPEJ establece una clara relación entre las instituciones de Ombuds, los ADR/MASC -en especial, la mediación institucional- y el Derecho a la Buena administración. También para la ONU el carácter mediador de los Ombuds queda patente en la propia denominación *Ombudsman*, *mediadores*⁷⁸ como por el hecho de que les reconoce un papel que,

⁷⁵ [Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad](#), Saint-Denis, 2000.

Respecto al carácter vinculante de esta Carta, algunos autores sostienen que «está llamada a integrarse en el sistema de fuentes del derecho local en los municipios que la ratifiquen (...), la mayoría de los derechos proclamados en la Carta constituyen en realidad principios (...) como también ocurre con el capítulo III del título I de la Constitución española (...). Desde esta óptica, su virtualidad no puede ser ignorada» VAQUER CABALLERÍA, «Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad», 2003, pp. 139-145.

⁷⁶ El *Informe sobre el Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos Humanos*. Consejo de Derechos Humanos, 7 de agosto de 2015, define la administración local como aquella que «tiene por objeto llevar la gestión pública al plano comunitario y permitir la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones que les afectan en la vida cotidiana. (...) Las autoridades locales están próximas a las necesidades diarias de los ciudadanos y resuelven problemas relacionados con los derechos humanos» ([A/HRC/30/49](#)).

⁷⁷ Que, según la Resolución de la ONU, de 25 de septiembre de 2015 se inserta en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos ([A/RES/76/1](#)).

⁷⁸ Entre otras, Resolución sobre el papel de las instituciones de ombudsman y mediadores en la promoción y protección de los derechos humanos, la buena gobernanza y el estado de derecho, de 15 de diciembre de 2022 ([A/RES/77/224](#)); Resolución sobre el papel de los Ombudsman, mediadores y otras instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos ([A/RES/75/186](#) de 16 diciembre de 2020). [consulta: 27/01/2025].

más allá de la protección de derechos humanos y libertades fundamentales, está estrechamente ligado a conceptos como buena gobernanza; mejora de sus relaciones con la ciudadanía; prestación de servicios públicos; transparencia; la rendición de cuentas y equidad (cuestiones todas no muy alejadas del Derecho a la Buena administración)⁷⁹.

Si nos detenemos en los denominados Principios de París⁸⁰, que establecen el estatuto, funcionamiento y principios básicos de las instituciones que defienden los DDHH, entre sus funciones también incluyen «tratar de encontrar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial (...)». Por lo que, sin especificar el método (mediación o conciliación...)⁸¹ se confirma la viabilidad y potencial uso de los ADR/MASC en instituciones de esta naturaleza. Lo cual, tal como refleja el estudio comparado realizado por CARBALLO⁸² es ya una realidad. Según el autor, si bien no existe un modelo homogéneo, la concepción actual de los Ombuds va más allá de la dimensión jurídico-política centrada en la defensa, queja o denuncia y se incorporan metodologías o prácticas de Resolución de Conflictos⁸³. Por citar algunos ejemplos, el Ombuds South Wales (Australia) prevé la posibilidad de tramitar, en cualquier momento, la queja vía conciliación (tercer evaluador) o mediación (tercer facilitador); el Ombudsman de Ontario aplica técnicas de negociación, colaboración y creatividad para resolver las problemáticas; el Greek Ombudsman emplea metodologías de consenso en materias como los conflictos medioambientales.

También en el contexto latinoamericano, varias leyes orgánicas de Ombudsman prevén explícitamente la potestad para que intervengan como mediadores en conflictos sociales (Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela). Como señala ARAUJO en este contexto actúan como promotores de la Cultura de Paz, con especial énfasis en la prevención, la educación y la promoción de los derechos humanos. Según la autora ante situaciones de alta conflictividad, por su proximidad con la ciudadanía, estas instituciones desarrollan distintas formas de intervención (componedor, conciliador, mediador u observador, entre otros) y, en cualquier caso, se procura construir puentes orientados a la solución de conflictos, a partir del diálogo, de la comprensión de diferencias e inequidades, del conocimiento de los problemas, de la necesidad de protección y atención humanitarias⁸⁴.

⁷⁹ Véase [Codi de Bones pràctiques administratives](#). Síndic de Greuges de Catalunya (2009).

⁸⁰ Principios de París. Resolución de la Asamblea General de la ONU de 20 de diciembre de 1993 ([A/RES/48/134](#)).

⁸¹ También el Instituto Internacional de el Ombudsman (IOI) mediante la [Declaración de Dublín](#), de 25 de mayo de 2022, acordó animar a las instituciones de ombudsman a «dar voz a quienes no la tienen», prestando atención a estos grupos vulnerables y analizando los problemas que afectan a quienes tienen menos oportunidades de acceso a los servicios de ombudsman y necesitan al mismo tiempo confiar en sus servicios (7) y solicitar a las instituciones de ombudsman que apoyen la resolución pacífica de todos los conflictos y que protejan los derechos de todas las personas que se ven afectadas por ellos (10).

⁸² Quién define la mediación como un «medio de solución de conflictos entre sujetos jurídicos privados y la Administración Pública, que se realiza a través de un procedimiento contestado, mediante la intervención de un tercer mediador, independiente e imparcial, cuya misión es facilitar la comunicación y el diálogo con las partes para alcanzar un acuerdo de voluntades» CARBALLO MARTÍNEZ, *La Mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*, 2008.

⁸³ CARBALLO MARTÍNEZ, «La autoridad de la Mediación Administrativa en los Defensores del Pueblo (Ombudsman): análisis comparativo de los modelos ADRA», 2022. pp.323-356.

⁸⁴ A nivel comparado ARAUJO GALLEGOS, op.cit., 2008, pp. 41-48.

3. Una oportunidad para nuestras administraciones,

3.1. La necesidad: una administración que escucha, responde y soluciona.

En España relacionar mediación con administración pública supone un cambio de paradigma, sin embargo, son varios los diagnósticos que señalan y advierten de la necesidad de cambios en la forma de abordar las relaciones entre la administración y la ciudadanía –especialmente complicadas en situaciones de vulnerabilidad agravadas por la digitalización post pandemia-⁸⁵. Ante los conflictos, presentes y potenciales, se reclaman soluciones más dialogadas, ágiles y transparentes⁸⁶. En pleno siglo XXI ya no se puede obviar que se ha transformado la forma de relacionarnos con la administración, así como las necesidades y exigencias de la ciudadanía ante la misma.

Precisamente, analizando el potencial uso de las ADR/MASC -y en especial la mediación- CARBALLO⁸⁷ refiere a la importante presencia de la administración en la vida de las personas y describe como «la tensión entre servicio público y deberes públicos ciudadanos, junto con la difícil tarea de ponderar derechos e intereses, conduce a menudo a un acusado nivel de conflictividad en nuestro sistema de garantías, convirtiéndose la jurisdicción contenciosa administrativa en el enclave ordinario en el que los ciudadanos dirimen sus discrepancias». Y no es ninguna temeridad asumir que la vía jurisdiccional, como cualquier sistema, tiene también limitaciones, especialmente en lo que refiere al abordaje preventivo de los potenciales conflictos que puedan surgir en la actividad ordinaria de la administración⁸⁸. A estas alturas, la sociedad exige de las administraciones una nueva forma de gestión, más acorde con una realidad social que se mueve a ritmo vertiginoso, más rápida que las estructuras del Estado y las normas jurídicas⁸⁹. Así mismo, la ciudadanía expresa y reitera la necesidad de que la administración, en el ejercicio de sus funciones, escuche más activamente, responda y explique las razones legítimas en las que se fundan las decisiones públicas y ofrezca un camino más comprensible, coordinado, ágil y eficaz que el mero agotamiento de las vías de recurso⁹⁰.

Tampoco se puede obviar la complejidad añadida que conlleva la gestión de los problemas que adquieren dimensión social, en los que la solución eficiente requiere algo más que la mera aplicación de la norma. En este punto resulta altamente ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de septiembre de 1997, en la que el Tribunal señaló cómo «la administración

⁸⁵ NOGUEIRA LÓPEZ, «Una Administración para el 99%. Reforma administrativa para la igualdad real», 2023, pp. 18-35.

⁸⁶ Entre las propuestas de compromisos OGP sobre acceso a la justicia, se prone la necesidad de generar soluciones alternativas a los tribunales. Acceso a la justicia OECD/Open Society Foundations, 2019, p. 40

⁸⁷ CARBALLO MARTÍNEZ, «La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal», 2013, pp. 1-22.

⁸⁸ Incluso la Comisión General de Codificación. Sección Especial, en 2013, emitió un informe en con un epígrafe relativo a la falta de instrumentos jurídicos para la evitación de litigios contenciosos, señalaba que en España se puede hablar «[...] de un insuficiente sistema de evitación de litigios contenciosos administrativos[...] » a la vez que indicaba «[...] para iniciativas futuras la Sección deja constancia de la viabilidad jurídica de la mediación administrativa, tanto voluntaria como obligatoria, siempre que no se impida el acceso a la Jurisdicción contenciosa: SSTC 174/1995; FJ 3 [...]» [Informe explicativo y propuesta de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#). Comisión de codificación, Ministerio de Justicia, 2013, pp. 9-66.

⁸⁹ ESPLUGUES BARONA, «Justicia administrativa y medios alternativos de resolución de conflictos: ¿Utopía o realidad?», 2018, pp. 304-235.

⁹⁰ [Informe anual Sindicatura de Greuges de Catalunya](#) (2024) refiere a la necesidad de un cambio de actuación de las administraciones públicas, debido en parte a la consolidación del deber de diligencia y eficiencia en la actuación administrativa bajo los estándares que establece el Derecho a la buena administración.

debió resolver antes de firmar el contrato con la empresa privada el problema de conformidad del municipio afectado con la instalación del vertedero, pues es éste un extremo que en absoluto podría ser resuelto por un mero administrado como era el otro contratante. (...) la Mancomunidad debió, por tanto, tener tratado ese problema y ofrecérselo resuelto a la parte contratante (...) porque el presente caso la razón determinante de la imposibilidad de realizar las obras no ha sido la pura denegación de la licencia, sino la oposición colectiva del municipio que debió ser prevista»⁹¹.

Curiosamente, de modo inductivo, se llega a conclusiones similares sobre la necesaria mejora de las vías de comunicación y colaboración entre administraciones públicas y ciudadanía, ya sea con carácter preventivo para evitar la *escalada del conflicto* o como vía para gestionar constructivamente determinadas situaciones. Así las cosas, por un lado, la experiencia de los servicios y programas de mediación social o comunitaria (concebidos como un instrumento para fomentar la convivencia entre particulares, especialmente en ámbito municipal o supramunicipal) muestra como entre la variada casuística hay situaciones en las que existe una interconexión dinámica directa entre el conflicto *entre particulares* y el ejercicio de las potestades administrativas⁹². Por otro, la experiencia en una institución de Ombuds local también constata que la administración no está al margen de la situaciones de conflicto e incluso puede ser parte, directa o indirecta, de los mismos⁹³.

Ante este escenario son varios los operadores que, desde hace ya algunos años, exploran la viabilidad en las ADR/MASC en el ámbito administrativo -en cualquiera de sus manifestaciones: preventiva, institucional, intrajudicial judicial o en ejecución- como valor o mecanismo hacia un nuevo modelo de actuación que permita alcanzar una mayor satisfacción del interés general. En 2003 SCHMIDT-ASSMANN se pronuncia sobre la cooperación y la informalidad en la actuación administrativa⁹⁴ y plantea el uso de la mediación como una vía a explorar en fase prejudicial (mediación convencional, ADRA). El autor parte de la concepción clásica y la define la define como «procedimiento informal para la resolución de conflictos de la manera más consensual posible bajo la dirección de una tercera persona *neutral*, cuyo objetivo consiste en que las partes

⁹¹ STS 5496/1997, de 18 de septiembre de 1997 ([ECLI:ES:TS:1997:5496](#)).

⁹² En un análisis realizado por la autora de la casuística del Servicio Municipal de Mediación de Cerdanyola del Vallès (2006-2013) se pudo identificar que en un 7, 32% de los expedientes (42 de los 575) los conflictos tratados obedecían a materias cuya regulación administrativa incidió en la definición del problema y encuadraba las posibles soluciones (ruidos, calidad del aire, disciplina urbanística, ordenanzas civismo, contratación, concesiones, expropiaciones...) y, lo que es más importante, el papel de la administración apareció como determinante en el proceso de escalada del conflicto y su actuación fue relevante para alcanzar una solución.

⁹³ Recomienda la necesidad de impulsar la mediación administrativa: «si bien tradicionalmente estos servicios (de mediación comunitaria) se han conceptualizado para gestionar *la esfera de las relaciones particulares, en la práctica la línea con la regulación e intervención administrativa es muy fina e incluso coexistente*. Un ejemplo claro son los conflictos por ruidos o molestias (...) la evidencia muestra que existe un número ingente de procedimientos administrativos motivados por molestias de ruidos y que a su vez están vinculados a la convivencia, con lo que todo esto implica, no sólo a efectos relacionales (*escalada del conflicto*) sino también de medios y recursos públicos empleados por su gestión (...)». Resolución *Mediació i dret a la bona administració*. Sindic de Greuges de Barcelona [OF210041/2022](#), 2022.

⁹⁴ Sobre la actividad informal de la administración véase VELASCO RICO véase «La actividad informal de la administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada, 2022, pp. 37-71. La autora resalta como «la actuación informal de la administración funcionaria a modo de elemento facilitador del sistema, ya sea cubriendo los espacios dejados por los procedimientos que rigen la actuación formalizada y facilitando así la consecución de los objetivos de estos, ya sea haciendo evolucionar las formalidades –los procedimientos, en definitiva- previstas normativamente. (...) La actuación informal está siempre imbricada o relacionada con actuaciones formales y actos jurídicos y contribuye a facilitar su adopción o posterior ejecución por las partes concernientes. (...) la actuación informal suele darse al calor- o entrelazarse con- un procedimiento administrativo, facilitando que este llegue a buen término».

formulen con claridad sus posiciones, analicen y compongan los problemas, ideen fórmulas de compensación y alcancen autónomamente fórmulas de equilibrio de intereses, lo que presupone su disposición dar una representación adecuada a los distintos intereses presentes (...). Entiende que, en cuanto a procedimiento informal, es más adecuado para conocer la verdadera estructura de los intereses en presencia, por lo que puede llevar a la formulación de unas conclusiones aceptadas por todos, que se incorporen posteriormente al procedimiento administrativo formal⁹⁵. En términos similares, ante retos complejos como son los conflictos medioambientales, EZEIZABARRENA plantea la *cultura del pacto* como garantía de cumplimiento de los procedimientos, destacando que «el fundamento objetivo de la nueva tendencia se ampara en un nuevo modelo jurídico en la forma de administrar, dentro del cual la Administración empieza a renunciar a la tradicional imposición imperativa y unilateral de los actos derivados de ella, y busca un equilibrio consensual entre el interés público o general (...), y los intereses individuales de las personas, cuya participación resulta imprescindible para discernir y conseguir el cumplimiento de ese interés público o general»⁹⁶. En otro orden, también GAMERO CASADO reflexiona sobre la viabilidad de aplicar la mediación (también en su acepción autocompositiva) en conflictos particulares de función pública⁹⁷ y resalta que «en la mediación la administración no se plaga a un laudo que emite un tercero, sino sencillamente acude a un sujeto imparcial, que el contrario visualiza como alguien más próximo y sensible, apartándose de la fría rigidez de los burócratas, para alumbrar un punto de encuentro entre la administración y la otra parte -en este caso un funcionario-, pero sin ostentar las facultades que le permitan imponer su decisión». El mismo autor apunta al necesario cambio de paradigma hacia una *Administración facilitadora*, que intenta agilizar y simplificar el ejercicio de actividades y derechos de los ciudadanos por lo que es necesarios tejer alianzas entre administraciones públicas y particulares. Resaltando la relevancia que en este enfoque adquieren principios clásicos de proporcionalidad e intervención mínima⁹⁸. Por lo que, en cualquier caso, nuevas fórmulas que propicien el diálogo cooperativo son inevitables.

De ahí que, en el contexto actual y sin olvidar que una de las finalidades del ordenamiento jurídico es la prevención y resolución pacífica de los conflictos que puedan surgir en la sociedad, -ya sea de forma individual o colectiva- emerge la necesidad de buscar fórmulas más participadas, cooperativas y eficaces para gestionar la compleja relación entre administración y administrado -y añadiríamos también con la propia administración-⁹⁹, presentándose los ADR/MASC, especialmente en su vertiente autocompositiva y prejudicial (ADRA) como una vía idónea para ello.

3.2. El momento: avances legislativos y prácticas incipientes

Si analizamos el grado de implementación de los ADR/MASC en el ámbito administrativo en nuestro país, podemos observar que a pesar de las recomendaciones europeas que instan a su

⁹⁵ SCHMIDT-ASSAM, «Antiguos y nuevos problemas de la teoría de las formas de actuación Jurídico-Administrativas», 2003 pp.317-347.

⁹⁶ EZEIZABARRENA SÁEZ, «La Terminación convencional del procedimiento de evaluación de impacto ambiental», 2003, pp. 250-282.

⁹⁷ GAMERO CASADO, «Apunte sobre la mediación como técnica para la resolución de conflictos en el empleo público», 2006, pp. 339-381.

⁹⁸ GAMERO CASADO, «La Administración facilitadora: el papel de la Administración pública en el nuevo orden socio económico», 2022, pp. 271-291.

⁹⁹ ORTIZ PRADILLO, op. cit., 2022, pp.53 ss.

regulación, los antecedentes prelegislativos¹⁰⁰ y las cada vez más numerosas voces favorables¹⁰¹, el legislador estatal ha dejado pasar varias oportunidades. Sin ánimo de parecer incautos, nos gustaría ser optimistas a partir de la recién aprobada LOESPJ ya que, si bien el legislador persiste en excluir de su ámbito de aplicación las controversias en que una de las partes es una entidad del sector público (art. 3.2)¹⁰², reconoce tácitamente la viabilidad de los ADR/MASC en su doble vertiente -con carácter preventivo en la actividad ordinaria de las administraciones y en vía jurisdiccional-. El legislador también resalta expresamente la posibilidad de aplicar estos métodos en «conflictos de cualquier naturaleza en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público» (Preámbulo) y traslada al Gobierno el encargo de elaborar un proyecto de ley en un plazo relativamente breve (DF trigésima primera)¹⁰³.

Cabe decir que, el propio legislador se ha adelantado a sí mismo y en paralelo a las resistencias la promueve e implementa mediante leyes sectoriales, como Ley 3/2022, de 24 de febrero, de convivencia universitaria, que prevé la posibilidad de aplicar la mediación antes o durante un procedimiento disciplinario (arts. 5 y 22)¹⁰⁴ o la Ley 15/2022, de 12 de julio, de igualdad de trato

¹⁰⁰ El año 2010 en una versión del Anteproyecto de reforma de la Ley 60/2003 de 23 de diciembre, de arbitraje se preveía modificar el art. 77 de la Ley 29/1998 de la jurisdicción contencioso-administrativa, e incluir la posibilidad de que, cuando la contienda versara sobre estimación de cantidad, el juez o tribunal pudiera incluso imponer a las partes el sometimiento a mediación, dicha reforma no prosperó. Cuando se traspuso la Directiva Europea sobre mediación civil y mercantil (2008/52/CE) mediante la Ley 5/2012 de mediación, y a pesar de que voces autorizadas apuntaban a su necesidad, el legislador dejó pasar nuevamente la oportunidad y excluyó expresamente la mediación administrativa del ámbito de aplicación (art. 2.2.b)), si bien dicha mención a su vez supone un reconocimiento indirecto de la misma.

En 2021 el propio CGPJ en su informe relativo al fallido Anteproyecto de Ley de Eficiencia Procesal señaló que «la exclusión de los asuntos de cualquier naturaleza en los que intervengan una entidad perteneciente al sector público cabe suponer que deriva del deseo expresado por el prelegislador de dotar al ordenamiento contencioso administrativo de un instrumento legislativo propio y diferenciado». Se pronuncia sobre la necesidad de: «(...) propiciar e impulsar la participación de la ciudadanía, abriendo la justicia civil, social -e inmediatamente después la contencioso-administrativa- a los ciudadanos para que se sientan protagonistas de sus propios problemas y asuman de forma responsable la solución más adecuada de los mismos, especialmente en determinados casos en los que es imprescindible buscar soluciones pactadas que garanticen, en lo posible, la paz social y la convivencia». Véase [Informe al Ante Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal](#) (CGPJ, 2021). [consulta: 27/05/2025]

¹⁰¹ NIETO/CASAÑAS/GABARRÓ, «Mediación en derecho administrativo», 2010, p.731-760. Capítulo específico dedicado a la mediación administrativa, diferenciándola de la mediación social o comunitaria prestada desde la propia administración. Y en el que se exponen experiencias internacionales y se destaca la falta de conocimiento en este país, a pesar de su viabilidad con el marco legal vigente y se formulaban recomendaciones como la necesidad de un desarrollo normativo; concienciar a administraciones y judicatura; divulgar y formar sobre la materia y su viabilidad; implementar programas piloto; la necesidad de elaborar guías o códigos de conducta; y la idoneidad de diseñar un perfil específico de persona mediadora.

Destaca también la notable labor desarrollada por el Grupo Europeo de Magistrados para la Mediación ([GEMME](#)). Impulsor de un grupo de trabajo específico que, entre otras cuestiones, formula propuestas legislativas en QUINTANA GARCIA (coord.), et al. [Análisis y propuestas para el impulso de la Mediación con las Administraciones Públicas](#), 2023. [consulta: 27/05/2025]

¹⁰² Consolidándose lo previsto en el Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios ([BOCG 22 de marzo de 2024](#)).

¹⁰³ 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 (Disposición final trigésima primera. Medios de solución de controversias cuando la Administración sea parte).

¹⁰⁴ BOE núm. 48, de 25.02. 2022 ([BOE-A-2022-2978](#)).

y no discriminación, en la que otorga funciones de mediación y conciliación a la autoridad independiente (art. 40)¹⁰⁵.

Ante este panorama, haciendo de la necesidad virtud, los entes locales en ejercicio de su potestad normativa están liderando la regulación y reconocimiento explícito de la viabilidad de aplicar la mediación y otros ADR/MASC en el ámbito administrativo. Por ejemplo, la Ley 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria prevé la administración como sujeto de mediación, indica que pueden iniciar una mediación las personas, físicas o jurídicas y *públicas* o privadas, siempre que el conflicto trate de una materia de libre disposición y capacidad de disponer (art. 21)¹⁰⁶; la Ley 24/2018, de 5 de diciembre, de mediación de la Comunidad Valenciana se compromete a incorporar procesos de mediación en los procedimientos administrativos de su competencia, aunque no concreta cómo (Disposición Adicional Segunda)¹⁰⁷; la Ley Foral 4/2023, de 9 de marzo, de Justicia Restaurativa, Mediación y prácticas restaurativas comunitarias prevé expresamente la voluntad del Gobierno para fomentar la mediación en los procedimientos contencioso-administrativos, así como en los procedimientos administrativos de su competencia, de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre procedimiento administrativo común y el resto de la legislación aplicable (art. 42)¹⁰⁸; la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas prevé la terminación convencional del procedimiento (art. 45)¹⁰⁹. El Anteproyecto de ley del procedimiento administrativo y del régimen jurídico de las administraciones públicas de Cataluña, según la memoria preliminar aprobada por acuerdo de Gobierno, de fecha 15 de febrero de 2022, entre otros objetivos tiene «Abordar la regulación de instrumentos por conseguir la terminación convencional del procedimiento administrativo y como mecanismos sustitutivos o alternativos de los recursos administrativos ordinarios, en particular, la mediación administrativa» o el Anteproyecto de Ley de prevención, gestión y resolución de conflictos catalana (actualmente en tramitación) prevé una la Disposición Adicional dedicada a la mediación administrativa (DA primera)¹¹⁰. También está previsto en normativas sectoriales autonómicas como la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (arts. 42, 43 y 48)¹¹¹; la Ley catalana 19/2020, de 30 de diciembre de igualdad de trato y no discriminación (art. 51)¹¹² o la Ley Foral 13/2023, de 5 de abril de lucha contra el racismo y la xenofobia de Navarra (art.31)¹¹³.

¹⁰⁵ BOE núm. 167, de 13.07.2022 ([BOE-A-2022-11589](#)).

¹⁰⁶ BOE núm. 99, de 26.04.2011 ([BOE-A-2011-7406](#)).

¹⁰⁷ BOE núm. 23, de 26.01.2019 ([BOE-A-2023-8479](#)).

¹⁰⁸ BOE núm. 80, de 04.04.2023 ([BOE-A-2023-8479](#)).

¹⁰⁹ BOE núm. 89, de 14.04.2023 ([BOE-A-2023-9167](#)).

¹¹⁰ Según el texto la Administración de la Generalitat de Cataluña, la Administración local, las entidades del sector público y la ciudadanía, pueden recurrir a la mediación en cualquier fase del procedimiento administrativo anterior a la resolución del recurso de alzada, en expedientes de ejecución forzosa, así como aquellos asuntos que normativamente se prevea la terminación convencional. La participación en un proceso de mediación es voluntaria y su inicio suspende la tramitación del procedimiento. Los acuerdos alcanzados en un proceso de mediación deberán autorizarse por el órgano competente, y sólo pueden denegarse de modo motivado, si es contrario a derecho, lesivo a terceros o causa daño al interés público (DA Primera).

<https://justicia.gencat.cat/ca/detalls/Article/llei-preven-gest-resol-conflicts>

¹¹¹ DOGC núm. 6780, de 31.12.2014.

¹¹² BOE núm. 31, de 05.02.20 ([BOE-A-2021-1663](#)).

¹¹³ BOE núm. 109, de 08.05.2023 ([BOE-A-2023-10922](#)).

Por su parte, son varias las administraciones locales que, en ejercicio de su potestad reglamentaria y a partir de la normativa básica que prevé la terminación convencional del procedimiento -(art. 86 LPACAP); como sustitutivo de los recursos de alzada o reposición (art. 112.2 LPACAP); en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 86.5 y 91 LPACAP), en los sancionadores (art. 85.2, 85.3 y 90.4 LPACAP) o en la determinación de daños y perjuicios (art. 91 LPACAP)-, han previsto y regulado en sus ordenanzas la posibilidad de acudir a un proceso de mediación e incluso el uso de prácticas restaurativas concibiéndose como instrumento para mejorar la convivencia¹¹⁴ (estas últimas especialmente mediante medidas alternativas a la sanción, con un claro paralelismo al proceso penal). También en ejercicio del *ius puniendi* es importante destacar la previsión de dichas prácticas en materias que, a priori pueden parecer de difícil aplicación. Es el caso de la Ordenanza 4/2021 de 30 de marzo, de Calidad del Aire y Sostenibilidad de Madrid, en la que se contempla la vía de la mediación administrativa en los procedimientos de disciplina ambiental no sancionadores (art. 57.3)¹¹⁵ o la Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid, que también prevé la posibilidad de acudir a mediación para restablecer la legalidad urbanística vulnerada y subsanar deficiencias (art. 70)¹¹⁶. Finalmente, hay que destacar la recién aprobada Ordenanza de mediación como forma de terminación convencional de los procedimientos administrativos del Ayuntamiento de Tarragona que, a todas luces, supone un punto de inflexión¹¹⁷.

En paralelo, en un nivel más práctico, la viabilidad de la mediación administrativa es ya una realidad manifiesta, tanto en el ámbito contencioso administrativo, a partir de los programas de mediación creados en sede judicial -Canarias (2013), Murcia (2014), Catalunya (2017), Madrid (2018), Valencia (2019), Valladolid (2019), Burgos (2021)-¹¹⁸, con destacados pronunciamientos de los tribunales, como el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Galicia de 8 de febrero de 2019, que permiten empezar a configurar una doctrina y jurisprudencia de relevancia¹¹⁹. Como en vía administrativa, destacando la Oficina de Mediación del Ayuntamiento de Madrid¹²⁰ -explícitamente reconocida como buena praxis por el informe del CEPEJ (2022)-.

3.3. El potencial: Ombuds territoriales y locales

En España es relativamente reciente que algunas voces se plantean la posibilidad de que los Ombuds apliquen los ADR/MASC entre sus prácticas¹²¹, sin embargo históricamente han existido diferentes figuras que ejercen la función de tercero en la resolución de los conflictos surgidos

¹¹⁴ Véase [Mesures alternatives a la Sanció Econòmica. Guia implementació](#). Varios autores, Diputació de Barcelona, 2018. Un ejemplo práctico, [Ordenanza de procedimiento sancionador. Ayuntamiento de Barcelona](#), de 26 de noviembre de 2010 y el [DECRETO de ALCALDIA S4/D/2019-354](#) de 19 de abril de ordenación de las medidas alternativas substitutorias a las sanciones (publicado en la Gaceta Municipal de 22 de julio de 2019). Puede consulta: rse su aplicabilidad práctica en el web del [Seguridad, prevención y convivencia del Ayuntamiento de Barcelona](#). [consulta: 27/05/2025]

¹¹⁵ [BOCM núm.90](#), de 16.04.2021.

¹¹⁶ [BOCM núm.116](#) de 17.05.2022.

¹¹⁷ [Ordenanza de mediación como forma de terminación convencional](#) en vigor desde 17 de abril de 2025.

¹¹⁸ A partir del art. 77 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción contenciosa administrativa, con el apoyo del CGPJ y de las administraciones autonómicas, tal como describe AVILÉS NAVARRO, «La mediación en el orden jurisdiccional contencioso administrativo en España», 2020, pp. 24-47.

¹¹⁹ DOBARRO GÓMEZ, «La mediación administrativa a la luz de la jurisprudencia: resoluciones constitucionales y judiciales sobre la mediación en conflictos administrativos», 2024, pp.315-350.

¹²⁰ Véase [Oficina de mediación del Ayuntamiento de Madrid](#)

¹²¹ CARBALLO MARTÍNEZ, op. cit., 2008.

entre la ciutadania y la administraci3n. As3 se menciona en las Declaraciones del Fuero las Partidas de la Edad Media y, posteriormente, en la Constituci3n de 1812 se reconoce una funci3n mediadora ejercida por el alcalde junto a dos *buenos hombres*, designados por cada una de las partes, quienes dictan una providencia de avenencia que las partes podr3n aceptar voluntariamente para finalizar el litigio¹²².

Si bien no fue hasta la Constituci3n de 1978 que se defini3 la figura del Defensor del Pueblo, tal como la conocemos actualmente, atribuy3ndole como principal funci3n garantizar los derechos fundamentales y las libertades de la ciutadania, para cuyo fin puede supervisar a la administraci3n e Instituci3n Nacional de Derechos Humanos (INDH). Esta figura se extendi3 con diferentes intensidades tanto a nivel auton3mico como local¹²³. Se trata de instituciones que si bien difieren en su estructura y medios, en el ejercicio sus competencias y de acuerdo con los denominados Principios de Venecia¹²⁴ devienen un actor relevante para el impulso y pr3ctica de las diferentes metodolog3as ADR/MASC con la administraci3n¹²⁵, especialmente en un momento en el que cabe replantearse algunos de los paradigmas cl3sicos de la forma como se abordan los conflictos entre la administraci3n y los ciudadanos. Prueba de ello es que varias de estas instituciones tienen prevista expl3citamente en su regulaci3n la posibilidad de aplicar estos m3todos ADR/MASC¹²⁶ y, aunque es relativamente reciente, varias est3n incorporando el uso de

¹²² Sobre el origen y evoluci3n de las figuras v3ase, CARBALLO MART3NEZ, op. cit., 2013, pp.1-22.

¹²³ A nivel auton3mico, si bien difiere en la denominaci3n existen las instituciones del Ararteko en el Pa3 Vasco; Defensor del Pueblo Andaluz; el Defensor del Pueblo de Navarra; Diputado com3n de Canarias; Justicia de Arag3n; Procurador de Castilla y Le3n; Sindicatura de Greuges de Catalunya; Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana y Valedor do Pobo Gallego. A nivel local, son instituciones vigentes principalmente de Catalu3a (76 municipios en 2022); Vigo; Vitoria-Gasteiz; Palma o Menorca.

¹²⁴ Independencia, objetividad, transparencia, justicia e imparcialidad. [Principios de Venecia](#). Adoptados por la Comisi3n de Venecia en su 118º Sesi3n Plenaria, de 15-16 de marzo de 2019 y aprobados por el Comit3 de ministros del Consejo de Europa en la 1345a reuni3n de los delegados de los ministros, 2 de mayo de 2019; por la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, Resoluci3n 2301(2019), 2 de octubre 2019 por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, Resoluci3n 451(2019), 30 de octubre 201, Consejo de Europa, de 2 de mayo de 2019. [consulta: 27/01/2025].

¹²⁵ La Comisi3n de Venecia, mediante resoluci3n, de 16 de diciembre de 2022, en la que, si bien no mencionaba expl3citamente los procesos de Resoluci3n de Conflictos, s3 se resalta el car3cter independiente y aut3nomo de dichas instituciones de Ombuds y alienta encarecidamente a los Estados *a implementar o reforzar o reforzarlas, a nivel nacional, territorial y local*.

¹²⁶ En el 3mbito auton3mico: la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del S3ndic de Greuges de Catalu3a, bajo la r3brica F3rmulas de concertaci3n, indica que se puede proponer, previo consentimiento de las partes, f3rmulas de conciliaci3n, mediaci3n o composici3n de controversias que faciliten la resoluci3n del procedimiento tramitado por esta instituci3n de defensa de los derechos y libertades. Se detalla que, en el ejercicio de funciones de conciliaci3n el S3ndic organiza el intercambio de puntos de vista entre las partes, propicia que lleguen a acuerdos y formula propuestas de resoluci3n (Arts. 49 y 50 de la Ley 24/2009, del 23 de diciembre, del S3ndic de Greuges ([DOGC n3m. 5536 - 30/12/2009](#)); la Ley reguladora del Justicia de Arag3n prev3 la posibilidad de sugerir f3rmulas de *conciliaci3n o acuerdo* para solventar problemas determinados (art. 22.3 de Ley 4/1985, de 27 de junio, de regulaci3n del Justicia de Arag3n. ([BOE-A-1985-18952](#)); en los mismos t3rminos la Ley Reguladora del Procurador Com3n de Castilla y Le3n prev3 la posibilidad de proponer a los organismos y autoridades afectados, en el marco de la legislaci3n vigente, *f3rmulas de conciliaci3n o de acuerdo* que faciliten una resoluci3n positiva y r3pida de las quejas (art. 20.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Com3n de Castilla y Le3n. ([BOE-A-1994-7270](#))).

En el 3mbito local, el art. 2.3 de la Normativa reguladora de la instituci3n de la S3ndica de Greuges de Barcelona tambi3n prev3 que se pueden proponer f3rmulas de conciliaci3n o acuerdo para facilitar una resoluci3n r3pida y satisfactoria de las quejas ([Aspectos complementarios de la organizaci3n y funcionamiento del S3ndic/a de Greuges de Barcelona](#)) (Aprobados por la Comisi3n de Gobierno en sesi3n del d3a 19 de enero de 2005) [consulta: 27/01/2025]. La norma reguladora del S3ndic de Greuges de Terrassa, indica que el S3ndic podr3 realizar propuestas de terminaci3n convencional del procedimiento, mediante *f3rmulas de conciliaci3n, arbitraje y mediaci3n*, siempre

estos métodos en sus protocolos. A nivel autonómico, es muy destacable la experiencia desarrollada, desde 2016, por el Defensor del Pueblo Andaluz con un modelo que ha ido consolidándose y perfeccionándose en los últimos años y que, no cabe duda, supuso un punto de inflexión, para el surgimiento de nuevas experiencias, como el defensor del Pueblo de Navarra¹²⁷, el Ararteko, el Común de Canarias o la Sindicatura de Greuges de Catalunya¹²⁸. En febrero de 2025, todos ellos firmaron un acuerdo sobre la *Cultura de la Justicia Restaurativa, el diálogo, el acuerdo y la reparación*¹²⁹, mediante el que se comprometían a impulsar estas prácticas.

También se conocen experiencia en los Ombuds locales, si bien, como resaltan los estudios, las definiciones y prácticas heterogéneas, que no siempre encajan con las acepciones académicas propias de la Resolución de Conflictos¹³⁰.

4. Algunas particularidades en el contexto administrativo

4.1. El objeto: disputa jurídica vs conflicto

En la concepción tradicional los ADR/MASC se definen como *procesos para resolver disputas*. El término *disputa*, de clara influencia anglosajona, es utilizado para referir a las diferencias potencialmente tratables en los órganos jurisdiccionales, por lo que, en términos generales, se refiere a materias jurídicamente definidas. Sin embargo, centrándonos en la mediación administrativa, MASUCCI indica que supone la superación de un modelo de solución de la disputa que permite tener en cuenta la percepción de los intereses concretos que puedan estar detrás de las situaciones jurídicas de las partes¹³¹. Esta afirmación supone reconocer la diferencia entre posiciones -el *qué*, *lo que se exige*- e intereses -el *porqué*, *lo que se quiere*-¹³² de la escuela de Harvard (a lo que añadiríamos las necesidades¹³³ -*para qué se necesita*-). Esta diferenciación no

que ambas partes lo soliciten, de acuerdo con la normativa aplicable, añadiendo que la propuesta no puede ser contraria al ordenamiento jurídico, ni tratar materias no susceptibles de transacción y tendrá siempre por objeto satisfacer el interés público. Esta posible actuación deberá tener en cuenta los estrictos límites que las leyes impongan a la autonomía de la voluntad administrativa [Reglament Sindic de Greuges de Terrassa](#) [consulta: 07/07/2025]

¹²⁷ Y que Ley Foral 4/2023, de justicia restaurativa, mediación y prácticas restaurativas prevé explícitamente. Véase [Servicio de Mediación del Defensor del pueblo de Navarra](#).

¹²⁸ En su [Informe de 2024](#) dedica un apartado concreto a la Justicia Restaurativa y los métodos adecuados de solución de conflictos con perspectiva restaurativa (MASC~R). [consulta: 07/07/2025]

¹²⁹ [Acord de les defensories del Poble sobre la Cultura de la justícia restaurativa, el diàleg, la conciliació, l'acord i la reparació](#), firmado en Barcelona en 5 de febrero de 2025.

¹³⁰ Analizadas algunas memorias, las referencias a las prácticas de mediación de los Síndics municipals, como por ejemplo, Lloret de mar ([Memoria 2022](#)); Sabadell ([Memorias 2023 y 2024](#)); Hospitalet de Llobregat refiere a la intermediación ([Memorias 2022, 2023 o 2024](#)) o Barcelona, en la memoria exponía bajo la denominación Resolución Alternativa de Conflictos, prácticas que podrían encajar con los procesos de facilitación, facilitación multipartes e *intermediación*. En 2023 presenta prácticas restaurativas mediante la creación de una Comisión de reparación para víctimas de violencia sexual en la infancia, adolescencia y juventud en las escuelas de la ciudad ([Memorias 2022, 2023 y 2024](#)). Sobre las prácticas véase, CASTILLA/MUÑOZ/PALACIOS, [Drets de proximitat: idees per a l'enfortiment de les defensories locals de drets humans a Catalunya](#), 2022. El estudio estaca cierto grado de confusión terminológica -especialmente entre mediación e intermediación- y dispersión en las prácticas en lo que refiere a la neutralidad del rol del tercero. [consulta: 27/01/2025]

¹³¹ MASUCCI, «El Procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el Derecho administrativo. Esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa», 2009, pp.9-35.

¹³² Podríamos añadir las necesidades (*el para qué*).

¹³³ Según GALTUNG las necesidades humanas incluyen más allá de las físicas, cuestiones psicológicas como son la seguridad, el amor, la identidad, la autostima y la autorrealización. Véase MASLOW, «A Theory of Human

es baladí si queremos aplicar los ADR/MASC en el ámbito administrativo (especialmente preventivo ADRA) ya que implica superar el modelo de solución de disputa centrado en el esquema de *la norma a aplicar*. De hecho, desde el punto de vista de la Conflictología, la disputa es concebida como la manifestación explícita de un fenómeno más complejo: el conflicto¹³⁴. Desde este enfoque más amplio definimos conflicto entre administración y ciudadanía como: *un fenómeno resultado de la interacción asimétrica, entre la administración pública y personas, físicas o jurídicas. Se trata de una relación interdependiente, en la que como mínimo una de las partes pretende ejercer una potestad en pro del interés general, defender una situación existente o buscar un cambio, y en la que las necesidades, intereses y/o pretensiones entre ambos actores pueden percibirse o resultar incompatibles o problemáticas, infiriéndose un impacto personal, estructural o social*¹³⁵.

Ahora bien, es una obviedad que son múltiples y heterogéneas las situaciones de conflicto que se manejan en el día a día de la administración, que si bien encajan en esta definición genérica presentan matices que les hacen particulares y, en consecuencia, requieren abordajes diferentes (no es lo mismo el enojo ante la falta de respuesta administrativa que un conflicto interpersonal en el seno de una unidad o departamento; una situación de acoso en la organización que la oposición vecinal ante un proyecto urbanístico o medioambiental; las denuncias vecinales por molestias por ruidos u olores que la correcta ejecución de obras en un procedimiento de disciplina urbanística; la sensación de falta de empatía o mal trato durante la interacción derivada de la prestación de servicios públicos que las tensiones sobre el uso de instalaciones o vías públicas; la falta de recursos humanos para atender las necesidades del servicio que el resarcimiento o reparación por un daño causado...). Concebir una única forma de abordaje con aras a encontrar una solución definitiva, eficaz y eficiente es casi una ingenuidad. Especialmente si, como se ha apuntado anteriormente, según los expertos en conflictos las soluciones eficaces precisan de diagnósticos más profundos¹³⁶. De ahí que, ni que sea enumerativamente, vale la pena incidir en algunos de los elementos básicos que, a nuestro entender y según los postulados clásicos, es preciso considerar en un análisis básico del conflicto con la administración. Para ello nos centraremos en las 3P de LEHEDERACH¹³⁷: Persona, Problema y Proceso.

- a) *La persona o la dimensión humana*. Entender el conflicto implica conocer aspectos como: quiénes están directa o indirectamente implicados (en el problema y la solución); su naturaleza; la voluntad, capacidad y circunstancias personales; la percepción personal sobre la situación; las pretensiones, intereses y necesidades de cada una de las partes; sus

Motivation» *Psychological Review*, 50, 1943, pp.370-396. Reeditado por Martino Fine Books, 2013. Para BURTON las necesidades se asimilan a los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales. Sobre la correlación entre necesidades humanas, derechos humanos conflicto y paz. Véase DANESH, H.B. *Human Needs Theory, Conflict, and Peace: In Search of an Integrated Model*, 2011.

¹³⁴ Existe múltiples comprensiones y definiciones de conflicto, por citar algunas: «fenómeno de creación humana, ubicado de forma natural en las relaciones y lo concibe como un elemento necesario en la construcción y reconstrucción humana, transformadora de la organización de las relaciones sociales» (LEHEDERACH, 1992); «lucha, desacuerdo, incompatibilidad aparente, confrontación de intereses, percepciones o actitudes hostiles entre dos o más partes» (VINYAMATA, 2014); «es la expresión de la convicción de que frente a una divergencia de intereses las partes no pueden satisfacer sus aspiraciones simultánea o conjuntamente, en casos individuales, pero también –y quizás con más fuerza– si afecta a un colectivo y compromete al Estado –en este último caso se presenta como *multipartes* porque las partes no tienen intereses similares y en ocasiones estos intereses son entre sí antagónicos–» (CONSTENLA, 2008); «es un proceso de interacción contenciosa entre actores, colectivos e instituciones, que pretende, para una de las partes, la búsqueda de un cambio o la defensa de una situación existente (PNUD-UNIR, 2011).

¹³⁵ RAGA MARIMON/FERRÉ GIRÓ, «Mediación y urbanismo», 2024, pp.1-24.

¹³⁶ Para GALTUNG la paz es el contexto en el cual se despliegan los conflictos de forma no violenta y creativa. Para *conocer la paz, tenemos que conocer el conflicto* y saber cómo puede transformarse, en tanto de manera no violenta, como de manera creativa.

¹³⁷ LEHEDERACH, Enredos, pleitos y Problemas, 1992.

expectativas, prejuicios y actitudes; el estilo comunicacional en la interacción humana¹³⁸. Tratándose de conflictos con la administración resulta interesante analizar la dimensión (individual o grupal)¹³⁹ no sólo de las consecuencias sino también de las causas, así como el impacto de las dinámicas de interacción en la *escalada del conflicto*¹⁴⁰. También deben valorarse cuestiones como la legitimación -representantes, grupos de interés o terceros en el procedimiento- o algo tan obvio, pero no siempre explícito como es el *poder real* de la toma de decisiones...

b) *El problema*. En una acepción omnicompreensiva incluye:

i. La materia objeto de *disputa*. ¿Qué es mediable en el ámbito administrativo? instancias europeas detallan que la mediación es una vía idónea para resolver las disputas derivadas de *actos administrativos individuales, contratos, responsabilidad civil* y, en general para resolver reclamaciones de cantidad¹⁴¹. El informe del CEPEJ de 2022 insiste en las posibilidades en general y ejemplifica (contratación, concesiones, temas urbanísticos o con cierta complejidad técnica; aquellos derivados de la afectación del normal funcionamiento de los servicios público e incluso enfatiza en su utilidad cuando el conflicto es relativo a derechos sociales o la prestación de servicios esenciales -como agua, luz o internet...- y los relacionados con la buena administración). Por otro lado, el CGPJ¹⁴², los expertos y la experiencia en procesos de mediación administrativa intrajudicial, coinciden en la viabilidad en distintas materias (fijación de cuantías, justiprecios, compensaciones y rescates; determinación del justiprecio en las expropiaciones forzosas; medio ambiente; cuestiones relativas a la ordenación territorio, concreción magnitudes, parámetros, estándares¹⁴³; actividades molestas, nocivas, insalubres o peligrosas; inactividad de la administración por la vía del silencio; responsabilidad patrimonial¹⁴⁴; ejecución de medidas de responsabilidad disciplinaria y sancionadora.; cuestiones de RRHH y personal; situaciones de mobbing o acoso laboral¹⁴⁵; cuestiones de recaudación ejecutiva por vía de apremio de tributos o ingresos de derecho público, cuando la persona deudora haya sido declarada en concurso; en contratación, en especial lo relativo a los intereses de demora y las reclamaciones de cuantía). En otro orden, el Informe anual de 2022 del Defensor del Pueblo Andalúz¹⁴⁶, en su función mediadora convencional, refleja su aplicabilidad en conflictos derivados de políticas sociales (servicios sociales, salud, empleo, vivienda, igualdad de género y educación); políticas territoriales (movilidad, urbanismo, cultura y tic, obras públicas y medio ambiente); administración pública, tributos y ordenación del territorio (en los que se traten asuntos sobre administración tributaria y gestión

¹³⁸ WATZLAWICK/BAVELAS/JACKSON, *Teoría de la comunicación humana*, 1993.

¹³⁹ «Un conflicto será un conflicto social cuando trascienda lo individual y proceda de la propia estructura social» GINER, SAN JULIÁN, «Teorías del conflicto social», 1986, pp.175-179.

¹⁴⁰ Sobre la escalada del conflicto véase SPILLMAN, K./SPILLMAN, K.,1991, pp. 59-80.

¹⁴¹ Rec. 2001/9 e Informe CEPEJ 2017 sobre el impacto de la trasposición de la Directiva de 2008

¹⁴² [Protocolos de actuación y Guías de mediación en el ámbito contencioso administrativo](#) [consulta: 25/01/2025].

¹⁴³ RAGA MARIMON/FERRÉ GIRÓ, op. cit. 2024, pp.1-24.

¹⁴⁴ Sobre las posibilidades de implementar la mediación en conflictos relacionados con reclamaciones de responsabilidad administrativa véase BELANDO GARÍN, «La mediación en supuestos de responsabilidad administrativa», *La Ley*, 2015, pp.1-6.

¹⁴⁵ Sobre la aplicabilidad de la mediación en procesos de acoso en el ámbito administrativo véase BELANDO GARÍN, *Mediación y protocolos universitarios contra el acoso por razón de género*,2018, pp. 87-100.

¹⁴⁶ [Informe anauual Defensor del Pueblo Andalúz](#) [consulta: el 24/01/2025].

administrativa y ordenación económica); o Justicia (seguridad ciudadana y administración de justicia, en general).

Y a nivel práctico, ya se ha constatado la viabilidad de la mediación y/o actuaciones restaurativas en el ámbito escolar, penitenciario o situaciones de discriminación. Así como materias relacionadas con urbanismo, medioambiente, actividades, contratación o convivencia ciudadana, entre otras.

En términos generales, podemos concluir que son susceptibles de mediación aquellas situaciones en las que, en ejercicio de la discrecionalidad administrativa, es viable escoger entre diferentes alternativas ajustadas a derecho; supuestos en los que, si bien el acto es firme, existen dificultades en la interpretación o ejecución de lo resuelto -ya sea en vía administrativa o judicial- o aquellas situaciones en que es la aplicación estricta de la norma puede generar situaciones injustas, siendo necesario recurrir a la equidad.

- ii. A parte de la materia o ámbito, también deben considerarse aspectos formales y legales necesarios en la valoración de la viabilidad: la existencia de acto administrativo o resolución firme, la confluencia con procedimientos administrativos o judiciales abiertos; el margen discrecionalidad en el ejercicio de las potestades administrativas; las imitaciones legales; el grado de confluencia con aspectos técnicos o la existencia de daños acreditados y la causalidad, ...
- iii. Desde la ciencia del conflicto, se analiza también el tipo de conflicto -intereses, información, valores, relacional o estructural- (MOORE)¹⁴⁷; así como el grado de intensidad -estrechamente ligada a las diferentes violencias descritas por GALTUNG¹⁴⁸-. También es determinante la dimensión o alcance, porque si bien aparentemente lo más simple es el conflicto individual, a menudo las situaciones tienen una dimensión grupal o social que, hace necesario comprender y tratar aspectos culturales y sistémicos más complejos¹⁴⁹.
- c) El *Proceso del conflicto*. Entendido como su historia, el grado de madurez y el nivel de su escalada¹⁵⁰. Si trasladamos la lógica de la interacción entre la administración y la ciudadanía, tal como se describe en el informe sobre *Las Sindicatures de greuges municipals i la mediació administrativa*, el conflicto puede tener diferentes fases temporales y no se agota en el momento en que la Administración pública adopta una decisión. Así las cosas, en una fase inicial, ante una decisión administrativa y antes de su firmeza- el ciudadano, que discrepa da su parecer mediante escritos, peticiones o alegaciones. Del otro lado, la Administración pública valora desde una posición de poder -dado que es parte y juez, por lo que se acrecienta la asimetría de poder. Que se mantendrá en las sucesivas fases, puesto que después de una primera resolución, en concreto el acto administrativo, el ciudadano puede interponer un

¹⁴⁷ MOORE, op. cit., 2006.

¹⁴⁸ Véase nota 13.

¹⁴⁹ Un conflicto individual puede ser la punta del iceberg de déficits sistémicos -violencia estructural, según GALTUNG-. En otros casos, ante una misma situación existen diversidad de sensibilidades, intereses o incluso competencias inter e intra-administrativas -conflicto estructural en la concepción de MOORE-).

Véase también GIRADO, «La administración institucional de los conflictos públicos por el (no) acceso al hábitat. El caso de la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires», 2021, pp.33-59.

¹⁵⁰ SPILLMAN, K./SPILLMAN, K., 1991, op. cit. describen la trayectoria des escalada de los conflictos y su paralelismo con las fases de desarrollo emocional y cognoscitivo. Según los autores la escalada hacia un nuevo de nivel (y la correspondiente regresión de las funciones emocionales y cognoscitivas) de produce cuando una de las partes da un paso que no es aceptable en el contexto de esa fase específica de la escalada

recurso de reposición, que la propia Administración pública resolverá -ya sea mediante un pronunciamiento expreso y motivado o el silencio¹⁵¹.

4.2. Las partes: asimetría y equilibrio.

Una de las principales características que define los procesos ADR/MASC es la igualdad o equilibrio entre las partes¹⁵². Paradójicamente, si analizamos la relación o conflicto entre administración y ciudadano nos situamos inexorablemente ante una relación de interdependencia asimétrica¹⁵³, en consecuencia, la asimetría de poder es una de las particularidades de la mediación administrativa.

Esto que para algunos es un motivo de resistencia (o exclusión) supone una particularidad para tener en cuenta, pero no una limitación absoluta *per se*. Precisamente, desde el paradigma de la Conflictología y en la lógica de autores como GALTUNG o MOORE la diferente distribución del poder no supone un límite, sino que se trata de una de las manifestaciones de conflicto estructural¹⁵⁴ y en estos casos, como describe URY la presencia de un tercero tiene un rol *equilibrador*¹⁵⁵. En consecuencia el reto de quién actúa como tercero es equilibrar el desequilibrio estructural existente entre las partes, con el fin que logren alcanzar un resultado percibido como equilibrado y aceptable para todos. De ahí que, tal como indica reiteradamente el CEPEJ la aplicación de estos procesos tienden a equilibrar la parte más vulnerable, destacando como beneficio de la mediación administrativa la posibilidad de mejorar la calidad de la relación entre ciudadanos y administraciones.

¹⁵¹ Sobre la escalada del conflicto véase también SMITH/MACKIE, 1995, pp.599-638. Según los autores, una vez manifestado el conflicto, aparecen nuevas cuestiones que ramifican y endurecen las posiciones de las partes.

En DALMAU, et al., se definen algunos elementos de comunicación que favorecen la escalada del conflicto en la interacción entre el ciudadano y la administración: «Acusar, generalizar, buscar en el ordenador el expediente del ciudadano/a mientras éste/a está hablando, hablar por el otro/a, falta de confidencialidad, no escuchar, comunicación no verbal que delata pensamientos negativos hacia el otro/a, lenguaje crítico ofensivo, actitud de superioridad, neutralidad (puede percibirse como falta de interés), insistencia en los detalles y las leyes, dudar, posicionamiento ambiguo, aconsejar y mandar, cambiar de tema, interrumpir, restar importancia, etiquetar, juzgar, tranquilizar (puede parecer que resta importancia a los hechos) son elementos de comunicación muy frecuentes que, a menudo, involuntariamente, pueden favorecer la escalada del conflicto». [Les sindicatures de greuges locals i la mediació administrativa](#), Fòrum Síndics Locals, 2019.

¹⁵² El art. 7 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. (BOE-A-2012-9112) bajo la rúbrica igualdad de las partes e imparcialidad de los mediadores indica que «en el procedimiento de mediación se garantizará que las partes intervengan con plena igualdad de oportunidades, manteniendo el equilibrio entre sus posiciones y el respeto hacia los puntos de vista por ellas expresados, sin que el mediador pueda actuar en perjuicio o interés de cualquiera de ellas».

¹⁵³ En los términos que expone la *Teoría de los juegos* entendemos conflicto como situación de interdependencia mixta, según la cual nuestro mejor resultado no depende únicamente de nuestras decisiones o elecciones, sino también de las decisiones o elecciones que adopte la otra persona (o grupo), que también persigue un objetivo propio, que a su vez depende de nosotros para obtenerlo SHELLING (1980), citado por FONT BARROT, Alfred, *Curso de negociación estratégica*, 2018, pp.35 ss. Si una de las partes puede satisfacer sus necesidades sin la cooperación de la otra, no existen incentivos para la cooperación.

¹⁵⁴ FARRÉ SALVÀ, op. cit., 2004, p.28. Describe como elemento de la dinámica del conflicto el poder material, el poder emocional o el poder ético moral. Según el autor, la práctica de la No violencia es especialmente válida cuando existe una gran asimetría de poder material entre las partes.

¹⁵⁵ URY, *Alcanzar la Paz*, 2000, p.199.

A nuestro entender cualquier planteamiento sobre la aplicación de los ADR/MASC (especialmente en los autocompositivos) en el ámbito administrativo tiene que partir de unas premisas básicas¹⁵⁶, que le diferencian de otros contextos:

- 1 Cualquier práctica consensual o relacional se caracteriza porque como mínimo una de las partes ostenta prerrogativas y tiene como función ser garante del interés general, lo que le confiere un estatus privilegiado.
- 2 Todo conflicto implica interacción y, por ende, comunicación entre los implicados. Es función del tercero emplear técnicas que faciliten la participación igualitaria de las partes en el proceso comunicacional orientado a la cooperación.
- 3 En ningún caso, la búsqueda de soluciones constructivas supone que una de las partes debe renunciar al ejercicio de potestades, ni delegar su ejercicio a un tercero¹⁵⁷. Como apuntábamos anteriormente, supone aceptar que existen fórmulas más participativas y empáticas para garantizar el interés general (buena administración).
- 4 La práctica de ADR/MASC no puede implicar una renuncia a exigencias legales (mala administración).
- 5 Metodológicamente el tercero debe identificar intereses comunes entre quienes se encuentran en situaciones estructuralmente asimétricas y, con una posición equidistante mediante el uso técnicas y estrategias integrativas, debe crear un espacio suficientemente seguro como para que las partes se permitan explorar las diferencias o asimetrías existentes entre sus respectivas preferencias, generar opciones y alcanzar soluciones que conforme la legislación vigente crean propuestas de valor pro garantizar el interés general. Para ello, es importante crear un entorno de confianza que permita a las partes reducir antagonismos remitiéndose a criterios y procedimientos que sean percibidos como imparciales, equitativos, prácticos y viables por ambas partes.

4.3. El tercero: el valor de la imparcialidad y neutralidad¹⁵⁸

Al hilo del punto anterior, los estudios sobre el manejo de conflictos en relaciones asimétricas concluyen como la percepción sobre la parcialidad de la persona mediadora tiene un impacto directo en el comportamiento de las partes en el proceso¹⁵⁹. Al respecto, BURTON centró sus investigaciones en la participación del tercero imparcial y sus efectos en las partes y el resultado, entre otras muchas aportaciones al saber de la Conflictología. El autor, mediante el método inductivo, evidenció que la intervención de un tercero neutral que organiza el diálogo entre las partes ayuda a crear una atmósfera de tranquilidad que, a su vez, permite a las personas que

¹⁵⁶ Véase FERNÁNDEZ FERRAN/FERRÉ GIRÓ/RAGA MARIMON [Guia pràctica de mediació administrativa 1.0. Estratègies per arribar a acords](#). Generalitat de Catalunya. 2024.

¹⁵⁷ Sobre los métodos heterocompositivos véase TORNOS MAS, «Medios alternativos de resolución de conflictos en el derecho administrativo», 2017, pp. 109-118.

¹⁵⁸ La Disposición final trigésima de la LOESPJ bajo la rúbrica *Estatuto de la tercera persona neutral*, prevé que en el plazo de un año desde su entrada en vigor (abril de 2026) el Gobierno debe remitir a las Cortes un proyecto de ley que regule el estatuto de la tercera persona neutral interviniente en cualquiera de los medios adecuados de solución de controversias, incluyendo un régimen de incompatibilidades y de infracciones y sanciones. La consulta: pública previa sobre el Anteproyecto de Ley de Estatuto de la Tercera Persona Neutral, se cerró el 18.02.25 <https://www.mjusticia.gob.es/es/areas-actuacion/actividad-legislativa/normativa/participacion-publica-proyectos-normativos/proyectos-real-decreto>, [última consulta: 11.04.25].

¹⁵⁹ JEHN, et al. «Crooked Conflicts: The Effects of Conflict Asymmetry in Mediation», 2008.

participan a examinar sus percepciones y las de los demás¹⁶⁰. También LEHEDERACH afirma que la intervención del tercero puede ayudar a las personas a articular sus ideas y el enfoque del conflicto. En su opinión el tercero, empodera a las partes y les ayuda a transformar su relación con el conflicto, de modo que puedan gestionarlo mejor. Según el autor, la figura del tercero, bien gestionada, funciona como un agente catalizador, evitando la escalada del conflicto¹⁶¹. En términos parecidos, URY defiende que existe una relación directa entre la escalada y la satisfacción de necesidades, las expectativas y la naturaleza del rol que debe realizar el tercero, diferenciando distintos roles, que se traducen en las diferentes metodologías y técnicas a emplear en función del objetivo¹⁶².

También MAYER afirma que una de las utilidades del tercero es que ayuda a las personas para ubicar y tomar en consideración foros o individuos distintos. Según este autor el foro es muy importante por cuanto determina el comportamiento, el compromiso y la naturaleza de los compromisos que asumen las partes. Lo ejemplifica refiriéndose al sistema de Naciones Unidas y resaltando que «un mecanismo fiable como el Defensor del Pueblo para gestionar los conflictos suele ser decisivo (...) a menudo los ciudadanos están limitados -o piensan que lo están- por foros gubernamentales improductivos hacia dónde llevar sus preocupaciones, como las audiencias públicas de los ayuntamientos o ciudades o los encuentros de la mesa de planificación. Los protagonistas (ciudadanía-administración) deben tener tal grado de protagonismo que les permita asumir compromisos sobre las acciones necesarias para encontrar una solución»¹⁶³.

Todos los autores apuntan que un factor de éxito de los ADR/MASC recae en la relación entre confianza y a la legitimidad que las partes otorgan a los terceros, que cuentan con un cierto estatus en la comunidad. Es por ello por lo que en nuestro contexto impulsar y desarrollar dichas prácticas en instituciones revestidas de *auctoritas*, como los Ombuds, deviene relevante.

Sin embargo, en nuestro contexto, tratándose de prácticas novedosas sobre las que existe cierto grado de confusión, la confianza¹⁶⁴ hacia las mismas pasa también por definir bien cuál es método (heterocompositivo, autocompositivo o semiautocompositivo) y muy especialmente el rol del tercero respecto a la neutralidad -principio básico eje sobre el que pivotan los métodos

¹⁶⁰ *Controlled communication de 1967*, FISHER, «Pioneers of peace Building. Interactive conflict Resolution», 1997, pp.19-36. Sobre las aportaciones de John BURTON véase también «[A special Theme Issue in Honor to John W. Burton](#)» en *The international Journal of Peace Studies*, vol.6, núm.1, 2001.

¹⁶¹ LEHEDERACH, *Enredos, pleitos y Problemas*, 1992.

¹⁶² URY, op. cit. 2000. El autor diferencia entre la finalidad preventiva, resolutoria o de contención de la escalada del conflicto, atribuyendo diferentes roles al tercero.

a) Prevenir: *proveedor* (si necesario cubrir necesidades frustradas -bienestar, la seguridad o la dignidad...-; *maestro* (si se evidencia la carencia de habilidades ya sea comunicacionales como emocionales, como el asertividad, la empatía o la inteligencia emocional); *constructor de puentes* (ante la falta de relación o relación de desconfianza entre los implicados);

b) Resolver: *mediador* (intereses conflictivos); *árbitro* (si existe una controversia basada en derecho); *equilibrador* (si existe asimetría entre las partes (conflicto estructural); *curador* (cuando se han deteriorado las relaciones);

c) Contener: *testigo* (si una de las partes no presta atención a la otra; *juez de campo* (si no hay límites en la relación y existe violencia directa); *guardián de paz* (no existe protección).

¹⁶³ MAYER, *Más allá de la neutralidad*, 2008, p.147.

¹⁶⁴ Entendida como la tranquilidad y seguridad ante una persona, cosa o institución, de la que se espera que funcione bien o que ocurra tal y como se pensaba. AUSÍN T. «Ética pública para generar confianza». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* N.º. 9 zk. 2015, pp. 30-39.

autocompositivos-¹⁶⁵. Así lo resaltan expertos como MAYER al afirmar que «la falta de neutralidad del tercero puede dificultar su legitimación por alguna de las partes -especialmente la administración- y dificultar, si es el caso, su posterior rol supervisor» o ARAUJO cuando se refiere al papel mediador de los Ombuds en la intervención en conflictos sociales y resalta que la persona mediadora, para que tenga verdadera autoridad y legitimidad de actuar y ayudar a las partes, debe ser neutral. Según la autora, «de no ser así una de las partes tomará su actuación con desconfianza y le restará credibilidad al proceso; también constata que en aquellos casos en que la propuesta nace del acuerdo de las partes, éstas asumen una posición de mayor seriedad y eficacia sobre su cumplimiento»¹⁶⁶.

Esta preocupación por delimitar las funciones y roles también se desprende de las prácticas reflejadas en el análisis de los diferentes modelos realizado por CARBALLO¹⁶⁷, en el que se describe cómo algunas instituciones resuelven dicha cuestión. Así por ejemplo, en el Ombuds of South Wales (Australia) la función es ejercida por el propio Ombuds o una persona de su institución. Si la persona solicitante está de acuerdo, puede acompañarse a una persona profesional mediadora para garantizar la carencia de prejuicios, la confidencialidad y la confianza en el propio proceso y quien ejerce de mediador está aislado del resto de funciones de la oficina; de manera similar el Ombuds Northern Territory el profesional que realiza la mediación o la conciliación está expresamente cualificado y queda excluido de participar en la posible investigación posterior; en los mismos términos se trabaja en el Ombudsman of Hong Kong, ya que la persona designada como mediadora debe ser neutral y, en caso de que no prospere el proceso, ésta queda excluida de participar en la posible investigación posterior. Se preserva la confidencialidad hasta el punto de que la documentación y todo lo aportado no se puede utilizar, ni en la investigación posterior, salvo pacto en contrario.

En definitiva, tanto los autores como la experiencia advierten de los riesgos que puede conllevar la confusión sobre métodos y prácticas del tercero (y por ende de las instituciones) especialmente en lo que refiere al poder de decisión (recordemos aquí el grado de confusión terminológica que se apuntaba anteriormente). La praxis confusa puede ser contraproducente a lo deseado (similar al efecto iatrogénico)¹⁶⁸, ya sea minando la confianza en la institución, el profesional y el método, o impactando negativamente en confianza interpartes y escalando del conflicto (y según el caso, provocar incluso revictimización).

¹⁶⁵ Ley 5/2012 de mediación civil y mercantil define ambos principios: a Art. 8 refiere a la neutralidad: «Las actuaciones de mediación se desarrollarán de forma que permitan a las partes en conflicto *alcanzar por sí mismas* un acuerdo de mediación, actuando el mediador de acuerdo con lo dispuesto en el art. 13». Ley 5/2019, de 22 de julio, de mediación en el ámbito privado de Catalunya, dedica un artículo a la imparcialidad y neutralidad de la persona mediadora. En concreto, el art. 6.2 establece que «La persona mediadora debe ayudar a los participantes a alcanzar por ellos mismos sus compromisos y decisiones *sin imponer ninguna solución, ni ninguna medida concreta y sin tomar parte*».

¹⁶⁶ ARAUJO GALLEGOS, op. cit., 2008, pp.41-48.

¹⁶⁷ CARBALLO MARTÍNEZ, op. cit., 2022, pp.323-356.

¹⁶⁸ Alteración o perjuicio en el estado del paciente causado por el tratamiento médico': «Pueden ser perfectamente compatibles con otras terapias alopáticas, minimizando los efectos de la yatrogenia» Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española: *Diccionario panhispánico de dudas (DPD)* [en línea], <https://www.rae.es/dpd>, 2.ª edición (versión provisional). [Consulta: : 01/07/2025].

5. La propuesta: el modelo *multi-puerta* para las instituciones Ombuds territoriales y locales¹⁶⁹

5.1. Un método: el diagnóstico

Al principio de este artículo nos referíamos al modelo multipuertas planteado por SANDER como propuesta para mejorar el tratamiento de las controversias judiciales. Sin embargo nuestro objetivo profundo es analizar y mostrar la viabilidad de un modelo multipuertas ofrecido desde una institución de Ombuds, como vía complementaria para abordar los conflictos que surgen entre la administración y el ciudadano.

Si analizamos las quejas y peticiones que la ciudadanía plantea los Ombuds es evidente que gran parte de las mismas van más allá de una mera discrepancia jurídica y reflejan déficits relacionados con la calidad de la actuación administrativa y el derecho a la buena administración del ciudadano (dificultad de la para comprender y/o manejarse en el sistema burocrático -especialmente para los colectivos con vulnerabilidades-; impotencia ante la falta de respuesta o el silencio administrativo; existencia de conflictos, más o menos explícitos o latentes, resultado de la falta de explicación y/o discrepancia ante decisiones de la administración que les afectan directamente; déficit de calidad sobre la prestación de los servicios básicos o esenciales -muchos de los cuales están externalizados-; problemáticas que afectan a una colectividad por lo que además de la materia o el derecho conculcado confluye una dimensión social -como el fenómeno *Nimby*-; frustración ante la falta de empatía administrativa, ya sea por la situación de vulnerabilidad de los afectados o porque se ha constatado un daño que es necesario reparar....).

Partiendo de estas necesidades y con el fin de ofrecer la respuesta más adecuada a cada situación -ya sea para prevenir, resolver o reparar- un modelo *multipuertas*, implica como primer paso conocer los intereses, necesidades, matices y circunstancias de cada caso, además de la normativa. Desde esta premisa, dominar el análisis del conflicto no es baladí. Y así lo apuntan autores como CALVO¹⁷⁰ al afirmar que quién actúa como tercero, en tanto y cuanto gestor del conflicto, debe tener un grado de conocimiento del conflicto y del estado madurez de este y únicamente desde su capacidad de análisis puede definir el método intervención más idóneo. Y prueba de ello muestra el estudio comparado realizado por CARBALLO¹⁷¹ en el que se refleja que son varias las instituciones de Ombuds que apuestan por un modelo centrado en el análisis del conflicto. Es el caso del Ombudsman de Ontario (Canadá) o el Ombuds Nacional de los Países Bajos, ambos aplican metodologías propias del análisis de conflicto -como las anteriormente descritas- en el análisis inicial de las quejas. Inician las investigaciones ordinarias analizando si refleja una problemática sistémica o que es necesario considerar el pro del interés público, si la situación planteada tiene una dimensión social amplia, o se toma en consideración el grado de las consecuencias o el impacto que tiene aquella situación para quien reclama. Según el resultado se define la metodología a seguir. Cabe decir que en ambos casos esta función la realiza un equipo multidisciplinar con conocimientos específicos en Resolución de conflictos y que en el Ombuds de los Países Bajos todo el personal está formado y tiene un equipo especializado en mediación.

En definitiva, como en otras ramas del saber, cualquier intervención precisa conocimiento, técnica y estrategia.

¹⁶⁹ En el momento de cerrar este escrito, se presentó el informe [Anual de 2024](#) de la Sindicatura de Greuges de Cataluña en el que se presenta un protocolo interno sobre el uso de los MASC en la institución, con el objetivo de explorar de forma transversal la viabilidad de actuaciones de resolución de conflictos entre la ciudadanía y la administración. [consulta: 21/04/2025].

¹⁷⁰ CALVO SOLER, «Del alcance de la mediación», 2009, pp.1-20.

¹⁷¹ CARBALLO MARTÍNEZ, op. cit, 2022, pp.323-356.

5.2. Un modelo: múltiples procesos¹⁷²

Ante el cambio de paradigma que nos ofrece la aplicación de los procesos ADR/MASC en el ámbito administrativo, recogiendo los aprendizajes de los expertos en la materia, conscientes de la importancia que supone su aplicación en instituciones con *autorcitas* que tradicionalmente tienen reconocido su rol de tercero en las relaciones entre el ciudadano y la administración, y también de los riesgos inherentes a una praxis confusa, entendemos que es un buen momento para analizar las posibilidades de los diferentes métodos, sin desvirtuar la naturaleza y finalidad principal de la institución. Para ello, cuestiones a considerar: a) la tipología de conflicto; b) el rol de la institución y en particular de su titular; c) la finalidad de su intervención; d) el encaje de la función supervisora con los principios de neutralidad, imparcialidad y confidencialidad.

En lo que refiere al rol, recordemos que el informe del CEPEJ diferencia entre mediación institucional y mediación convencional, y en el marco de esta última los expertos, y más recientemente la legislación, distinguen entre diferentes procesos, más o menos autocompositivos. Por otro lado, hemos visto la importancia del análisis del conflicto y el rol que deben desarrollar quienes actúan de tercero, especialmente cuando tienen *auctoritas*.

En lo relativo a la finalidad, trataremos de analizar como encajan los diferentes procesos con una figura que tiene como función supervisar. Para ello nos será muy útil el análisis de URY sobre la correlación existente entre el grado de madurez de los conflictos, el rol del tercero y las diferentes metodologías y técnicas a emplear en función del objetivo: prevenir, resolver o contener¹⁷³ (a las que desde una perspectiva de Justicia Restaurativa añadiremos reparar).

a. La Mediación Institucional

Como se ha descrito, el CEPEJ refiere rol mediador de los Ombuds, bajo la denominación de mediación institucional. En este rol actúa como tercero independiente con el fin de finalizar el conflicto existente entre la ciudadanía y la administración, controlando la actuación de ésta última mediante recomendaciones o propuestas, sin fuerza coercitiva¹⁷⁴. Efectivamente, en su acepción tradicionalmente la labor supervisora se ha ejercido principalmente mediante la tramitación de quejas o intervenciones de oficio, de forma escrita, pidiendo información a los organismos supervisados, y, a partir del marco jurídico y aplicando principios como la equidad o la buena administración, se emiten decisiones con recomendaciones, no vinculantes¹⁷⁵.

Analizado desde la perspectiva de los diferentes procesos ADR/MASC esta práctica se ajusta más al *proceso de mediación evaluativa* en el sentido que toma decisiones basadas en derecho y equidad. Decisiones que, si bien no son vinculantes (como ocurriría con el arbitraje) sí revisten un grado de ascendencia derivada de su auctoridad. En los términos expresados por URY ejerce un rol de *equilibrador, de árbitro* (resolver). Lo que no es tampoco incompatible con incorporar el análisis del conflicto como método y complementar la función con un rol de *maestro o de constructor de puentes* (prevenir).

¹⁷² Durante la elaboración del presente artículo la Sindicatura de Greuges de Catalunya, ha presentado el informe de 2024 en el Parlament de Catalunya en el que presenta un modelo de intervención denominado MASC-R sobre «Justicia Restaurativa i métodos adecuados de soluciones de conflictos con perspectiva restaurativa», con propuestas similares a las formuladas en este artículo. Sindicatura de Greuges de Catalunya (SGC) informe Parlament, 2024, p. 56-57.

¹⁷³ Ury, op. cit. 2000, p.127 ss. Reflejado esquemáticamente en p. 199.

¹⁷⁴ CARBALLO MARTÍNEZ, op. cit, 2008.

¹⁷⁵ Art. 47 Ley 24/2009, del 23 de diciembre, del Síndic de Greuges de Cataluña.

En la práctica, este enfoque nos sitúa las instituciones de Ombuds en la denominada *cultura de la mediación*¹⁷⁶, por cuanto aun manteniendo el rol tradicional, mediante sus recomendaciones y estudios deviene palanca de cambio hacia un nuevo modelo de actuación buena actuación administrativa más acorde con un modelo relacional y consensual. Algunas propuestas:

- Recomendando mecanismos consensuales para resolver conflictos relacionados con el medio ambiente; temas de convivencia; uso y disfrute de los espacios públicos; ruidos; problemáticas en el contexto laboral; temas de responsabilidad patrimonial; desavenencias emergidas en el marco de la ejecución contratos vigentes...).
- Recomendando mecanismos facilitadores para gestionar conflictos derivados de la ciudadanía (usuaria) y las prestadoras de los servicios, en la lógica de lo que establecen estándares de calidad, la normativa de consumo o normativas sectoriales de determinados servicios básicos.
- Recomendando el uso de prácticas restaurativas como vía complementaria de reparación (responsabilidad patrimonial, función pública, vinculado a infracciones normativas en contextos de convivencia...)
- Impulsando de oficio estudios sobre su eficacia ante determinado tipo de conflictos¹⁷⁷ o el impulso de dichas prácticas en el territorio.
- Desarrollando e impulsando acciones de sensibilización o difusión ante los profesionales del derecho público.

b. Mediación convencional

Practicar mediación convencional desde una institución como los Ombuds, implica que ésta actúa como tercero imparcial y neutral. Su labor es mediar, esto es, ayudar a las partes para que, en un ambiente seguro y controlado, mediante el diálogo, encuentren por sí mismas una solución. Se trata de aplicar un método *autocompositivo* en el que ciudadanía y las administraciones participan voluntariamente y son protagonistas¹⁷⁸. En la acepción de URY supone *mediar y equilibrar* (resolver), pero también es compatible con el rol de *maestro o tender puentes* (prevenir), e incluso su efecto puede ser *curar* (reparar).

Es un procedimiento complementario al de supervisión y el Ombuds, una vez analizado el conflicto, puede decidir gestionar la queja por supervisión o mediación. Incluso, una queja que se inició en supervisión, si durante la tramitación se observa que sería más eficaz que las partes hablen y se entiendan por conseguir una posible solución de consenso, se propondría mediación. Y el valor de esta práctica proviene del cambio de paradigma, pues si tradicionalmente los Ombuds no tienen fuerza vinculante y se fundamentan en la persuasión, en caso de que realice funciones de mediación convencional, su actuación tiene otra fuerza porque la vinculación hacia

¹⁷⁶ Entendido como sinónimo de *Cultura de paz* y en virtud de la cual se enaltece el poder de la comunicación y del diálogo social como formas pacíficas de resolver los conflictos o como vehículo de participación ciudadana, pero no implica liderar un proceso de diálogo como tal. véase BOQUÉ, TORREMORELL *Cultura de mediación y cambio social*, 2003.

También de la *Cultura de la Justicia restaurativa, el diálogo, la conciliación, el acuerdo y la Reparación*, si nos atendemos al acuerdo celebrado entre los diferentes Defensores del Pueblo en febrero de 2025- (véase nota129).

¹⁷⁷ Véase Informe Ararteko sobre La Praxis de la mediación en la comunidad Autónoma del país Vasco.

¹⁷⁸ Esta práctica difiere en el objeto de la mediación comunitaria instaurada en Ombuds de países latinoamericanos, en los que las defensorías ofrecen mediadores profesionales o voluntarios a disposición de la ciudadanía para resolver conflictos entre particulares, excluyendo los conflictos entre ciudadano – administración. El modelo iberoamericano es asimilable a los servicios de mediación municipales o supralocales que existen en nuestro país, por lo que no se excluye un potencial campo de colaboración interinstitucional.

el cumplimiento y la solución no procede de la propia institución sino del acuerdo y la voluntad de las partes que estaban en conflicto, es decir, de la Administración y la ciudadanía.

En la práctica es especialmente idóneo en conflictos que tienen una dimensión colectiva (por ejemplo, inmisiones o molestias relacionadas con actividades que precisan licencia o que se producen en espacios públicos sujetos a concesión o cesión -centros cívicos, escuelas municipales...-), en conflictos derivados de las dificultades de concreción de requerimientos -disciplina urbanística, medioambiental, procedimientos disciplinarios en función pública...- o facilitar la ejecución de actos o resoluciones judiciales firmes -definir condiciones, plazos, concreciones, coordinación entre afectados¹⁷⁹,...-.

Metodológicamente, con el fin de preservar el rol de quien es titular de la institución, lo recomendable es que la persona mediadora sea externa a la tramitación del expediente y quede excluida de participar en el caso que no prospere en la investigación posterior. De no ser así, se vulnerarían los principios de confidencialidad y neutralidad, afectando negativamente la confianza en el proceso. Del mismo modo, quien gestiona el expediente no participará en las sesiones de mediación. Se trata de una mediación en la que la institución procura que las soluciones sean siempre propuestas por las partes afectadas, y nunca impone una solución al caso. El formato es principalmente oral, aunque el resultado se transcribe y puede incorporarse a una resolución, que refleja el seguimiento de las partes, por lo que el procedimiento de mediación no tiene por qué sustituir la decisión del Ombuds, sino que facilita la intervención de las partes en la búsqueda del consenso, favoreciendo el acuerdo allá donde es posible desde los límites del Administración y el interés público afectado. Si no se alcanza un acuerdo o se observan circunstancias que desaconsejen seguir con el proceso, se puede volver al trámite ordinario de supervisión establecido en el protocolo de la institución (mediación institucional).

c. *Facilitación*

Como se ha descrito anteriormente, no se trata de una mediación *strictu sensu*, pero se aplican técnicas de comunicación y gestión emocional que previenen la escalada del conflicto, especialmente cuando son de baja-media intensidad y dimensión social y en los que la administración debe y puede tomar una decisión. El rol de la institución consiste en facilitar y aproximar la interacción comunicativa entre ambas partes, tiene una función neutral y la solución es autocompositiva. En relación con los roles descritos por URY, con un fin preventivo encajaría en los roles de *proveedor*, *construcción de puentes* y *maestro*, *equilibrador* (resolver) o *testigo* (contener) y puede tener efectos curativos (reparar).

Debido a su carácter excepcional se presenta como una práctica idónea para las situaciones en las que existe una gran asimetría comunicativa o comprensiva de cómo proceder ante la administración. La intervención de la institución permite empoderar a personas que presentan características de vulnerabilidad en su interrelación con la administración o facilitando la información con el fin de agilizar la resolución de una situación no deseada (por ejemplo, ante situaciones de silencio administrativo, devolución de ingresos indebidos, reclamaciones sobre la atención en servicios). El uso de esta metodología permite dinamizar el modelo de supervisión y es compatible el rol convencional de las instituciones de Ombuds.

Operativamente el éxito radica en la calidad de los protocolos instaurándolo, estableciendo plazos ágiles (similar al sistema de consumo), de modo que si en el tiempo establecido la

¹⁷⁹ Véase Defensor del pueblo Andaluz, [Informes anuales](#)

administración no se ha pronunciado en la forma de resolver la problemática el Ombuds puede realizar la supervisión ordinaria emitiendo sus pronunciamientos¹⁸⁰.

d. *Facilitación multipartes*¹⁸¹

Un punto aparte merece los procesos de facilitación para prevenir y solucionar conflictos con dimensión social ya sea por la falta de diálogo previo o porque han existido negociaciones, más o menos formales, entre las partes y que estas hayan resultado inoperantes e infructuosas¹⁸². En líneas anteriores hemos desglosado como experiencias comparadas muestran que, si una institución con *auctoritas*, desarrolla un rol neutral, que facilita la comunicación entre vecinos, autoridades, empresas públicas y privadas, es viable generar soluciones *autocompositivas*. Entre los roles y finalidades descritos por URY, encajaría en los roles de *proveedor*, *construcción de puentes* y *maestro* (prevenir) o *equilibrador* (resolver).

Se presenta como una buena opción en situaciones en las que se reciben varias quejas, individuales o grupales, sobre una misma problemática o se trata de temas que involucran varias partes - barrio o colectivo específico- en las que se detecte un cierto grado de conflictividad social (planificación urbanística, función pública, espacio público, ...)¹⁸³.

Operativamente el facilitador puede ser el mismo defensor o un grupo de personas designadas por éste, incluso en el caso que existan podría coordinarse y colaborar con los servicios municipales de mediación. En cualquier caso, según los expertos, preferiblemente debe tener formación profesional sobre el fondo de los asuntos que se trate y necesariamente debe tener preparación técnica en mediación, dinámicas grupales y manejo de conflicto¹⁸⁴.

e. *Intermediación*¹⁸⁵

Como se ha descrito, la intermediación implica acercar a las partes, con cierta autoridad y poder de decisión. El rol no es neutral¹⁸⁶ y en la tipología de Ury su función es eminentemente de

¹⁸⁰ Modelo similar a la mediación que se realiza desde la GAIP o la agencia catalana de consumo.

¹⁸¹ Denominado por el SGC *Diálogo* y definido como «MASC~R de carácter voluntario en el que terceras personas asisten a un grupo de personas y/o colectivos para que puedan comunicarse más fácilmente, restablecer el diálogo sobre los problemas y los conflictos que les afectan, y si es posible, lleguen a consensos y materialicen las soluciones acordadas». Sindicatura de Greuges de Catalunya, informe Parlament, 2024, p. 56-57.

¹⁸² GIRADO, op. cit., 2021, pp.33-59.

¹⁸³ Proveedora de Justicia de Portugal en determinados casos excepcionales, realiza reuniones de aproximación entre las partes para facilitar acuerdos negociados (que entendemos serían facilitaciones) en CARBALLO, op. cit., 2022. pp.323-356.

¹⁸⁴ ARAUJO GALLEGOS, op. cit., 2008, pp.41-48.

¹⁸⁵ Bajo la denominación composición de controversias el Síndic de Greuges de Catalunya lo define como «MASC~R de carácter voluntario y heterocompositivo en el que interviene una tercera persona que no es parte del conflicto y se compromete a pronunciarse. Un particular y una o varias entidades públicas con funciones administrativas o de gestión de servicios generales delegan en esta tercera persona -denominada amigable componedor- con facultad de definir y decidir, con fuerza vinculante para las partes, sobre una controversia de libre disposición (total o parcialmente). El Síndic de Greuges resuelve en el procedimiento en una resolución de carácter dirimente, según la normativa aplicable (art. 50.4 Llei del SGCataluña), Sindicatura de Greuges de Catalunya, informe Parlament, 2024, p. 56-57.

¹⁸⁶ Respecto a la confusión entre mediación e intermediación y el rol neutral, resulta ilustrativa la distinción efectuada por BONAFÉ-SCHIMTT lo aborda al hablar sobre los terceros en la gestión de las relaciones sociales y la función de establecer lazos comunicacionales diferenciando entre quienes ejercen una *actividad de mediación* y las *instancias de mediación*. Los primeros, si bien tienen como función abrir caminos de consenso, tienen un rol que no les permite ser imparciales ni independientes -ejemplifica con los auxiliares-educadores en el contexto escolar, trabajadores o educadores sociales en su rol de intermediarios...-; la instancia de mediación implica aceptar la

árbitro, equilibrador (resolver) y sus efectos pueden ser de *proveedor* (prevenir) *testigo* (contener) y *curador* (resolver/ reparar)

Efectivamente, los Ombuds tienen una *auctoritas* que le otorga la capacidad de agilizar soluciones. Nos situamos ante una actuación informal, por lo que tratándose de una institución supervisora su práctica indiscriminada tiene ciertos riesgos, especialmente si más allá de poner en contacto se ofrecen soluciones concretas (la intermediación sin propuestas de solución encaja más con la denominada facilitación). En un escenario heterocompositivo, en el que Ombuds conoce los elementos del conflicto, los intereses y necesidades, posicionándose en un sentido determinado... Encaja con el rol *proveedor o constructor de puentes* (prevenir), *equilibrador, árbitro o curador* (resolver) o *testigo* (contener) dentro de la tipología descrita por URY.

Se convierte en una práctica especialmente idónea en situaciones excepcionales y urgentes en las que se detecta una praxis no acorde con la buena administración, pudiendo desencadenar efectos irreversibles para las personas implicadas (por ejemplo, desestimaciones de prestaciones sociales a personas en situación de especial vulnerabilidad por silencio administrativo de prestaciones sociales, situaciones de desahucio...). Su finalidad es reparar los efectos negativos de una actuación y/o prevenir la escalada del conflicto entre la persona afectada y la administración

A nivel operativo una buena práctica es formalizar la actuación, de acuerdo con el protocolo de actuación de la propia institución, con posterioridad a un proceso de escucha e interpelar la equidad en el ejercicio de la legalidad encomendando la revisión, reparación o cooperación con la administración pública. Sin embargo, entendemos que estas prácticas deberán estar objetivamente fundamentados la excepcionalidad y respetar los principios que rigen la actividad de las administraciones públicas, sin que pueda implicar un reconocimiento de derechos o situaciones jurídicas individualizadas que vulnere el principio de igualdad y pueda poner en entredicho el carácter imparcial de la institución.

f. Conciliación¹⁸⁷

Se trata de un proceso semiestructurado, una figura híbrida entre la mediación y el arbitraje, en la que la tercera persona, con un papel activo (no neutral), puede hacer propuestas o sugerencias de resolución (semiautocompositivo). Respecto a las finalidades y roles de URY es *equilibrador, árbitro o testigo* (contener).

Como se ha descrito la regulación actual de algunos Ombuds en nuestro país prevén la conciliación, si bien existe el riesgo de confundir este proceso con la mediación institucional (se pronuncia mediante resoluciones), con el proceso de mediación convencional (neutral y confidencial) o incluso con actuaciones de intermediación, tal como se refleja en el reciente

imparcialidad y neutralidad de quien ejerce el rol, *otorgando un carácter autocompositivo*, en palabras del autor «su acción descansa sobre un actuar comunicacional fuera de toda relación de poder buscando la intercomprensión de las partes» Según el autor la confusión se explica por el hecho de que la mediación todavía representa una actividad accesoria a otras profesiones, especialmente del derecho y lo social. En BONAFÉ-SHMITT, [*La mediación escolar: Prevención de la violencia o proceso educativo*](#). Comunicación presentada ante la 4ta conferencia del Fórum Mundial de la Mediación en Buenos Aires (Argentina), 9-11 mayo 2003. Según el autor la confusión se explica por el hecho de que la mediación todavía representa una actividad accesoria a otras profesiones, especialmente del derecho y lo social [consulta: el 25/01/2025].

¹⁸⁷ Definido por el SGCatalunya como un «MASC-R de carácter voluntario y confidencial en el que terceras personas expertas e imparciales, con conocimientos técnicos o jurídicos, acompañan a dos o más partes con el fin de encontrar una solución negociada a su conflicto, ofreciéndoles, si es necesario, recomendaciones o propuestas formales de solución» (art. 50.2 Ley SGCataluña). Sindicatura de Greuges de Catalunya, informe Parlament, 2024, p. 56-57.

estudios sobre las defensorías locales de Catalunya anteriormente citado¹⁸⁸, por lo que, si bien está normativamente previsto, es importante clarificar su práctica.

g. Prácticas restaurativas

Desde este paradigma son varias las metodologías aplicables (entrevistas¹⁸⁹, círculos¹⁹⁰, *conferencing*). Haciendo un paralelismo con algunos de los principales fundamentos de la Justicia Restaurativa moderna, y tal y como expone ZEHR, se basa en tres preguntas principales: quien ha sido dañado -en lugar de qué norma se ha vulnerado-; cuáles son las necesidades de la víctima (hablaríamos de perjudicada); quien tiene la responsabilidad de atender estas necesidades (en este caso la administración). Su finalidad es especialmente curadora (resolver) y reparadora.

Se presenta especialmente idóneo para aquellas situaciones en las que se detecten actuaciones de *mala administración* con efectos irreversibles o excepcionalmente negativos para la persona o colectivo afectado¹⁹¹. También se abre un campo para aquellos supuestos en los que se identifique un nexo causal entre la actividad de la administración y la consecuencia negativa (complementario a los procesos de responsabilidad patrimonial) así como en situaciones en las que existe un daño (la administración ha tenido una responsabilidad in vigilando) o simplemente la Institución ofrece un espacio seguro para facilitar una reparación.

En estos procesos la función del tercero es facilitar, la participación de las partes en un proceso restaurativo. Por ejemplo, el Ombudsman de Kosovo, lo aplica a determinada tipología de quejas, como por ejemplo situaciones de discriminación y el Síndic de Greuges de Barcelona ofrece este espacio para víctimas de abusos sexuales, cuando los hechos han acontecido en las escuelas públicas de la ciudad.

En cualquier caso, incorporar la mirada o el lenguaje restaurativos es una oportunidad para que la administración ofrezca respuestas más empáticas y reparadoras, correctora de errores y no sólo monetariamente indemnizatorias.

¹⁸⁸ Institut de Drets Humans de Catalunya. Derechos de proximidad: ideas para el fortalecimiento de las Defensorías locales de Derechos Humanos en Catalunya, 2022. [consulta: 25/01/2025].

¹⁸⁹ Entrevista restaurativa el SGC la define como «MASC-R sesión individual o colectiva individualizar y confidencial orientada a la reparación del daño y/o restauración de la relación» (art. 3.3 Ley SGCataluña). Sindicatura de Greuges de Catalunya, informe Parlament, 2024, p. 56-57.

¹⁹⁰ El círculo restaurativo está definido por el SGCataluña como «MASC-R de carácter voluntario y confidencial el que personas directamente afectadas, acompañadas de personas indirectamente afectadas o de la comunidad, con asistencia de representantes de organismo o instituciones públicas, se comunican sobre los daños producidos (en personas, relaciones o aspectos materiales) para cerrar la reparación del tejido social deteriorado y también la reparación material y/o simbólica» (art. 3.3 Ley SGCataluña). Sindicatura de Greuges de Catalunya, informe Parlament, 2024, p. 56-57.

¹⁹¹ Según NASSIS: «cabría diferenciar en torno a la mala administración en núcleo interno, vinculado con el ordenamiento jurídico vigente, y en un círculo externo ligado al *soft law*, ámbito en que el Defensor tendría mayor margen de maniobra, al existir vida más allá de la legalidad», citado en PONCE SOLÉ, op. cit., 2019, p.18.

6. Conclusiones

Estamos asistiendo a un momento de cambio en las relaciones entre administración y administrado. La consolidación del derecho a la buena administración, las actuaciones bajo la lógica de los derechos humanos (de proximidad) y un modelo de gestión de lo público centrado en las personas (más humanista), conlleva ofrecer nuevas vías para satisfacer el interés general, atendiendo a las necesidades de una sociedad moderna.

En un momento de inflexión podemos continuar haciendo lo que siempre *porque siempre se ha hecho así* o apostar por otro modo de resolver el conflicto -que no disputa- entre la administración y el ciudadano. La lógica ante un problema una única vía de solución está obsoleta. Es necesario ofrecer soluciones adecuadas a los múltiples y variados conflictos. Y en este propósito, la historia nos enseña como ante distintas crisis del sistema han emergido nuevas formas de actuación que, si bien difieren en sus orígenes y paradigmas, coinciden en la necesidad de reforzar la participación, la escucha y el consenso. Lo que a su vez genera confianza en el sistema y aproxima al ciudadano hacia lo público.

Si bien estas nuevas formas de actuar inicialmente fueron concebidas como alternativas al sistema tradicional, la buena praxis nos demuestra que parte de su éxito radica en que sean complementarios. Sin embargo, para que esta complementariedad sea factible es preciso ampliar la mirada con un enfoque multidisciplinar, sacudir viejas concepciones e incorporar nuevas prácticas, más empáticas y creativas, aunque igual de garantistas. Y en este propósito, el uso de los ADR/MASC y en especial la mediación convencional en el ámbito administrativo abre un mundo de posibilidades que algunos ya han decidido liderar (muestra de ello es el reciente interés académico y, más especialmente, las prácticas y regulaciones emergidas en la administración local y territorial).

En este contexto, tratándose de una práctica embrionaria, las instituciones de Ombuds territoriales y locales están llamadas a tener un lugar privilegiado para ofrecer diferentes métodos en el abordaje de las diferentes problemáticas que se presentan. Más si cabe, cuando la respectiva de una regulación específica prevé la viabilidad de múltiples procesos ADR/MASC, hasta la fecha inexplorados.

Mejorar el sistema no pasa únicamente por reforzar estas iniciativas. Mejorar el sistema interpela a todos los actores: los legisladores deben reforzar la seguridad jurídica de dichas prácticas y concretar sus posibilidades mediante una regulación acurada; las administraciones necesitan replantearse sus prácticas, mejorar procedimientos y apostar por un enfoque multidisciplinar que permita un abordaje más completo de las diferentes situaciones, practicando la escucha activa y, proactivamente, propiciar fórmulas más dialogadas con las que manejar las diferentes conflictos con la ciudadanía; también la academia debe impulsar estudios multidisciplinarios que midan la actuación administrativa, y especialmente la eficacia y eficiencia de los procesos ADR/MASC y sus efectos sobre el interés general. El cambio de paradigma hacia una administración más relacional y consensual no se construye des del mero deseo, requiere compromiso compartido.

7. Bibliografía

- ACUÑA NÚÑEZ, Adela. R./MORENO, M. H., «El lenguaje restaurativo como elemento democratizador e integrador de las relaciones conflictivas». En *El lenguaje restaurativo: Valoración de su potencial educativo contra la violencia de género*, ed. Bosch J. M, 2022, pp.51–110.
DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2zp4s7b.6>
- ARAUJO, GALLEGOS, Ana M., « Similitudes, diferencias y estrategias para la implementación de la negociación y la mediación». En *Acceso a la Justicia: Métodos alternativos de resolución de conflictos. El papel de las Defensorías del Pueblo*, PIERINI, Alicia B....et al., Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008, pp.41-48.
- AUSÍN T., «Ética pública para generar confianza». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* N°. 9 zk, 2015, pp. 30-39
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, «Antiguos y nuevos problemas de la teoría de las formas de actuación Jurídico-Administrativas». En *La teoría general del Derecho administrativo como sistema. Objetos y fundamentos de la CONSTRUCCIÓN sistemática*, de Eberhard Schmidt Assmann. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2003.
- AVILÉS NAVARRO, Maria, «La mediación en el orden jurisdiccional contencioso administrativo en España», *Revista Acta Judicial* núm. 6, 2020, pp.24-47.
- BARONA MARTÍNEZ, Gema, *Justicia restaurativa desde la Criminología. Mapas para un viaje inicial*, DYKINSON (ed.), Madrid, 2018, pp.17 ss.
- BARRETT, JEROME T./ JOSEPH P. BARRETT, *A history of alternative dispute resolution: the story of a political, cultural, and social movement*, JOSSEY-BASS (ed.), San Francisco, 2004, pp.165 ss.
- BELANDO GARÍN, Beatriz, «La mediación intrajudicial contencioso-administrativa frente al colapso de la justicia», [*Revista española de derecho administrativo*](#), N° 207, 2020, pp.173-190.
- «Mediación y protocolos universitarios contra el acoso por razón de género» en *Construcción de paz a través de la mediación: conocimientos y prácticas de una metodología* FARIÑA RIVERA, et al, 2018, pp.87-100.
- «La mediación administrativa. Entre el Derecho a una buena administración y la renovación de la justicia», *Control Administrativo y Justicia Administrativa*, AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (dir), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2016, pp. 203-220.
- «La mediación en supuesto de responsabilidad administrativa», *La Ley*, nº8666, Sección Tribuna, 16 de diciembre de 2015, Ref.D473, 2015, pp. 1-6.
- BOQUÉ TORREMORELL, M. Carme, *Cultura de mediación y cambio social*, Gedisa, 2003.
- BOUSTA, Rita, «Mediación administrativa en derecho comparado: Perspectivas y prospectivas». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política. N.º 29. UOC*, 2019.
<https://doi.org/10.7238/idp.v0i29.3212>
- BURTON, John, «Conflict prevention as a Political System», *The international Journal of Peace Studies*, 2001. https://www3.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol6_1/Burton2.htm
- Conflict resolution and prevention*, George Mason University (ed.), Mcmillan, 1990.
- Conflict: Human Needs Therapy*, St. Martin's Press, New York, 1990.
- CALVO SOLER, Raúl, «Del alcance de la mediación», *VII Jornada de Prevenció i Mediació Comunitària. Programa Compartim Coneixement*. Barcelona, Centre Estudis Jurídics i Formació Especialitzada (CEJFE), 2009, pp.1-20.

- CARBALLO MARTÍNEZ, Gerardo, «La autoridad de la Mediación Administrativa en los Defensores del Pueblo (Ombudsman): análisis comparativo de los modelos ADRA». En *Mediación y arbitraje en la Administración Pública. Por una conciliación entre la legalidad y la eficiencia*, BAUZÁ MARTORELL, Felio José, et al., Madrid, BOSCH (ed.), 2022. pp.323-356.
- «La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal», *Revista Jurídica de Castilla y León, Arbitraje y Mediación*, 29, 2013, pp.1-22.
- *La Mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*. Thomson Aranzadi, 2008.
- CARRASCAL GUTIÉRREZ, Ángel, «La mediación internacional en el sistema de Naciones Unidas y en la Unión Europea: evolución y retos de futuro» *Revista de Mediación. Año 4. n.8. 2º sem.*, 2011, pp.28-33.
- CASADO CASADO, Lucia, «L'oportunitat de la mediació com a mecanisme d'obertura i flexibilitat del procediment administratiu en el context d'una administració pública relacional», *Revista Catalana de dret públic*, 67, 2023, pp.82-107. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4117>
- CASTILLA, Karlos/ MUÑOZ, Luz/PALACIOS, Anna. *Derechos de proximidad: ideas para el fortalecimiento de las defensorías locales de derechos humanos en Catalunya*. Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC), 2022.
- CHAVES GARCIA, José Ramon, «La equidad: un diamante administrativo». *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 3, Sección Museo de legalidad administrativa, 2020, p. 108.
- CHAVES MORALES, Manuela. «La mediación como medio de resolución de conflictos y su utilidad y aplicabilidad en el ámbito administrativo.» A *Mediación y arbitraje en la Administración Pública.*, en Dir. BAUZÁ MARTORELL, 2022, pp.110-122.
- CONIG, Cedrig, «Insights from complexity. Theory for Peace and Conflict Studies», *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies Richmond*, G. Visoka (eds.), 2020.
DOI: [10.1007/978-3-030-11795-5_134-1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-11795-5_134-1)
- CONSTENLA, Carlos R., «El papel de las defensorías del pueblo en la resolución alternativa de conflictos» A *Acceso a la Justicia: Métodos alternativos de resolución de conflictos. El papel de las Defensorías del Pueblo*, de PIERINI Alicia B....et.al., Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, pp.61-68.
- CORNELIO LANDERO, Eglá. «Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano». *Barataria. Revista Català-Manchega de Ciencias Sociales*, núm.17, 2014, pp.81-95.
DOI: <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i17.57>
- DALMAU, CARLES, et al., *Les sindicatures de greuges locals i la mediaicó administrativa*. Fòrum Síndics Locals, 2009.
- DANESH, H.B., «Human Needs Theory, Conflict, and Peace: In Search of an Integrated Model», CHRISTIE, D. J. (Ed.), *Encyclopedia of Peace Psychology*. Hoboken, New Jersey, Wiley-Blackwell, 2011.
- DELGADO PIQUERAS, FRANCISCO, «La "administrative dispute resolution act" de los Estados Unidos, introducción traducción y notas», *Revista de administración pública*. nº131, 1993, pp.555-586.
- DE LA TORRE, Lourdes, «Modos alternativos de resolución de controversias jurídico administrativas especial referencia a las reclamaciones económico-administrativas en el ámbito local». En CABRERA MERCADO, Rafael, *La mediación como método para la resolución de conflictos*, cap. XVIII, Dykinson, 2017.

- DOBARRO GÓMEZ, Cristóbal, «La mediación administrativa a la luz de la jurisprudencia: resoluciones constitucionales y judiciales sobre la mediación en conflictos administrativos». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.61, Zaragoza, 2024, pp.315-350.
- ESPLUGUES BARONA, Carla, «Justicia administrativa y medios alternativos de resolución de conflictos: ¿utopía o realidad?», *TEORDER*, nº 24, 2018, pp.304-325
<https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/416/409>
- EZEIZABARRENA SÁEZ, Xavier, «La Terminación convencional del procedimiento de evaluación de impacto ambiental». *Revista de Administración Pública*, núm. 160, Enero-abril 2003, pp. 250-282.
- FARKAS, Brian/ TRAUM, Lara, «The history and Legacy of the Pound Conferences», *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, vol.18, Iss.3, 2017, pp.677-698. <https://ssrn.com/abstract=2968653>
- FARRÉ SALVÀ, Sergi, *Gestión de Conflictos. Taller de Mediación*. Barcelona: Ariel, Barcelona, 2004.
- 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. URI: <https://hdl.handle.net/20.500.14226/1517>
- FERRÉ GIRÓ, Natàlia, «Mediación administrativa una oportunidad para la buena administración» *Palabra del mediador*. Revista Asociación Madrileña de Mediadores, n.101, 2022.
- FERRÉ GIRÓ, Natàlia, «Mediación comunitaria. La norma como límite» *Comunicació Congreso Internacional de mediación: hacia una cultura de paz y no violencia*. FAMED Granada, 2006.
- FISHER, Roger, «John Burton Controlled communication. Interactive conflict Resolution», *Syracuse University press*, 1997.
- FISHER, Ronald J., «Pioneers of pace Building. *Iterative conflict Resolution*, 1997, p.19-36.
- FONT BARROT, Alfred, *Negociació estratègica*, UOC, 2008.
- GALTUNG, Johan, *Cultural violence, 1989. Violencia cultural* trad. por Gernika Gogoratuz, 2003.
 __ *Tras la violencia, R:Reconstrucción, Reconciliación, Resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Gernika Gogoratuz, 1998.
 __ «La violencia cultural, estructural y directa» *Cuadernos de estrategia*, núm. 183, 2016, pp.147-168.
- GAMERO CASADO, Eduardo, «Apunte sobre la mediación como técnica para la resolución de conflictos en el empleo público, *Revista de administración pública* núm. 170, Madrid, mayo-agosto (2006), pp.339-381.
 __ «La Administración facilitadora: el papel de la Administración pública en el nuevo orden socio económico», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2022, pp.271-291.
- GARCÍA CALDERÓN MOREYRA, Gonzalo, «El nuevo medio de solución de conflictos: los *Dispute Boards*». *Ius Et Praxis*, 52(052), 2021, pp.275-285.
[DOI.org/10.26439/iusetpraxis2021.n052.4969](https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2021.n052.4969).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo/FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho administrativo*, T.II , 4ª ed. Civitas, Madrid,1993, p.435.
- GARCÍA RUIZ, Leopoldo, «Aproximación al concepto de derecho de Roscoe Pound». *Persona y Derecho*, 36 ,1997, pp.47-94. [DOI:10.15581/011.32033](https://doi.org/10.15581/011.32033)
- GINER SAN JULIÁN, Salvador, «Teorías del conflicto social» en REYES A. R. Barcelona, Anthropos, 1986, pp.175-179.
- GIL ROBLES, Álvaro, «La mediación administrativa como alternativa», *Foro opinión Revista CGPJ*, 2011, p.41-43.

- GIRADO, Agustina, «La administración institucional de los conflictos públicos por el (no) acceso al hàbitat. El caso de la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires». *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales*, UNJu, N° 59, 2021, pp.33-59.
- GRIMA CAMPS, Carles, «L'equitat com a paràmetre d'interpretació de les normes i de la resolució de conflictes». *Blog.Revista Catalana de dret públic*, 2023.
- JEHN, Karen, et al. «Crooked Conflicts: The Effects of Conflict Asymmetry in Mediation», IACM 21st Annual Conference Paper. *The Effects of Conflict Asymmetry in Mediation*. November 9, 2008. DOI:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1298620>
- KATZ, Neil H./LAWYER, John W., *Conflict resolution: building bridges (Roadmaps to Success)*, Corwin Press, Inc, 1993.
- LAUROBA LACASA, Maria Elena, «Instrumentos para una gestión constructiva de los conflictos familiares: mediación, derecho colaborativo, arbitraje ¿y...?», *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, 2018.
- LEDERACH, John Paul, *Enredos, Pleitos y Problema (1985)*, Ed. Semilla, 1992.
- MACHO GÓMEZ, Carolina, «Origen y evolución de la mediación: el nacimiento del movimiento ADR en Estados Unidos y su expansión en Europa», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 67, núm. 3, 2014, pp.931-996.
- MASLOW, Abraham, «A Theory of Human Motivation», *Psychological Review*, 50, 1943 pp.370-396. (Reeditado por Martino Fine Books, 2013).
- MASUCCI, Alfonso «El Procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el Derecho administrativo. Esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa» *Revista de Administración Pública*. Madrid, 2009, pp.9-35.
- MAYER, Bernard, *Más allá de la neutralidad*. Raúl Calvo (Trad.), Gedisa, 2008.
- MCDONALD, John W., «The Institute for Multi-track Diplomacy», *Journal of Conflictology*. Campus for Peace, 3, núm. 2 UOC (sin fecha) pp.66-70.
DOI: <http://dx.doi.org/10.7238/joc.v3i2.1629>
- NIETO Juan Emilio/CASAÑAS ADAM, Elisenda/GABARRÓ, Sílvia, «Mediación en derecho administrativo» 2010, *Libro Blanco de Mediación*. Generalitat de Catalunya, 2011, p.731-760.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. «Una Administración para el 99%. Reforma administrativa para la igualdad real.» *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 2023. pp.18-35.
<https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4131>
- MOORE, Chirstopher W., *Proceso de mediación, métodos prácticos de resolución de conflictos*, Granica, 1995, pp.46-86.
- OLALDE, Alberto/ RIOS, Julian Carlos, «Justícia Restaurativa y mediación. Postulados para el abordaje de su concepto y finalidad» *Revista de mediación*. Año 4, n. 8 2 semestre, 2011, pp.10-19.
- ORTIZ PRADILLO, Juan Carlos, «Los Sistemas alternativos a la resolución de conflictos y su aplicabilidad a la administración», en BAUZÁ MARTORELL, Felio José (dir.), *Mediación y arbitraje en la administración pública. Por una conciliación entre la legalidad y la eficiencia.*, Bosch, 2022, pp.51-67.
- PARAMIO, Nieves. «Derecho colaborativo: de la teoría a la práctica» *Academia Vasca de Derecho, Boletín JADO*. Año XV, n 28, Enero-Diciembre 2017-2018, pp.455-504.
- PARDO SEGOVIA, Fernando, «Los Buenos Oficios y la Mediación...Algunas precisiones» *THEMIS. Revista Derecho*, 1991, pp.49-53.
- PONCE SOLÉ, Juli. «La bona administració i el bon govern a la Llei 19/2014 una dècada després de la seva aprovació: un canvi de paradigma encara ajornat a Catalunya», *Revista Catalana de Dret Públic*, 69, 2024, pp.48-68. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i69.2024.4274>

- «El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017». *Revista de Administración Pública*, 221, 2023, pp.163-182.
DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.221.06>
- La lucha por el derecho a una buena administración: el estándar jurídico de diligencia debida y el buen gobierno en las políticas públicas. Cuadernos de Democracia y Derechos Humanos*. Alcalá de Henares. España: Universidad Alcalá de Henares (UAH), 2019.
- QUINTANA GARCIA, Amparo et al., «Mediación con las Administraciones Públicas» GEMME España y Escuela de Mediación (ed.), 2023.
- RAGA MARIMON, Montserrat/FERRÉ GIRÓ, Natàlia, «Mediación y Urbanismo», *LA LEY mediación y arbitraje*, N°21, 2024, pp.1-24.
- «[La mediación preventiva a l'Administració pública, un abans i un després](#)», *Blog.Revista Catalana de dret públic*, 10.04.2024
- «Mediació amb l'Administració: una visió pràctica» *Revista catalana de dret públic*, *RDP*, núm. 67, 2023, pp.170-186, DOI: [10.58992/rcdp.i67.2023.3969](https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.3969)
- RAIFFA, Howard, *The Art and Science of negotiations*, Belknap Press, Harvard University Press, 1982.
- REDORTA LORENTE, Josep, «Cap una definició operativa de mediació», vol. 32, de *Materials Llibre Blanc de Mediació a Catalunya*, Dir. CASANOVAS, Pompeu/DIAZ Leonardo/MAGRE, Jaume/POBLET, Marta, Centre Estudis i Formació Especialitzada (CEJFE), 2009, pp.219-229.
- RIDAO RODRIGO, Susana/RODRÍGUEZ MUÑOZ, Francisco J., «La terminología forense en diacronia: los campos léxico-semánticos de conflicto y juicio», *Revista de Llengua i Dret*, n°. 58, 2012, pp.1-14. <https://raco.cat/index.php/RLD/article/view/260640>
- ROBLES DE ACUÑA NÚÑEZ, Adela, «El lenguaje restaurativo como elemento democratizador e integrador de las relaciones conflictivas» en *El lenguaje restaurativo: Valoración de su potencial educativo contra la violencia de género*, (Tesis Doctoral Inédita). Universidad de Sevilla, Sevilla, 2021, pp.51-110.
- ROJAS POZO, Casiano, «La mediación administrativa» *Icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 98, 2016, pp.183-200.
DOI: <https://doi.org/10.14422/icade.i98.y2016.007>
- SANDER, Frank, «Alternative Methods of Dispute Resolution: An Overview», 37, *Florida Law Review*, 1,1985.
<https://scholarship.law.ufl.edu/flr/vol37/iss1/1>
- «Varieties of Dispute Processing» *Roscoe Pound Conference*. West Publishing Company, 1976.
- SCHMIDT-ASSMANN Eberhard, «Antiguos y nuevos problemas de la teoría de las formas de actuación Jurídico-Administrativas». *La teoría general del derecho administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons, 2003, pp.317-347.
- SENDRA MONTES, Joan, et al., *Mediació i resolució alternativa de conflictes en els municipis. Recopilació de Textos*, Barcelona, Fundació pi y Sunyer, 1999.
- SMITH, E./MACKIE, D., «Conflicto y resolución de conflictos», *Psicología social*. Cap 14. Ed. Médica Panamericana, New York,1995, pp.599-638.
- SMITH, Jean, *Prácticas Restaurativas. Para la prevención y gestión de conflictos en el ámbito educativo*. La Paz. Progettomondo.mial, 2020.

- SPILLMAN, K., SPILLMAN, K., La imagen del enemigo y la escalada de los conflictos. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 127, 1991, pp.59-80.
- TORNOS MAS, Joaquin, «Medios alternativos de resolución de conflictos en el derecho administrativo». *Anuario de Justicia Alternativa* núm. 14, pp. 109-118, 2017.
- TORRE SUSTAETA, Maria Victoria, «Hacia un derecho a justicia más efectivo y humanizado: La -difícil- implementación de la mediación en España como sistema adecuado de resolución de conflictos» Cap. 3 de *Mediación y arbitraje en la Administración Pública. Por una conciliación entre la legalidad y la Eficacia*, en BAUZÁ, Felio José (dir.), Bosch, 2022, pp.93-107.
- URY, William, *Getting to Pace. Transoforming Conflict at home, at work in the world*. Traducido como *Alcanzar la Paz. Resolución de conflictos y mediación en la familia, el trabajo y el mundo*, Paidós, 2000.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos, «Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad», *Cuadernos de derecho local*, núm.2, 2003, pp.139-145.
- VELASCO RICO, Clara, «La actividad informal de la administración. Premisas para una tentativa de reconstrucción de una categoría (casi) olvidada» *Revista de Derecho público: Teoría y Método*. Marcial Pons, v.5, 2022, pp.37-71.
DOI:10.37417/RPD/vol_5_2022_704
- VINYAMATA, Eduard, *Conflictologia*, Ariel, 2014.
— *Manual de Prevención y Resolución de conflictos*. Ariel Prácticum, 1999.
- WATZLAWICK, Paul/BAVELAS, Janet Beavin/JACKSON, Don.D., *Teoría de la comunicación humana*. Herder, 1993.
- ZHER, Howard, *Changing lenses: a new focus for crime and justice*, SCOTTDALE, PA. (ed.), Herald Press, 1990.