

# **CAPÍTULO I**

## **La mediación como reto del Justicia de Aragón**

Ángel Dolado Pérez

### **SUMARIO**

#### **I. DIFERENTES SISTEMAS PRIMARIOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

#### **II. MARCO NORMATIVO DE LA MEDIACIÓN**

#### **III. LA MEDIACIÓN COMO MÉTODO ALTERNATIVO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

1. La mediación administrativa como alternativa a la resolución de conflictos

#### **IV. LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN ESPAÑA Y LA MEDIACIÓN**

1. Precedentes del Defensor del Pueblo Andaluz

#### **V. EL JUSTICIA DE ARAGÓN Y LA MEDIACIÓN**

1. Marco legal
2. La potestad supervisora del Justicia de Aragón
3. Mediación
  - 3.1. Conveniencia de acudir a fórmulas mediadoras
  - 3.2. Principios que rigen en el modelo de mediación
  - 3.3. Metodología en el procedimiento mediador
  - 3.4 Principales actuaciones realizadas en mediación

4. CONCLUSIÓN

#### **BIBLIOGRAFÍA**

# I. DIFERENTES SISTEMAS PRIMARIOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Es innegable el lento pero imparable cambio que se está produciendo en nuestra sociedad, lo que obliga a analizar nuevos métodos de resolución de controversias, donde el Estado adquiera un papel principal en orden a garantizar el acceso de los ciudadanos a todas las posibles alternativas para que los mismos puedan resolver sus conflictos.

Para la consecución de este objetivo, han de abordarse reformas que conlleven un cambio de perspectiva para ayudar a enfocar los problemas, alcanzar nuevos métodos y así, encontrar diferentes opciones.

La mediación, como método de resolución de conflictos ya aparece en nuestra normativa, pero existen otros que, aunque comparten los mismos objetivos, son igualmente válidos como medidas alternativas a un proceso judicial.

Estos son los más representativos:

- **La negociación** es un proceso de comunicación dinámico, en mérito del cual dos o más partes tratan de resolver sus diferencias e intereses de forma directa, a fin de lograr con ello una solución que genere mutua satisfacción de intereses, sin que sea necesario que haya surgido ningún conflicto entre ellas.

Estas diferencias deben ser resueltas por las partes aprovechando los distintos valores que cada una asigna a la toma de decisiones.

- **La conciliación** es un proceso mediante el cual una tercera persona, neutral e imparcial, ayuda a las partes en conflicto a buscar una solución consensual, proponiendo, si fuera necesario, fórmulas conciliatorias que las partes pueden rechazar o aceptar.

- **El arbitraje** es un método de solución de controversias en virtud del cual las partes acuerdan (convenio arbitral), someter la solución de determinados conflictos que hayan surgido o puedan surgir entre ellas, respecto a una determinada relación jurídica a la decisión (laudo arbitral), de uno o varios terceros (árbitro/s). La forma de nombramiento de los terceros también es acordada por las partes. Sólo se podrán someter al arbitraje aquellas materias que sean de libre disposición.

- **La facilitación dinámica** es un método autocompositivo de resolución de conflictos que consiste en asistir a las partes y ayudar a que puedan lograr sus objetivos, siendo ellas mismas las que acuerden cumplir la decisión a la que han llegado. De forma que no existe ninguna evaluación del conflicto

por parte del tercero interviniente, pues éste se limita simplemente a posibilitar que se alcance dicho acuerdo. Permite un desarrollo satisfactorio en los procesos grupales.

- **El derecho colaborativo** es un método de negociación dirigido por los abogados de las distintas partes, en el que todos se comprometen a colaborar para buscar soluciones a su problemática legal, respetando el interés de cada uno, a través de una negociación en equipo y de forma privada y extrajudicial.

- **La mediación** puede definirse como un proceso estructurado en el que un tercero, ajeno al problema, procura un acercamiento entre las partes facilitando su comunicación para que, de forma cooperativa, arriben a un acuerdo mutuamente satisfactorio. El mediador debe abstenerse de emitir juicios y opiniones.

Tras esta breve aproximación a la definición de mediación y sus diferencias con otros mecanismos de resolución de conflictos, conviene analizar las diferentes notas que distinguen la mediación de la conciliación en el ámbito del derecho, puesto que se trata de dos instituciones jurídicas muy próximas en su utilización.

CARNELUTTI<sup>1</sup> estableció la sutil diferencia entre los conceptos de mediación y conciliación, indicando que sus finalidades son distintas y ahí, estriba su mayor diferencia.

Un proceso de mediación está orientado hacia una solución contractual o pactada del conflicto de intereses entre las partes y, por el contrario, el de conciliación se orienta hacia una solución justa del conflicto de intereses, dando a cada parte lo suyo.

Otra diferencia entre estas dos figuras reside en que el conciliador puede ofrecer una opinión a las partes respecto a las propuestas que cada uno presenta para consideración del otro y, así, el conciliador puede llegar a influir de manera directa en el resultado del acuerdo que, en su caso, alcancen las partes.

El término de mediación parece ser el que más se acerca al papel desempeñado por el Defensor del Pueblo y los distintos Defensores Autonómicos pese a que, en ocasiones, se actúa como conciliador-mediador, tratando de mejorar el diálogo y la comprensión que el problema genera a las partes, incrementando la participación de las mismas y, si bien no se centra en exclusiva en un debate jurídico, no desatiende el preciso encaje legal del posible acuerdo final, cuya finalidad es que resulte satisfactorio para las partes en controversia.

---

<sup>1</sup> Carnelutti (1994): *Sistema de Derecho Procesal Civil*.

## II. MARCO NORMATIVO DE LA MEDIACIÓN

El actual marco normativo de la mediación en España está constituido, a nivel estatal, por la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Esta Ley transpuso al ordenamiento jurídico español la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.

La Directiva 2008/52/CE cumplió el fin de implementar un marco común para toda la Unión Europea que, respetando las peculiaridades de cada derecho interno, garantizaba al mismo tiempo que los acuerdos de mediación pudieran ser ejecutables en cualquier Estado miembro.

En el artículo 2 de la Ley 5/2012, se excluye expresamente la mediación con las Administraciones públicas, si bien, no cabría, en principio, considerar la mediación de las distintas defensorías del pueblo en su ámbito de actuación, ya que el derecho administrativo es el afectado, al gestionarse en dichas defensorías conflictos entre particulares y la administración.

Aunque la mediación en este ámbito puede conllevar alguna dificultad, ya que a tenor de lo dispuesto en el artículo 103 de nuestra Constitución *«la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho»*, si los aspectos a analizar no tratan de materias indisponibles de las partes, no hay impedimento alguno para poder llevar a cabo técnicas mediadoras.

Esto no viene solo referido a la terminación convencional de los procedimientos, prevista en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino que los Defensores, en virtud de las gestiones que le vienen encomendadas, pueden tramitar las distintas controversias que se planteen con las administraciones públicas, o entre ellas.

Conviene mencionar el Anteproyecto de Ley de impulso de la mediación, aprobado el 11 de enero de 2019, en el que queda visible el deseo del legislador en proporcionar a los ciudadanos un mecanismo alternativo a la jurisdicción para solventar determinados conflictos, con el fin de pro-

vocar resultados positivos tanto para solucionar con agilidad los mismos como para mejorar el funcionamiento de la Administración de Justicia.

En el ámbito autonómico, la mayoría de los parlamentos autonómicos han aprobado leyes que regulan la mediación. En Aragón, la Ley 9/2011, de 24 de marzo, de Mediación Familiar de Aragón, que tiene por objeto regular la mediación familiar en Aragón como un servicio social especializado que pretende facilitar la resolución de conflictos derivados tanto de rupturas matrimoniales o de pareja, como de cualquier otra problemática de carácter familiar.

### III.

## LA MEDIACIÓN COMO MÉTODO ALTERNATIVO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La mediación es una herramienta muy útil con la que se pueden abordar todo tipo de conflictos, tanto del ámbito familiar, empresarial, civil, vecinal, comunitario, penal y conflictos con la Administración Pública.

F. PUY<sup>2</sup> realiza un análisis del concepto de mediación jurídica que se considera muy acertado:

*«La mediación es un procedimiento jurídico de resolución extrajudicial de conflictos entre las personas, caracterizado por la intervención de una tercera parte, neutral e imparcial respecto de las partes en controversia, que aceptan que las auxilie en la búsqueda de una solución satisfactoria para ambas, dentro de los límites fijados por la ley».*

No obstante, se ha de partir del hecho de que no todos los supuestos son negociables o mediables. La mediación es particularmente eficaz cuando se lleva a cabo entre personas o empresas entre las que existe o ha existido algún tipo de relación, ya sean lazos de tipo personal, como en los casos de familia, supuestos de herencias, gestión de sociedades familiares; controversias de tipo comercial, entre empresas que seguirán en el mismo sector mercantil y podrían continuar sus vínculos de negocio; o de relación social, como las cuestiones laborales, las disputas entre vecinos, temas relacionados con la construcción, o conflictos de consumo. También resulta eficaz la mediación entre víctima y autor del daño. Desde luego, no habrá posibilidad alguna de mediación cuando el conflicto entre las partes sea simplemente de interpretación jurídica, o cuando no exista ningún interés común.

Al margen de las valoraciones objetivas del caso, tampoco será posible mediar cuando las partes en el conflicto no mantengan posibilidades de equilibrio, o lo que es lo mismo, no pueda llegarse a encontrar equilibrios de poder entre las partes (como son los supuestos de evidente desigualdad social, malos tratos...).

La mediación actual podría definirse como un procedimiento de resolución de conflictos extrajudicial, voluntario y privado en el que se recurre a la figura de un tercero, imparcial, con el fin de acercar a las partes

---

<sup>2</sup> PUY y MUÑOZ, F.: (obra colectiva) *Mediación y solución de conflictos; introducción, la expresión «mediación jurídica»: un análisis tópic*, p. 21 y ss.

implicadas, facilitar su comunicación y que, de forma colaborativa, alcancen un acuerdo satisfactorio para ambas y mejoren su relación personal. Los principios en los que se sustenta son: voluntariedad, flexibilidad, imparcialidad, flexibilidad y neutralidad.

A diferencia de los modelos de mediación tradicionales, que ofrecen alternativas de resolución de conflictos dependiendo del uso que se haga respecto a la forma de conceptualizar la comunicación y el acuerdo, la mediación actual utiliza de forma integrada procedimientos y técnicas de los tres modelos.

El Modelo Lineal de Harvard<sup>3</sup>, por ejemplo, tiene aspectos importantes para realizar una negociación efectiva, separando a las personas de los problemas y asociando los intereses con necesidades, considerando el desacuerdo como única causa del conflicto.

El mediador se centra en el mensaje, y no en la relación. Lo diferencia de la mediación actual en el hecho de que resta importancia al contexto en que se desarrolla el proceso y a la historia que lo precede. Resulta adecuado para las relaciones de ámbito comercial o de política internacional por su estilo directo y tendente a la solución inmediata del conflicto, siendo poco apropiado para el estudio de los conflictos interculturales.

Por el contrario, el Modelo Transformativo de Bush-Folger<sup>4</sup> resulta muy eficaz en ese tipo de conflictos, que precisan un análisis más profundo porque la posición de poder influye en la actitud de cada persona, y el reconocimiento de ambas partes puede facilitar el entendimiento y el diálogo. La solución del conflicto consiste en ayudar a las partes en el crecimiento mutuo. Las interpretaciones del pasado suelen ser importantes para abordar el conflicto y entender lo que dificulta el proceso de comunicación. Diferiría de la actual mediación en que en ésta el mediador debe abstenerse de emitir juicios y opiniones, mientras que en el modelo tradicional puede formular sugerencias. Asimismo, encontraría el inconveniente de que es difícil llegar a un pacto social en periodos de tres meses, (duración habitual de un proceso de mediación).

En cuanto al Modelo Circular-Narrativo de Sara Cobb<sup>5</sup> es el más adecuado para solucionar conflictos de ámbito familiar, tratando de recomponer la situación de base, modificando las relaciones en las que se sustenta el problema. Aunque interesado también en los acuerdos, estos son circunstanciales. Así pues, no se pudo determinar qué modelo es el más efectivo, sin tener en cuenta en qué casos es más conveniente utilizar uno u otro, o una mezcla de ellos, buscando siempre, de forma prioritaria, el bien común.

---

<sup>3</sup> Fisher, Ury y Patton. Escuela de Harvard de Negociación, 1980.

<sup>4</sup> Robert Bush Baruch y Joseph Folger. Modelo transformativo. Estados Unidos, 1944.

<sup>5</sup> Sara Cobb. Estados Unidos, 1991. Precursora del Modelo Circular Narrativo.

## 1. La mediación administrativa como alternativa a la resolución de conflictos

ÁLVARO GIL ROBLES sostiene que en la sociedad actual, se aprecia la necesidad de poner en marcha una mediación administrativa como medio de prevenir y resolver conflictos entre la administración y los ciudadanos, asentándose en el derecho público como una institución propia y característica de las administraciones públicas, integrando un equilibrio entre el interés general, finalidad perseguida por la administración, con la buena gobernanza y con la necesidad de ser promotor de la confianza de los ciudadanos, reconociendo sus diferencias sin olvidar los intereses públicos.

En nuestro actual Estado Social y Democrático de Derecho, la Administración Pública ha de llevar a cabo acciones dirigidas y encaminadas hacia la mejora de la calidad de vida de las personas. En este sentido, la actual doctrina del Derecho Administrativo sustenta la conveniencia de reorganizar la relación entre el ciudadano y el Estado, con el fin de garantizar la participación del mismo en los procesos de toma de decisiones.

Uno de los fundamentos de este cambio es la buena administración, vinculada a las bases del Estado social y democrático de Derecho, al fijar un compromiso de atender eficazmente a las demandas de la ciudadanía.

La mediación administrativa ha de considerarse como un instrumento para alcanzar una buena administración, para permitir mejorar la comunicación entre la administración y los ciudadanos, facilitando el desarrollo de la democracia y de la eficiencia administrativa. Para alcanzar este objetivo, hay que ponderar y analizar las dificultades y especificidades de la mediación en el ámbito administrativo, como también su vinculación a la buena administración, desde la perspectiva del derecho. En el derecho privado la aplicación de la mediación no ofrece grandes problemas, una vez que se juega con la autonomía de la voluntad<sup>6</sup>.

En el Derecho Administrativo hay que atender a otros principios que resultan de aplicación a la Administración Pública, como legalidad, supremacía e indisponibilidad del interés público.

En este sentido, SÁNCHEZ GARCÍA<sup>7</sup> reflexiona que *«si bien esta figura jurídica ha podido tener éxito en el Derecho Privado o en el Derecho Público de países de nuestro entorno, hemos de tener presente el hecho de que es científicamente arriesgado en este último ámbito utilizar soluciones*

---

<sup>6</sup> SANTOS SILVA, R.B.: *Mediación administrativa: un camino hacia la buena administración*.

<sup>7</sup> SÁNCHEZ GARCÍA, A.: «La oportunidad de la Mediación Administrativa como respuesta a las necesidades del sistema de resolución de conflictos entre administración y administrado». En: *La mediación como método para la resolución de conflictos*. Director: CABRERA MERCATO, Rafael. Coordinador: QUESADA LÓPEZ, Pedro M. Madrid: Editorial Dykinson, 2017, p. 365.

*jurídicas nacidas en sistemas diferentes dada la especialmente intensa relación del Derecho Administrativo con el sistema político y jurisdiccional de un país, extremo que puede tener como resultado que idénticas regulaciones tengan distintas aplicaciones en el país receptor y de origen; riesgo que se reproduce en el caso de adoptar categorías propias del Derecho Privado en el Derecho Público ante sus marcadas diferencias de base que pueden conducir a que los conceptos civiles sufran una gran deformación al pasar al Derecho administrativo» .*

G. CARBALLO MARTINEZ<sup>8</sup> sostiene que: *«la mediación administrativa ofrece 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».*

Por otro lado, RODRÍGUEZ-ARANA<sup>9</sup> entiende que esta supuesta incompatibilidad es vencida por medio del principio participativo, pues *«la mediación se muestra como un vehículo eficaz corrector y cooperador de una actividad administrativa que debe servir con objetividad los intereses generales».*

Pese a apreciar las dificultades existentes, hay que seguir buscando alternativas de resolución de conflictos que apuesten por la mediación administrativa, ya que puede ser un mecanismo de alcance a la buena administración, en el que se intensifique la eficiencia administrativa y el diálogo entre las partes.

---

<sup>8</sup> CARBALLO MARTINEZ, G.: «La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal». *Revista Jurídica de Castilla y León*, 29, 2013, p. 6.

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, J.: «Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales». *Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba*, vol. 2, n. 2, mayo/ago. 2015, p.117.

## IV. LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN ESPAÑA Y LA MEDIACION

G. CARBALLO MARTÍNEZ ha definido la mediación institucional como *«la interrelación de un tercero que, a través de un apoderamiento instituido, detenta una especial autoridad de facto o de derecho, que le permite, bien intervenir directamente entre dos o más personas para conseguir un arreglo, o bien, facilitar los medios operativos, -dación de mediadores-, para que dicha intervención pueda realizarse con las debidas garantías»*.

En España existe un Defensor del Pueblo para la defensa de los derechos y libertades plasmadas en el Título I de la Constitución, que es designado por las Cortes Generales con competencia en todo el territorio del Estado, y nueve defensorías autonómicas (el Justicia de Aragón, el Ararteko en el País Vasco, La Valedora del Pobo en Galicia, el Procurador del Común en Castilla y León, el Defensor del Pueblo de Navarra, el Defensor del Pueblo en Andalucía, el Sindic de Greuges en Cataluña, el Diputado del Común en las Islas Canarias y el Sindic de Greuges en la Comunidad Valenciana).

Todas y cada una de estas instituciones autonómicas tienen como principal misión la defensa de los derechos y libertades de las personas, y su configuración es semejante a la del Defensor del Pueblo, pero cada una circunscribe su ámbito de actuación al territorio de su respectiva Comunidad Autónoma.

Para proteger estos derechos, supervisan a las distintas Administraciones Públicas, resultando significativo que ninguna de las leyes que inicialmente regularon estas Instituciones aludieron directamente a la mediación, aunque, en el artículo 22.1 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón ya se hace expresa mención a fórmulas mediadoras o conciliadoras, así como en el 20.1 de la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León.

En el ya derogado artículo 28 de la derogada Ley del Sindic de Greuges de Cataluña, se facultaba a esa Institución para proponer fórmulas de conciliación o acuerdo que facilitaran una resolución positiva de las quejas. En su nueva regulación (Ley 24/2009, de 23 de diciembre), se dispone que es competencia de esa defensoría llevar a cabo funciones de mediación o de composición de controversias, así como facilitar la conciliación.

Con respecto al Defensor del Pueblo, en la publicación del dPA sobre Mediación<sup>10</sup>, en fecha 3 de octubre de 1995, D. Fernando Álvarez de Miranda y Torres, intervino el 3 de octubre de 1995 ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo, para analizar el papel de la Institución del Defensor en las terminaciones convencionales de los procedimientos. En dicha intervención, se aprecia la primera referencia jurídica de toma en consideración en lo atinente a la mediación en el ámbito de las defensorías del pueblo, indicando que la mediación, conllevaría un importante cambio de tendencia en el concepto de lo que deben ser las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, siendo una técnica de resolución de conflictos que intenta superar la concepción formalista que supone la función de administrar con la aplicación de una nueva norma jurídica.

Esta competencia mediadora del Defensor del Pueblo deriva directamente del art. 54 Constitución Española de 1978.

En España, la Ley 5/2012 de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles excluye en su precepto señalado con el número 2 a la mediación con las Administraciones públicas. La actividad mediadora del defensor no estaría dentro de su ámbito de aplicación ya que, en términos generales, las controversias que se plantean son de índole administrativo, conflictos entre particulares, que acuden tanto de forma individual como colectiva, toda vez que el ámbito del ordenamiento jurídico afectado, en términos generales, por los conflictos que se gestionan en las distintas defensorías, es el administrativo. La mediación administrativa, en la que los sujetos afectados sean las administraciones públicas y los particulares, de forma individual o colectiva, será su ámbito de actuación.

El artículo 103 de la Constitución Española prevé que «*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*», pero siempre que las controversias a dilucidar, así como su eventual acuerdo no versen sobre materias indisponibles por las partes, nada parece impedir que pueda ser aplicada esta técnica en dicho ordenamiento jurídico.

Desde hace ya años, existen numerosas opiniones favorables en el sentido de dotar a los *ombudsman* de fórmulas alternativas de solución de conflictos, por vía de la mediación, para tratar de solventar posibles conflictos o controversias que se plantean entre los ciudadanos y la administración, entendiéndose que podría ser una vía adecuada en procedimientos administrativos en los que confluyan múltiples intereses<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Publicación del dPA sobre Mediación: *Servicio de Mediación del dPA*. <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/mediacion/mediacion-final-interactivo.pdf>

<sup>11</sup> MURILLO GARCÍA ATANCE, I.: «El Justicia de Aragón: Algunas cuestiones pendientes».

La intervención de los mismos podría propiciar la búsqueda de vías de solución con el objeto de que la resolución administrativa fuera aceptada por todas las partes afectadas y, en ocasiones, la intervención podría facilitar una terminación convencional al amparo de lo dispuesto el artículo 86 de la Ley 39/2015.

En la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se incorporó la posibilidad de recurrir a otros cauces distintos de los ya existentes para resolver los conflictos con la Administración.

De este modo, el artículo 88.1 de la citada Ley establecía la posibilidad de que la Administración celebrase «acuerdos», «pactos», «convenios» o «contratos» tanto con personas de Derecho público como privado. El límite se estableció en relación con aquellas «materias no susceptibles de transacción» y que «tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule». Dicho precepto aparece reproducido en el actual artículo 86.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

Asimismo, el artículo 107.2 de la ya derogada ley 30/1992, dispuso que *«las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo. En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado. La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley»*. Por tanto, en el año 1992, el legislador incluyó la posibilidad de recurrir a conciliación, mediación y arbitraje, habiendo sido reproducido también en la actual Ley.

El profesor PAREJO<sup>12</sup> entiende que, si se extendiera la posibilidad de mediación y se integrara dentro de sus funciones, *«... habría de hacerse con total prudencia para evitar el desprestigio de la solución por sobrecarga de aquélla»*. Por ello, *«...la intervención del Defensor del Pueblo como*

---

*Revista Aragonesa de Administración Pública*, ISSN 1133-4797, N° 20, 2002, pp. 117-164

<sup>12</sup> PAREJO ALONSO, L., «El Defensor del Pueblo como Institución de control...», ob. cit., p. 132.

*“mediador” debería circunscribirse a los asuntos en que la Administración ejerciera una competencia discrecional (en cualquiera de las variantes de la discrecionalidad) o dotada de un cierto margen de apreciación y producirse con el acuerdo de la Administración interesada, alcanzando únicamente a la formulación de una propuesta de resolución del asunto».*

En nuestro país no se cuestiona la legalidad y oportunidad del ejercicio de actuaciones de mediación por parte de los Defensores del Pueblo.

En este sentido, J. L. RIVERO ISERN mantiene que la supervisión de la administración no agota, ni mucho menos, las posibilidades y correspondientes facultades de actuación de un Defensor del Pueblo, existiendo otras vías para la consecución de sus objetivos entre las que se incluye el ejercicio de la mediación. Mediación que implica una integración del defensor en el procedimiento administrativo coadyuvando a la formación de la resolución final que las partes van a formular de mutuo acuerdo. Si bien, este autor entiende que debe habilitarse específicamente por ley al defensor para desarrollar estas funciones de mediación<sup>13</sup>.

En esta línea, encontramos en derecho comparado entidades a las que su norma reguladora les atribuye funciones de avenencia, conciliación mediación. La propia LRJA señala en el artículo 22.3 que *«dentro de las sugerencias formuladas por el Justicia de Aragón podrá encontrarse la proposición de fórmulas de coordinación o acuerdo para solventar un problema determinado».*

Por ello, a través de la norma autonómica se establece la posibilidad de acudir a fórmulas de mediación en la tramitación de las quejas.

En línea con lo señalado por FÉLIX DÜNSER en referencia a la mediación desarrollada por diferentes ombúdsmanes europeos, para que dicha actividad sea efectiva debe reunir una serie de requisitos:

- El ciudadano ha de ser consciente que puede someterse a un procedimiento de mediación, antes de agotar la vía administrativa. Es más difícil y reacia que la Administración modifique su postura cuando ha habido un pronunciamiento en vía administrativa, a consecuencia de la interposición de un recurso. Hay excepciones, ya que en el Justicia de Aragón ha sido estimado algún recurso extraordinario de revisión, e incluso han modificado su inicial postura ante el dictado de alguna resolución (sugerencia o recomendación).
- La práctica institucional también demuestra que la cercanía del defensor con el ciudadano, el hecho de poder tener un contacto directo, también facilita la eficacia de la mediación, y de ahí también un motivo de la razón de ser de los defensores autonómicos.

---

<sup>13</sup> SOLANO SAINZ, V., «El Justicia de Aragón: De seña de identidad a Ombudsman contemporáneo». *Políticas Públicas ante el nuevo marco estatutario*, pp. 159-189. Zaragoza.

La proximidad facilita la generación de confianza, creando un ambiente idóneo para facilitar la consecución de acuerdos.

- Resulta de vital importancia la actitud que adopte la administración con la que se está tratando. Para que la mediación resulte eficaz, es fundamental que la Administración muestre una actitud colaboradora y receptiva, y la actitud del defensor objetiva e independiente. Y en palabras de VICTOR SOLANO SAINZ, en su *«configuración como magistratura de persuasión. El hecho de que sus pronunciamientos no sean vinculantes, y la ausencia de sumisión a control jurisdiccional alguno legitima su criterio técnico como autoridad imparcial, en tanto su actuación debe perseguir como único objetivo la garantía de los derechos individuales y colectivos.»*

Por último, dentro de los poderes públicos, la institución del Defensor del Pueblo debe tener un papel destacado en esta función. La mediación es un sistema autocompositivo, lo que implica que sean las partes integrantes en el proceso las que han de tratar de buscar una solución a su conflicto, no delegando en una tercera persona la decisión sobre el mismo. Consecuentemente con lo anterior, el mediador está obligado a mantenerse en un papel neutral, imparcial y equidistante entre las partes.

No puede entenderse que el Defensor del Pueblo dicte una resolución que sea de obligado cumplimiento para las partes, ya que no es propio de su naturaleza. Así, la capacidad del Defensor del Pueblo se basa en su autoritas, no es su potestas. Por este motivo, su capacidad de actuación tratando de ayudar a las partes a que se comuniquen y negocien, con el fin de que alcancen una solución por ellas mismas.

## **1. Precedente del Defensor del Pueblo Andaluz**

Sentadas todas estas premisas, encontramos un precedente en el Defensor del Pueblo Andaluz, quién manifestó hace unos años que *«para prevenir los conflictos y solucionar de forma eficaz las quejas que nos dirigen los andaluces y que requieren medidas rápidas y pronta solución, la mediación es una potentísima facultad que el Defensor no puede considerar como la hermana pequeña de su función esencial, sino que debe otorgársele el lugar que merece si queremos mejorar en eficacia y ubicarla en términos de igualdad de importancia al mecanismo de supervisión».*

En el actual mandato del Defensor del Pueblo Andaluz se apuesta de manera contundente por ejercer las funciones que le son propias a través del uso de la mediación. Por ello, en el propio discurso de toma de posesión del actual titular, D. Jesús Maeztu Gregorio de Tejada, planteó que la mediación era una de las líneas directrices de su plan de trabajo.

Siguiendo esta decisión estratégica, a finales de 2015 se decidió dar un impulso a la mediación profesional en la Institución del dPA. El objetivo esencial era reforzar la garantía de derechos y procurar un mayor acercamiento de la ciudadanía y la Administración. Para ello se adscribió la función mediadora a la Oficina de Atención Ciudadana y se inició un proceso de debate interno en la propia Institución sobre cuál podría ser el modelo más adecuado a utilizar por parte de esa Defensoría.

Como consecuencia de ello, el Servicio de Mediación se crea en 2016, con el fin de fomentar el uso de la mediación en la Oficina del Defensor de manera transversal a todas las áreas de trabajo, desarrollando un modelo de mediación propio y ajustado a las características que definen esa Institución, tratando de sensibilizar a la ciudadanía y a las administraciones para que participen en la mediación de los asuntos que sean susceptibles de abordarse con este instrumento.

El enfoque que se implanta con este Servicio se dirige a dotar de rigor técnico a la actuación de mediación del dPA, incorporando especialistas que orienten los procesos mediadores con las técnicas más adecuadas a cada caso, y procurando una más amplia y directa participación de las personas y colectivos involucrados en los conflictos que son remitidos a la Institución.

En 2019 se modificó el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz, para recoger de forma expresa la actividad mediadora que lleva a cabo esa Institución, añadiendo un inciso al final del artículo 26.1 del mencionado Reglamento, del siguiente tenor literal:

*«De igual modo podrá utilizar fórmulas de mediación cuando considere que podrían facilitar la solución del conflicto planteado. En el caso de utilización de fórmulas de mediación en la tramitación de la queja, la Administración asistirá a la sesión informativa que se convoque por el Defensor del Pueblo Andaluz, en el marco de la obligación de auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones que contempla el artículo 19.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre.»*

Así, el proceso de mediación viene a coadyuvar y complementar la labor de supervisión que desde sus inicios desarrollan las distintas defensorías. La labor de un defensor ha de tratar, además de dar respuesta a los derechos controvertidos en un escrito de queja, a permitir la participación ciudadana en la resolución de sus propios conflictos y a su prevención de los mismos con las distintas administraciones públicas, tratando de cumplir el objetivo de crear acuerdos duraderos en el tiempo. Aspectos todos ellos que resultan inherentes a la mediación.

Este método de resolución pacífica de controversias, es una herramienta muy útil para tratar de consensuar los conflictos entre los ciudadanos y las administraciones, procurando recomponer los desequilibrios en la rela-

ción entre las partes en divergencia, esforzándose en mejorar el diálogo y la comprensión del problema que afecta a ambas, incrementando los niveles de participación, y sin desatender el necesario anclaje legal del posible acuerdo final, cuyo fin es que dicho acuerdo les resulte satisfactorio a aquéllas.

Este procedimiento entre los ciudadanos y las administraciones conlleva ofrecer a la ciudadanía y a las administraciones un espacio adecuado para el diálogo constructivo que posibilite el acercamiento de los respectivos intereses y para la garantía de derechos y libertades en el marco de la función esencial de las distintas defensorías.

La mediación es una fórmula de solución de conflictos estructurada, que precisa de una metodología y la aplicación de técnicas específicas. Así, en la publicación del dPA sobre Mediación se indica que «*mediar en la Institución del Defensor significa usar un procedimiento (flexible pero riguroso) por el que la Institución (como tercero mediador) ayuda a las partes, con la intervención de profesionales experimentados, a encontrar puntos de encuentro y posibles soluciones en un ambiente seguro y controlado, sin obviar la misión esencial que exige la garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas*».

El proceso de mediación se orienta hacia una solución contractual o pactada del conflicto de intereses entre las partes y, sin embargo, el de conciliación está orientado hacia una solución justa del conflicto de intereses, puede decirse que da a cada parte lo suyo. Hay otros autores que plantean otras diferencias. Así, entienden que la mediación opera en el ámbito material del derecho frente a la conciliación, que lo hace en el procesal, por lo que la mediación podrá arrojar un acuerdo entre las partes que exceda del objeto del proceso, puesto que se centra en el conflicto y no en aquél.

Otros, sostienen que el conciliador puede emitir sugerencias y opiniones a las partes y, de ese modo, puede llegar a influir directamente en relación a las propuestas de cada una de las partes influyendo, por tanto, en el posible acuerdo a alcanzar.

En consecuencia, podría entenderse que el Defensor, aunque se acerca más a la figura de mediador, en ocasiones, cuando las partes están muy distanciadas y sin posibilidad alguna de encuentro, puede ejercer un papel de conciliador-mediador<sup>14</sup>.

En la publicación del dPA<sup>15</sup> se pone de manifiesto que las quejas que presentan los ciudadanos ante la Oficina del Defensor del Pueblo llevan implícita, con carácter general, una controversia no resuelta, ya sea con una

---

<sup>14</sup> CARBALLO MARTINEZ, G. (2008): *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*.

<sup>15</sup> Publicación dPA sobre Mediación: Publicación del dPA sobre Mediación: *Servicio de Mediación del dPA*. <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/mediacion/mediacion-final-interactivo.pdf>

o varias administraciones públicas o frente a una entidad prestadora de un servicio de interés. Las controversias son algo natural y propio de la relación entre la ciudadanía y las administraciones y del lógico enfoque de la defensa de los intereses particulares frente a los generales o colectivos. La Institución del Defensor del Pueblo Andaluz viene tratando estos conflictos/quejas con un enfoque basado en la supervisión de la actuación de las administraciones públicas, en aras a tratar de buscar razones que amparen el derecho controvertido según el escrito de queja, o bien justifiquen la actuación administrativa. Se resuelve, en suma, a favor o en contra de la queja presentada, quedando satisfecha o no la pretensión de quien la planteó.

La ley impone al dPA la obligación de garantizar los derechos comprendidos en el Título I de la CE y Título I del Estatuto de Autonomía de Andalucía. El único mecanismo para proteger esos derechos no tiene por qué ser la supervisión, aunque tradicionalmente ha sido el más habitual. Se trata de un defensor de derechos y no un mero supervisor de la Administración Pública.

La supervisión es una potestad de comprobar la actuación de las administraciones, valorando unos hechos que han sido puestos en conocimiento del Defensor, y la comprobación puede realizarse también a través de la mediación.

Por ello, el dPA no solo gestiona las quejas (podríamos llamarlo también gestor de conflictos), con resoluciones, que pueden conllevar recomendaciones o sugerencias a las distintas administraciones públicas, sino que ejerce sus funciones también con actuaciones informativas, informes especiales, propuestas de recursos de inconstitucionalidad o amparo, etc.

Podría entenderse que la supervisión de la actividad de las Administraciones públicas es una forma de defender los derechos ciudadanos, pero la intervención del defensor como mediador también lo es, al abordar el conflicto desde otra dimensión, garantizando sus derechos y tratando de ayudar a las partes a comprenderse mejor, a que se expresen libremente, centrando los hechos y a partir de ahí, tratar de acercar posturas y ver la forma de solucionarlos y, así, intentar recomponer la situación y el derecho controvertido.

En definitiva, la dimensión de la mediación va más allá de la gestión del conflicto sin restar importancia al cumplimiento normativo, y con respeto a los límites legales, trata de que las partes encuentren una salida al conflicto con lo que ambas se encuentren cómodas, lo que conllevará un mayor nivel de cumplimiento.

La experiencia más reciente nos demuestra que en ocasiones a la propia Administración le interesa resolver un problema con la ciudadanía, de manera rápida y consensuada, al resultarle difícil imponer determinadas

decisiones que generaran efectos no deseados y otras veces, la Administración debe resolver terciando entre intereses contrapuestos de difícil composición, por lo que le puede resultar más útil, menos comprometido y más aceptable para las partes, trasladar el asunto a mediación.

La Administración Pública actual ha de ir acomodándose a las necesidades de los ciudadanos a los que dirige sus actuaciones, sin que ello suponga la pérdida de sus prerrogativas, actuando en el ámbito de sus facultades discrecionales.

De este modo se convierten en organizaciones más flexibles, transparentes, abiertas y dialogantes, siendo capaces de resolver los conflictos con la ciudadanía a través de acuerdos, evitando así la confrontación, haciendo uso de la terminación convencional de los procedimientos, resolviendo conflictos a través de fórmulas de conciliación y mediación, como instrumentos legales que permiten llevar a la práctica esta nueva forma de administrar, sin merma de la sujeción al Estado de Derecho.

Como se recoge en la publicación del dPA *«no se escapa del análisis, como es lógico, que en ningún caso la Administración puede llegar a pactos, acuerdos o transacciones que constituyan una infracción de la legislación vigente, y también sin merma de la obligación que tiene la Administración de perseguir el interés general.»*

Esta ha sido la razón de la creación del servicio de mediación en la oficina del dPA, siendo cada vez más habituales las peticiones de ciudadanos que, tanto individual como colectivamente, solicitan acudir a este proceso, en el que se trata de ofrecer un espacio seguro e idóneo para dialogar y mantener el protagonismo de las partes en controversia en la toma de decisiones. Volviendo a insistir en que la cercanía con el ciudadano en su concreto ámbito territorial, facilita la consecución de todos estos objetivos.

## V. EL JUSTICIA DE ARAGÓN Y LA MEDIACIÓN

### 1. Marco legal

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 11, define al Justicia de Aragón como «*órgano institucional de la Comunidad Autónoma*», junto al Presidente, a las Cortes y a la Diputación General de Aragón.

Este diseño establecido en el Estatuto, se complementa en el artículo 33 del propio Estatuto, que dispone lo siguiente:

*Uno. El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo cincuenta y cuatro de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:*

*a. La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.*

*b. La tutela del ordenamiento jurídico aragonés velando por su defensa y aplicación.*

*c. La defensa de ese Estatuto*

*Dos. En el ejercicio de su función, el Justicia podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma.*

*Tres. El Justicia rendirá cuentas de su gestión ante las Cortes de Aragón.*

Del análisis de estos preceptos, junto con lo dispuesto en el artículo 2 de la propia Ley 4/1985, reguladora de la Institución, se vislumbra que nuestro Estatuto de Autonomía configura al Justicia de Aragón como un *Ombudsman*, con funciones paralelas a las del Defensor del pueblo regulado en el artículo 54 de nuestra Constitución, o a las que ejercen en otras Comunidades Autónomas sus respectivos órganos específicos<sup>16</sup>.

No obstante, también se puede afirmar que el Justicia de Aragón tiene unas funciones específicas que le diferencian de otros Defensores del Pueblo autonómicos: estas son, la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela del ordenamiento jurídico aragonés. Estas dos funciones son desarrolladas por los artículos 27 a 34 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

---

<sup>16</sup> MURILLO GARCÍA ATANCE, I. (2002): «El Justicia de Aragón. Algunas cuestiones pendientes», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, pp. 117-164.

## **2. La potestad supervisora del Justicia de Aragón**

La potestad de supervisar la actividad de la Administración está reconocida al Justicia en el artículo 59.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Esto es fundamental para el ejercicio de las funciones que le son propias.

Antes de la Ley Orgánica 5/2007, la Institución estaba facultada para supervisar la «*actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma*» y, actualmente, según expresa el artículo 59.2 que en ejercicio de su función el Justicia podrá supervisar:

- a) *La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.*
- b) *La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la Ley del Justicia.*
- c) *Los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

Con la expresión «*por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo*», y siguiendo el criterio del profesor EMBID IRUJO, dicho sector integrará no sólo a los Departamentos en que se estructura el Gobierno de Aragón o la Diputación General de Aragón y sus organismos públicos, sino también a las empresas públicas y demás fenómenos organizativos a que hace referencia el artículo 8 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio: consorcios, asociaciones, fundaciones privadas de iniciativa pública y demás entidades con personalidad jurídica propia.

La referencia a la posibilidad de supervisar la actividad de los entes locales aragoneses y las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos superó, de manera definitiva, cualquier discusión al efecto. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 142/1988, de 12 de julio, por la que se pronunció acerca de la constitucionalidad de dicha ley, interpretó que dicho precepto no desbordaba los límites marcados por el artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón «*siempre que se interprete que las facultades de supervisión del Justicia de Aragón sobre la actuación de los entes locales aragoneses sólo podrán ejercerse en materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comuni-*

*dad Autónoma de Aragón (art. 2.2) y respecto a las que ésta haya, además transferido o delegado en los entes locales».*

*Como expresa VICTOR SOLANO, «la restrictiva interpretación jurisprudencial del Alto Tribunal se veía superada por la realidad, en tanto el Justicia de Aragón extendía su labor de supervisión sobre toda la actividad ordinaria de los entes locales; extremo que, salvo contadas excepciones, éstos venían aceptando. La naturaleza y razón de ser del defensor autonómico, y las misiones encomendadas de protección de los derechos de los ciudadanos, tutela del ordenamiento jurídico y defensa del Estatuto, parecían ser razón suficiente para legitimar tal intervención. La traslación de la doctrina del Constitucional a la realidad se manifestaba en que, si bien el Justicia admitía a trámite cualquier queja referente a la actuación de entidades locales, sólo lo hacía a supervisión respecto de cuestiones relativas a materias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma. En el resto de supuestos, las quejas se admitían a mediación, en aplicación de lo previsto en el artículo 2.3 de la LRJA, que prevé que «el Justicia de Aragón, en el cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración, con sede en la Comunidad Autónoma».*

La actividad supervisora del Justicia está supeditada por la actitud de la Administración a la que se dirige, al no ser sus resoluciones de carácter vinculante. Eso sí, la razón de ser de la Institución es que resulta influyente. Como afirma ese mismo autor, *«esa auctoritas depende de su rango institucional, del prestigio de su titular y de la validez y racionalidad de sus argumentos».*

También, en opinión del profesor EMBID IRUJO, el Justicia puede dirigirse a las Administraciones públicas recabando información y formulando resoluciones que nunca son imperativas en sí mismas, pero pueden contener sugerencias que den lugar a modificaciones de criterios seguidos por estas Administraciones públicas.

Ahora bien, en cualquier caso, el requerimiento de la Institución ha de ser atendido y la Administración ha de prestar la debida colaboración en sus investigaciones. La LRJA ofrece las suficientes herramientas al Justicia para actuar si los requerimientos no son atendidos. Así, en su artículo 5.1. se establece que *«todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Justicia de Aragón, están obligados a auxiliarle en sus investigaciones»*, indicándose en el apartado 2 de dicho precepto legal que *«si alguna autoridad o funcionario incumpliere esta labor de auxilio, el Justicia de Aragón lo pondrá en conocimiento de sus superiores jerárquicos y, si procediere, del Ministerio Fiscal. Igualmente, el Justicia incluirá este tipo de actuaciones en su informe anual a las Cortes de Aragón».* Esta obligación también está

desarrollada en los artículos 19 y 21, al señalar que «*quienes impidieran la actuación del Justicia de cualquier forma podrá incurrir en responsabilidad penal*».

Para que funcione y sea eficaz este sistema de resolución de conflictos en el régimen jurídico administrativo, es preciso que se equilibre la cultura de la confrontación y del litigio con la denominada «cultura de la mediación», estableciendo nuevas estrategias eficaces que permitan abordar situaciones complejas en las relaciones que surgen entre los ciudadanos y la administración, con el fin de intercambiar propuestas y alcanzar acuerdos compatibles con la seguridad jurídica y con la confianza legítima.

Se insiste también en la necesidad de que la Administración se convierta en una Administración relacional, sin olvidar los intereses públicos.

### **3. Mediación**

La mediación es una de las herramientas en las que las instituciones análogas a la del Justicia de Aragón encuentran apoyo para cumplir con sus funciones legales, en especial la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos frente al actuar de las administraciones.

La actividad mediadora del Justicia de Aragón encuentra sustento en la propia Carta Magna y en su Estatuto de Autonomía, pues es esta última disposición la que instituye la figura y la dota de un contenido esencial que, posteriormente, se desarrolla mediante Ley autonómica.

Desde la toma de posesión del Justicia Ángel Dolado se han acometido, siguiendo el precedente del Defensor del Pueblo de Andalucía, labores de mediación en el seno de El Justicia de Aragón que encuentran su base legal en el artículo 22.3 de la Ley 4/1985, al indicar, «*dentro de las sugerencias formuladas el Justicia podrá encontrarse la proposición de fórmulas de conciliación o acuerdo para solventar un problema determinado*».

Es en este punto donde conviene entrar al análisis del desarrollo de la actividad de mediación por parte del Justicia; en concreto, de los requisitos que tal actividad debe tener, su utilidad y las posibilidades de desarrollo.

En el artículo 41.2 del ROFJ, expresamente se establece que «*en el acuerdo de admisión el Justicia especificará si se efectúa con finalidad de supervisión, mediación o de mera información al interesado*».

Si el expediente se admite a supervisión, se efectúa un control de la adecuación a la norma y si se respetan los derechos individuales y colectivos de dicha actuación y, sin embargo, la admisión a mediación puede ofrecer un cierto margen de maniobra que permita entrar a valorar en su

intervención aspectos de oportunidad, atendiendo al hecho de que la Administración ha aceptado someterse a la mediación, mostrando, por tanto y a priori, su inicial voluntad de tratar de alcanzar un acuerdo. En suma, el Justicia y la Administración pueden valorar criterios que exceden el control de la estricta adecuación a derecho, como la equidad, la ética y la buena administración.

En el mismo sentido, PAREJO ALONSO sostiene que los defensores del pueblo y, en este caso concreto, el Justicia de Aragón, puedan utilizar fórmulas de solución de conflictos, entre las que expresamente se incluye la mediación.

JOSÉ LUIS BATALLA CARRILLA<sup>17</sup>, se apunta a la tesis de Parejo Alonso: *«dadas las características del Defensor del Pueblo, su utilización al servicio de fórmulas de solución (vía mediación y composición) de los «contenciosos gubernativos», por emplear una vieja expresión, e, incluso, de procedimientos especialmente complejos y con implicación de múltiples intereses (por ejemplo, y típicamente, los medioambientales) constituiría sin duda, una buena experiencia para la progresiva renovación de nuestro sistema administrativo)».*

En definitiva, y como se ha expuesto anteriormente, el Justicia podría actuar como mediador, encontrando su engranaje en el artículo 22.3 de su propia Ley reguladora, así como a la referencia que la propia palabra *mediación* referencia el artículo 41º.2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

### **3.1. Conveniencia de acudir a fórmulas mediadoras**

La mediación es, sin duda, una de las herramientas en las que las defensorías modernas deben encontrar apoyo para cumplir con sus funciones legales, en especial la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos frente al actuar de las administraciones y, si el sistema ordinario de supervisión en la tramitación de quejas es su función habitual, a través de la mediación se abre una nueva línea de solución de conflictos, que a buen seguro en los próximos años irá adquiriendo mayor importancia.

La mediación interadministrativa será otro de los retos, aunque en el año 2019 ya se trató un caso en el que desde el Justiciazgo se medió entre un Ayuntamiento y una Jefatura Provincial de Tráfico, para el apoyo en la tramitación en expedientes sancionadores de tráfico.

Resulta evidente la preocupación de la Institución del Justicia de Aragón por gestionar con la mediación los conflictos en los que aparecen controvertidos los derechos que el Justicia debe garantizar. Las reclama-

---

<sup>17</sup> BATALLA CARRILLA, J. L.: *Ponencia del Tercer encuentro de Estudios sobre El Justicia de Aragón*, Zaragoza. 24 de mayo de 2002

ciones o quejas que los ciudadanos presentan ante la Oficina del Justicia de Aragón tienen su origen en una controversia que no ha quedado resuelta. Del mismo modo que el conflicto es consustancial a las relaciones humanas, las diferencias vienen determinadas por la defensa de los intereses particulares frente a los intereses generales o colectivos.

Por otra parte, el contexto histórico en el que vivimos propicia la incorporación de la mediación de manera decidida.

La experiencia más reciente nos demuestra que en ocasiones a la propia administración le interesa resolver un problema con la ciudadanía, de manera rápida y consensuada. Las razones son varias, como ejemplo puede resultar complicado imponer determinadas decisiones que podrían generar efectos no deseados o provocar una tensa oposición social.

Además, da valor a la legitimidad de la administración y constituye una exigencia derivada del derecho que tienen los ciudadanos a «*una Buena Administración*» recogida en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y que permite el efectivo cumplimiento de los objetivos de transparencia, buen gobierno, eficiencia, mejor gestión de los recursos públicos, mejor atención y respuesta al ciudadano.

Para el ciudadano, también es ventajoso acudir a este proceso con la administración, ya que facilita y mejora el diálogo y la comunicación con la Administración, permitiendo lograr un mayor equilibrio entre los derechos e intereses públicos y privados en juego, coadyuvando a garantizar la confidencialidad en la resolución de su controversia frente al carácter público del proceso.

En todo caso, parece oportuno afirmar que una administración pública moderna y actual procura adecuarse a las necesidades reales de los ciudadanos a los que se dirige su actuación, sin que ello signifique, obviamente, la pérdida de sus prerrogativas y procurando la solución más eficaz y eficiente con el uso de los recursos públicos, en el ámbito de sus facultades discrecionales.

Los ciudadanos suelen ser proclives a aceptar, de inicio, someterse a un proceso de mediación. Incluso resulta habitual que ellos mismos se dirijan al Justicia solicitando expresamente que se medie con el organismo competente, para tratar de resolver su concreto problema.

También resulta habitual la solicitud de colectivos que requieren ser ayudados por el Justicia en el proceso en que se ven inmersos, y cuyo propósito es encontrar una salida consensuada a sus problemas. Hay que esforzarse en que en la Institución encuentren un clima adecuado para dialogar y que sean las partes las protagonistas en la toma de sus decisiones, dirigidas a tratar de alcanzar acuerdos que resulten satisfactorios, fortaleciendo la participación de las mismas y su autodefensa.

Conviene señalar que el hecho de acudir a la mediación no priva a la Administración de hacer uso de sus prerrogativas, ni al ciudadano de acudir a la vía judicial. Tampoco al Justicia para continuar la tramitación por el procedimiento ordinario, en el supuesto de no llegar a alcanzarse un acuerdo.

Por tanto, la mediación es un ofrecimiento más, pero no priva a ninguna de las partes a utilizar todos remedios jurídicos que tengan a su alcance, en el caso de que la misma resulte infructuosa.

En palabras textuales de J.L. BATALLA CARRILLA<sup>18</sup>, *¿Quién mejor que el Justicia podría desarrollar ante un conflicto entre la Administración y el administrado, incluso entre distintas administraciones -dentro de su competencia objetiva- estas funciones que tomo de Moore<sup>19</sup>, acoplándola a nuestro caso:*

- **Conciliación o creación de confianza** entre los disputantes para mejorar las actitudes que las partes mantienen unas con otras y para animar a una discusión razonable y a una negociación racional.
- **Facilitar la comunicación** clarificando temas e intereses, recordando puntos de vista o posiciones y resumiendo puntos de acuerdo desacuerdo.
- **Invertir comportamientos negativos o repetitivos** que obstaculicen un diálogo auténtico y productivo entre las partes.
- **Determinar y clarificar los datos** que puedan ser necesarios para la resolución de la disputa.
- **Ofrecer procedimientos de «mediación de datos»** sobre la importancia, la exactitud o los medios de determinar los datos a utilizar en la toma de decisiones, para superar así los puntos muertos.
- **Facilitar el desarrollo de un proceso** para compartir información, identificar necesidades y preocupaciones, crear alternativas, valorar opciones, tomar y ejecutar decisiones.
- **Separar posiciones de intereses** y desarrollar espacios de negociaciones.
- **Aportar medios para que las partes puedan cambiar sus posiciones.**
- **Atemperar las posiciones extremas** que puedan conducir a las partes a un punto muerto.
- **Ayudar a que las partes desarrollen alternativas creativas para un acuerdo.**
- **Ayudar a que las partes formulen ofertas finales.**

---

<sup>18</sup> BATALLA CARRILLA, J.L.: *Ponencia del Tercer encuentro de Estudios sobre El Justicia de Aragón*, Zaragoza. 24 de mayo de 2002

<sup>19</sup> MOORE, C.: *Negociación y mediación*. 1998.

### **3.2. Principios que rigen en el modelo de mediación**

- **Imparcialidad:** La mediación en el Justicia ha de armonizar los intereses individuales de los ciudadanos con los colectivos de la sociedad, sin posicionarse con ninguno de ellos.
- **Voluntariedad:** Se trata de un proceso voluntario, tanto en la decisión de inicio como en su desarrollo, pudiendo ser desistido por las partes implicadas en cualquier momento. En el artículo 19.1 de la Ley reguladora de la Institución establece que *«19.1. Todos los poderes públicos y entidades afectadas por esta Ley están obligados a auxiliar al Justicia en sus investigaciones»*, y en su apartado 2, *«Las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia o a aquel en quien delegue, las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora»*. Del análisis de este precepto legal se desprende que, si bien la Administración está obligada a facilitar el desarrollo de la actividad investigadora del Justicia, la misma no está obligada a aceptar someterse a este procedimiento, puesto que podría facilitar toda la información necesaria a través de la supervisión o cualquier otro acuerdo adoptado en la admisión de un expediente. Además, quebraría uno de los principios por los que se rige este método alternativo de resolución de conflictos, que es la voluntariedad.
- **Flexibilidad:** El proceso de mediación debe ser flexible para poder adaptarse a las circunstancias concretas del caso y de los participantes. Las pautas a seguir se convienen en cada caso por el mediador y las partes al inicio del proceso. Las partes adquieren el total protagonismo con respecto al problema a tratar de solucionar, y los plazos y las formas que se aplican en el Justicia son meramente orientativos, y van dirigidos a garantizar el mejor ritmo de las sesiones y la defensa de los derechos en discusión.
- **Confidencialidad:** Se garantizará la confidencialidad del contenido de las sesiones de mediación y de la documentación utilizada, no pudiendo ser declarada la información obtenida por el mediador a lo largo del proceso, al que asiste el secreto profesional. La confidencialidad de las partes se ancla al principio de buena fe. El modelo del Justicia comparte el criterio de exigencia de mantener la confidencialidad, siendo ésta uno de los elementos más rigurosos que la definen. Este elemento deriva de manera directa de la imposición legal de este deber a la Institución del Justicia, respecto de los asuntos y la identidad de las personas involucradas en las quejas que se tramitan.

- *Neutralidad.* El mediador debe mantener una postura de no ceder a sus propias inclinaciones o preferencias. Debe abstenerse de emitir juicios u opiniones y respetar las decisiones. No obstante, si el problema se está enquistando y las partes mantienen posturas rígidas e inflexibles, el mediador en el Justicia podría emitir una sugerencia o consejo para tratar de desbloquear la situación. De ahí que también se aluda a fórmulas conciliadoras y que, en ocasiones, haya de acudir a las mismas y se hable de mediador/conciliador.
- *Equidad.* Debe buscarse que se generen condiciones de igualdad para que ambos obtengan beneficios.
- *Legalidad.* Solo se pueden mediar derechos de libre disposición. Los acuerdos deben estar apegados a la ley.
- *Honestidad.* El mediador debe excusarse y terminar la mediación si cree que el proceso sería a favor de uno de los interesados.

El modelo de mediación del Justicia de Aragón, a la vista de lo expuesto, puede resultar muy beneficioso para la ciudadanía y las administraciones. Por una parte, para los ciudadanos, porque contribuye directamente a potenciar sus capacidades de autodefensa de sus derechos y libertades y, de otra, para las administraciones, porque la negociación y el acuerdo van asociados con el principio de buena administración, tolerancia, flexibilidad, participación y transparencia.

Partimos del hecho de que el Justicia actúa como una entidad dirigida a tratar con conflictos entre la sociedad civil y el sector público, que le corresponde el control de legalidad, tanto como ayudar a prevenir el conflicto social. La mediación puede resultar un instrumento de clara utilidad en particular frente a los problemas de carácter colectivo.

### **3.3 Metodología en el procedimiento mediador.**

La metodología seguida en estos casos es la siguiente:

1. Determinación en la fase de admisión del expediente, qué asuntos pueden ser susceptibles de ser sometidos a mediación. Podría denominarse también fase de pre-mediación, en la que el mediador/defensor identifica el conflicto y decide que es susceptible de resolverse a través de este procedimiento.
2. Se traslada al ciudadano o a los ciudadanos dicha posibilidad, solicitando su aquiescencia para iniciar este procedimiento.
3. Remisión a la administración o administraciones de la posibilidad de acudir a este método, para que manifieste su parecer al respecto. Si no la acepta, existe la posibilidad de continuar el expediente por el procedimiento ordinario.

4. Realización de la correspondiente reunión o reuniones, y es el comienzo del desarrollo de la mediación. El proceso se caracteriza por su flexibilidad, de manera que hay libertad para desarrollarlo de la manera que se considere conveniente, dentro del respeto de los principios básicos aplicables a la mediación.

En esta fase se define el problema con el fin de elaborar un plan de trabajo. Deberá recopilarse toda la información, para lo que es preciso permitir que las partes sean las que definan el problema, las que se hagan conscientes del mismo, de manera que el mediador/defensor ayude a las partes a definir el objeto del conflicto.

Se ponen en marcha todas las técnicas propias de la mediación en un proceso en que las partes deben exponer sus ideas, acercarse al conflicto, entendiendo que cada uno de ellos es único, correspondiéndole al mediador/defensor tratar de comprenderlo y delimitar los distintos elementos que lo componen.

Con el objetivo de desbloquear el conflicto, el mediador/defensor ha de ser conocedor del grado de intensidad en que el mismo se encuentra para cada una de las partes, utilizando, de ser conveniente, fórmulas conciliatorias para tratar de equilibrar sus posiciones y crear un ambiente en el que las partes puedan acercarse.

Las técnicas utilizadas en la mediación son la búsqueda de intereses frente al mantenimiento de posiciones y, posiblemente, resultará más fácil satisfacer intereses que las iniciales posturas de las partes.

5. La última fase de la mediación viene dada por la redacción del acuerdo final. Debe señalarse que el acuerdo puede ser total o parcial y que éste viene seguido del acta final.  
Si el acuerdo no resulta posible, se continúa el expediente por el procedimiento ordinario.

Es por ello por lo que en el año 2018 se acometieron internamente, siguiendo el precedente del Defensor del Pueblo de Andalucía que cuenta ya con un departamento específico en la materia y que ha adaptado su normativa legal para dotarse de instrumentos legales que apoyen estas actuaciones, labores de mediación en el seno del Justicia de Aragón que encuentran su base legal -sin perjuicio que en un próximo futuro se puedan concretar en la modificación de la Ley reguladora de forma expresa y detallada-, en el artículo 2.3 de la Ley 4/1985, que indica: «*Dentro de las sugerencias formuladas el Justicia podrá encontrarse la proposición de fórmulas de conciliación o acuerdo para solventar un problema determinado*». Pero para ello ha resultado necesario que parte del personal del Justicia de Aragón adquiera las competencias y conocimientos que las técnicas

de mediación requieren, para que se pueda desarrollar internamente con todas las garantías esta nueva área en la Institución.

La mediación interadministrativa será otro de los retos, aunque ya en el año 2019 se dio un caso en el que desde el Justiciazgo se medió entre un Ayuntamiento y la Dirección provincial de Tráfico, con buen resultado, para el apoyo en la tramitación en expedientes sancionadores de tráfico.

### **3.4. Principales actuaciones realizadas en mediación**

Desde el año 2018, en el Justicia de Aragón se han llevado a efectos las siguientes actuaciones en las que la «mediación» ha sido el eje central de trabajo en la problemática concreta actuación, dejando a un lado los procedimientos ordinarios de tramitación de queja.

#### **AÑO 2018**

##### **• Expediente DI-1049/2018.**

Se trasladó al Justiciazgo un caso en el que, tras la formulación de una Sugerencia a un Ayuntamiento, se solicitó un proceso de mediación para poder clarificar el tema y llegar a una solución consensuada.

A la vista del carácter flexible que rige la mediación, su inicio se produjo tras la formulación de una Resolución.

La resolución era del siguiente tenor literal:

#### **I.- ANTECEDENTES**

**Primero.** - *El pasado 17 de julio de 2018 tuvo entrada en esta Institución una escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, al que ruego haga alusión a ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.*

**Segundo.** -*En el referido escrito se aludía a los siguiente:*

*«Desde el año 1998 (o antes) colocó el Ayuntamiento de P. un contenedor de basura delante de la puerta de la vivienda de la Sra. X.*

*Los vecinos llenan el contenedor y echan fuera la basura. Está todo lleno de basura cuando los animales, moscas, ratas, gatos, perros, llenan de restos los alrededores del contenedor y la proximidad de su casa, y abren las bolsas que no se depositan cerradas ni dentro. Se queja de lo siguiente:*

*1.- Que los vecinos no depositan la basura en su sitio y la alcaldesa no quiere que se mueva el contenedor.*

*2.- Que la basura se recoge lunes y jueves en el pueblo, con lo que el contenedor se llena y huele.*

*3.-Que la alcaldesa ya movió un contenedor que había delante del Ayuntamiento porque afeaba el pueblo.*

4.- Que el Ayuntamiento no ha dado respuesta ni admite la queja presentada por escrito de Doña X. registrada en el Ayuntamiento el día 10 de julio de 2018.

Que todos los años, la Sra. X ha ido a quejarse al Ayuntamiento en distintas ocasiones y no ha habido respuesta de la alcaldesa. Doña X tiene que limpiar con lejía el suelo de delante de su casa, pasar agua y fregar y recoger restos varias veces por semana. Se solicita que se ubique el contenedor unos metros más arriba al final de la calle mayor donde están los contenedores de vidrio y de papel para que no afee ni moleste a los vecinos».

**Tercero.** - Examinada la queja, se acordó admitirla a supervisión y dirigirla al Ayuntamiento con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada interesando, en particular, información acerca de la posibilidad de ubicar los contenedores en un emplazamiento en el que no se ocasionaran molestias.

**Cuarto.** -En cumplida contestación a nuestro requerimiento se nos informa lo siguiente:

*Primero.* Desde el año 1998 (o antes) el Ayuntamiento colocó un contenedor de basura, pero no fue delante de la puerta de la vivienda de la Sra.X, se colocó enfrente.

*Segundo.* Si es cierto que los vecinos llenan el contenedor y echan fuera la basura, pero por ese motivo se colocó desde el pasado día 13 otro contenedor de basura orgánica para contrarrestar ese problema.

*Tercero.* El que la basura se recoge lunes y jueves en el pueblo es cierto, excepto en verano que se recoge tres veces a la semana. Este servicio de recogida de basuras lo asume la Comarca del Somontano de Barbastro.

*Cuarto.* Respecto al punto 3, el Ayuntamiento movió los contenedores que había delante del Ayuntamiento porque estaban colocados en la Plaza Mayor, por lo que el contenedor de vidrio y de cartón se llevaron a la salida del pueblo, y el contenedor de basura orgánica se colocó en una calle lo más cerca posible de la Plaza Mayor.

*Quinto.* En relación al punto 4, el Ayuntamiento contestó a la queja presentada por Dña. X. de fecha del pasado 10 de julio, el día 16 de julio, negándose ésta a recogerla. Con fecha 17 de julio se envió nueva resolución a la Sra. X, mediante correo certificado (se adjunta copia).

*Sexto.* Con respecto al hecho de que todos los años, la Sra. X. ha ido a quejarse al Ayuntamiento, sí lo ha hecho, pero verbalmente, obteniendo respuesta verbal de la alcaldesa en todas sus quejas, y además el Ayuntamiento ha comunicado a todos los vecinos la normativa al respecto.

*Séptimo.* En relación al punto en que se solicita que se ubique el contenedor unos metros más arriba, como Vd. verá en la comunicación dirigida a la Sra.

X., no es posible cambiar la ubicación porque además de crear un precedente causaría trastornos a la población de edad avanzada ya que todos los contenedores están ubicados de forma equidistante entre las casas.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Primera.**-De conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, los municipios ostentan competencias en materia de recogida y tratamiento de residuos y deben prestar necesariamente tales servicios.

**Segunda.** - El Reglamento del Servicio de Recogida y Tratamiento de los Residuos Sólidos Urbanos en la Comarca de Somontano, que tiene como fundamento legal la antecitada Ley 7/1985, comprende todas las actuaciones dirigidas a la recogida, tratamiento y/o eliminación de los Residuos Sólidos Urbanos en el territorio de la Comarca.

**Tercera.** -Al parecer, y según se deduce tanto de las afirmaciones de la interesada como del informe municipal, el acuerdo por el que se decidió la concreta ubicación de los contenedores en ese municipio fue adoptado por el propio Ayuntamiento, desconociendo si hubo una resolución administrativa motivada que justificara tales emplazamientos, y si para sí la toma de tal decisión se tomó o no en consideración las posibles alegaciones de los vecinos.

No obstante lo anterior, en más de una ocasión se ha puesto de manifiesto que esta Institución no considera apropiados los emplazamientos que disten ampliamente de los hogares de los vecinos o aquellos otros que, por su cercanía a otras vivienda, pudieran generar molestias por malos olores, ruidos u otras circunstancias que inevitablemente llevan aparejados los sistemas de depósitos de residuos. De este modo, entendemos que la Administración local debe acometer importantes esfuerzos para alcanzar soluciones del agrado de la ciudadanía en general que garanticen los derechos de todos y cada uno de los ciudadanos afectados.

**Cuarta.**-El Ayuntamiento tiene derecho a colocar los elementos necesarios para el servicio de recogida de basuras, o de cualquier otro de su competencia, donde lo estime oportuno; pero la materialización al caso concreto de tal derecho, en el que la administración cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, no debe hacerse de forma arbitraria, sino siguiendo unos criterios razonables, que bien pueden ser los de salubridad, pulcritud, ornato y bienestar ciudadano mencionados en muchas de las Ordenanzas que regulan este tema.

**Quinta.** - Esta Institución no puede pasar por alto la situación descrita por una concreta ciudadana que lleva años resultando perjudicada por los fuertes olores y situación de insalubridad provenientes de los contenedores que se encuentran a cuatro metros de su vivienda y que, según se nos señala, se limpian ocasionalmente y son vaciados dos o tres veces a la semana. Ade-

*más, el Ayuntamiento reconoce que los vecinos echan fuera la basura, por lo que el pasado 13 de julio fue ubicado un nuevo contenedor junto al existente para contrarrestar el problema que, lejos de solucionarse, se ha agravado ya que los olores y la suciedad es todavía mayor.*

*Se apunta que al final de la Calle Mayor, a escasos 30 ó 40 metros del lugar en el que actualmente se hallan ubicados, se encuentra un contenedor que siempre está vacío, emplazamiento que además no causaría perjuicio a ningún vecino, por lo que debería estudiarse la posibilidad de trasladarlos estos pocos metros, sin que esta actuación precise realizar ningún gasto.*

### **III.- RESOLUCIÓN**

*Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto:*

*Primero. - Efectuar una Sugerencia al Ayuntamiento de P. para que estudie una mejor ubicación de los contenedores objeto de esta queja conforme a los criterios anteriormente señalados y proceda, en su caso, a efectuar los cambios que resulten del mismo.*

*Segundo. -Intensificar las labores de concienciación ciudadana, vigilancia, inspección y control respecto al depósito de residuos.*

En contestación, fue el interesado el que solicitó una mediación para tratar el tema y acercar posturas por lo que, tras el consentimiento de la Corporación local, se acudió a la correspondiente localidad dónde pudo apreciarse que la ubicación apuntada por la ciudadana no era viable, puesto que el emplazamiento distaba en exceso de las viviendas que iban a hacer uso de los contenedores, pero el Ayuntamiento se comprometió a intensificar las labores de vigilancia y limpieza en la zona, para mantenerla en las debidas condiciones de salubridad y ornato público, sin causar perjuicios a los vecinos colindantes.

### **AÑO 2019**

Por primera vez en un informe anual del Justiciazgo se introduce la mediación en un apartado independiente y de forma expresa.

Aunque en puridad debe reconocerse que no se ha seguido técnicamente una metodología de trabajo según los cánones de la mediación en sentido estricto, desde el Justicia de Aragón, en el año 2019, se han llevado a efectos las siguientes actuaciones en las que la mediación ha sido el eje central de trabajo en la problemática concreta actuación, dejando a un lado los procedimientos ordinarios de tramitación de queja.

#### **• Expediente DI-404/2019.**

Los propietarios de vivienda informan del estacionamiento de vehículos en la puerta de acceso a su vivienda, dificultando, y en alguna ocasión

impidiendo, el uso normal de la misma. Tras la reunión mantenida el 30 de abril junto con la alcaldesa, se llega al acuerdo entre las partes de instalar una acera de 60 centímetros de anchura, junto con unos bolardos fijos en la fachada de su vivienda.

Una vez realizada una inspección «in situ» y celebrada una reunión con las partes, los ciudadanos y el ayuntamiento, se concreta que la forma y situación de las plazas de aparcamiento público son las adecuadas, consensuándose y acordándose la necesidad mediante elementos físicos de no obstaculizar la entrada a la vivienda.

#### • Expediente DI-402/2019

Se planteaba la instalación de ascensor en una comunidad de propietarios, respecto de cuyo proyecto los técnicos municipales plantearon sus reservas, proponiendo otras alternativas que económicamente eran mucho más costosas. Se mantuvieron diversas reuniones con las partes y una conjunta en el propio Ayuntamiento, sin que se alcanzara en este caso un acuerdo, dado que los técnicos municipales no variaban su criterio y ello impedía a los órganos político/administrativos consensuar una posición al margen de ellos.

El no alcanzar un acuerdo en mediación, conllevó continuar la tramitación del expediente por vía ordinaria.

#### • Expediente DI-81/2019

En este expediente se planteaba una discrepancia con la instalación de una zona de aparcamiento frente a la puerta de entrada de la vivienda propiedad de unos ciudadanos, en una zona de calles estrechas de una localidad.

Cuando ambas partes dieron consentimiento a este proceso, se celebró la pertinente reunión entre las partes implicadas, acordándose que debía reservarse una zona (la que impedía el acceso adecuado a la vivienda), sin posibilidad de aparcamiento, y que las plazas tuvieran sentido diagonal en batería para impedir obstáculos.

#### • Expediente DI-338/2019

Singular caso en el que a raíz de la apertura de un procedimiento ordinario de queja, por los ruidos producidos en una calle del centro de Zaragoza con motivo de la descarga de mercancías en un supermercado durante la madrugada, que en el informe del Ayuntamiento se constataba que contaba con todos los permisos procedentes, fue la propia empresa titular del establecimiento la que contactó con esta Institución y, sometiéndose ambas partes a mediación, se pactó, tras la correspondiente re-

unión al efecto, que la descarga de mercancías se produjera a última hora de la noche y primera de la mañana, sin molestias en las horas intermedias y permitiendo el descanso nocturno a los vecinos de la zona.

• **Expediente DI-192/2019**

Ante una situación de posible pérdida de la subvención por rehabilitación de un inmueble en la ciudad de Zaragoza, y en colaboración con el Servicio de Arquitectura y Rehabilitación del Gobierno de Aragón, se mantuvieron reuniones con los vecinos afectados, junto con el contratista de la obra, que a su vez reclamaba el pago de partidas no cobradas, a fin de solventar unos problemas materiales de finalización de las obras y de documentación de la misma necesarios para el cobro de una importante subvención en su día concedida.

Se tuvo igualmente que colaborar directamente con Endesa para desbloquear determinados permisos y actuaciones en la conexión a la red del ascensor del edificio. Con el acuerdo de todas las partes se solventaron los distintos problemas existentes, concluyéndose la rehabilitación, y solventándose los problemas de tramitación del pago de la subvención.

• **Expediente DI-1212/2019**

La Asociación del Mercadillo de una Plaza se puso en contacto con la Institución, ya que les han informado que los domingos 6 y 13 de octubre no iban a poder montar los puestos, ya que dicha plaza se encontraba catalogada como vía de evacuación de acuerdo al Plan de Protección establecido por la Junta Local de Seguridad. Se realizaron gestiones con el Servicio de Mercados, así como la Concejalía de la que dependía para tratar de encontrar una solución al problema. Finalmente, se les autorizó a montar el día 6 y posibilidad de compensar el 13 con otros días del año que puedan solicitar desde la asociación.

• **Expediente DI-1617/2018**

Ayuntamiento/Jefatura Provincial de Tráfico/Dirección Provincial / Guardia Civil/Diputación Provincial.

Único supuesto de mediación interadministrativa, nacido en el año 2018 pero sustanciado en el 2019, en el que el Ayuntamiento de una localidad expuso su imposibilidad material de tramitación de expedientes sancionadores de tráfico en su núcleo urbano (denuncias de la Guardia Civil), consiguiéndose que fuera la Jefatura Provincial de Tráfico quien apoyara dicha tramitación.

### • Expediente DI-1639/2018

La Institución del Justicia de Aragón, en su labor de mediación, promovió la creación de la «Mesa del Justicia sobre Ocio Nocturno en Zaragoza» el pasado mes de marzo.

Los problemas derivados del ocio nocturno en la ciudad de Zaragoza son unos de los motivos de queja por los que los ciudadanos acuden al Justicia de Aragón, principalmente por la continua contaminación acústica que padecen, así como por los problemas de suciedad y vandalismo que esto ocasiona.

Este tipo de reclamaciones se repiten año tras año, sin que las diferentes intervenciones, a pesar del esfuerzo de las Administraciones, hayan obtenido unos resultados satisfactorios para las partes afectadas, lo que puede ser muestra de la gran dificultad que el problema presenta en cuando a medidas tendentes a solucionarlo. Dicha situación afecta a diferentes zonas de la ciudad, pero se concentra principalmente en el casco histórico de la ciudad, o sectores como Moncasi, Centro o Delicias. Desde el Justiciazgo se ha sido consciente de la dificultad de la situación, donde se deben de conciliar derechos tan dispares y a veces incompatibles, como son el descanso vecinal, la actividad empresarial, la libertad deambulatoria y el ocio nocturno.

En el informe anual del 2018, el Justiciazgo se pronunció sobre las nuevas vías en las que estaba trabajando para la resolución de conflictos, como era el campo de la mediación, que tan buenos resultados estaba dando en otras defensorías.

Fruto de ello, durante el 2019 se creó y trabajó en la «Mesa del Justicia sobre Ocio Nocturno en Zaragoza». A la misma asistieron la Plataforma de Asociaciones Afectadas por el Ruido del Ocio Nocturno en Zaragoza y las principales asociaciones de hostelería, así como el Ayuntamiento de Zaragoza, el Gobierno de Aragón y la Delegación de Gobierno. A lo largo de las distintas reuniones que se llevaron a cabo por la Mesa del Ocio Nocturno, se trató de profundizar en aquellas situaciones o circunstancias que derivan en problemas de convivencia entre los vecinos, los que quieren disfrutar del ocio y los establecimientos hosteleros.

Tras reunir el trabajo realizado durante las distintas ponencias, se optó de manera conjunta que la misma debía de continuar de forma permanente en el seno del Ayuntamiento de Zaragoza. Por ello, la Institución envió al Consistorio una serie de Sugerencias (DI-1639/2018) entre las que se encuentra, además de la anteriormente citada, la idoneidad de llevar a cabo un cambio normativo que dé una respuesta jurídica rápida, eficaz y proporcional a las demandas sociales.

También desde el Justicia se apuntó como posible solución la creación de una ordenanza cívica que regulara en un solo texto las principales

conductas que afectan a la convivencia en la ciudad de Zaragoza, la cual serviría de apoyo a la pendiente de aprobación, Ordenanza de protección contra la contaminación acústica de Zaragoza. Entre las otras propuestas enviadas se encuentra el estudio de medidas para evitar el consumo de bebidas en la vía pública, reforzar el número de efectivos de la Policía Local, adelantar la finalización de aquellos eventos que, por motivo de la celebración de fiestas patronales, puedan provocar molestias de ruidos a los vecinos y especialmente en días laborables, así como llevar a cabo acciones dirigidas a concienciar a la ciudadanía de los perjuicios que ocasionan este tipo de conductas.

Se trata de la primera iniciativa en mediación colectiva que se ha desarrollado desde la Institución tras la aceptación de las partes y que tuvo como origen el gran número de quejas que de forma histórica ha venido recibiendo el Justiciazgo.

El contenido literal de la Sugerencia fue el siguiente:

#### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** - *Los problemas derivados del ocio nocturno en la ciudad de Zaragoza son uno de los motivos de queja por los que los ciudadanos acuden al Justicia de Aragón, principalmente por la continua contaminación acústica que padecen, así como por los problemas de suciedad y vandalismo que esto ocasiona.*

*Este tipo de quejas se han venido repitiendo año tras año, sin que las diferentes intervenciones, a pesar del esfuerzo de las Administraciones, hayan obtenido unos resultados satisfactorios para las partes afectadas.*

*Dicha situación se centra principalmente en el casco histórico de la ciudad, pero afecta a otras zonas como Moncasi, Centro, Delicias... Desde el Justiciazgo somos conscientes de la dificultad de la situación, donde se deben de conciliar derechos tan dispares, y a veces incompatibles, como son el descanso vecinal, la actividad empresarial, la libertad deambulatoria y el ocio nocturno.*

*Habiendo revisado los muchos expedientes que a lo largo del tiempo se han tramitado al respecto en El Justicia, muchos de ellos con Sugerencias aceptadas por las Administraciones, planteamos hace unos meses a los diversos colectivos vecinales, el poder iniciar una nueva vía que pudiera llevarnos a avanzar en el tema, a la vista de que las soluciones planteadas no han conseguido solventar la problemática existente.*

*Para ello, en busca de un nuevo mecanismo que llevara a conseguir soluciones materiales reales, se propuso la constitución de una mesa en mediación donde se pudiera reunir a los vecinos, hosteleros y Administraciones con competencias en las posibles materias afectadas (Ayuntamiento, Gobierno*

de Aragón y Subdelegación del Gobierno de España). Todos ellos respondieron muy positivamente ante la propuesta del Justiciazgo, tras lo que se optó por su puesta en funcionamiento, celebrándose la primera convocatoria el 7 de marzo de 2019 a las 10:00 horas en la sede de esta Institución.

En la Mesa del Justicia sobre Ocio Nocturno en Zaragoza se ha pretendido realizar un análisis de la convivencia entre ocio nocturno y convivencia ciudadana y, al mismo tiempo, ofrecer una reflexión y aportar propuestas con el objetivo de posibilitar que el ocio sea compatible con el derecho al descanso de los vecinos.

Desde esa perspectiva, y en el citado campo de la mediación que está siendo ya utilizado por otras defensorías ante este tipo de conflictos sociales, la pretensión que desde El Justicia se tenía era poder crear un foro en el que las partes implicadas: vecinos, hosteleros y Administraciones, pudieran confrontar sus posturas, buscar caminos de consenso y, en la medida de lo posible y siempre dentro de los cauces legales pertinentes, buscar soluciones a la problemática existente. Este camino de consenso se planteó, como queda dicho, con aquellas Administraciones que de una u otra forma tienen competencia en la materia, las cuales, desde su experiencia y aún posición de aplicaciones de la legalidad, podrán aportar los cauces y mecanismos que puedan hacer posible el pretendido consenso.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.** - Entre los principales problemas manifestados por los vecinos durante el trabajo de la Mesa, se encontraba las molestias ocasionadas por el excesivo ruido que se da en torno al ocio nocturno especialmente.

Cuando se trata de contaminaciones acústicas, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC) ponen de manifiesto las graves consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas, integridad física y moral, su conducta social y en determinados casos de especial gravedad, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, resaltando que constituyen supuestos de especial gravedad cuando se trata de exposición continuada a unos niveles intensos de ruido.

En la STC 119/2001, FJ 6, se define de un modo bastante claro aquellas condiciones y que se reiteran en la STC 16/2004, de 23 de febrero, FJ 4. Acerca del derecho a la integridad física y moral manifestó que, «cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración

*del art. 15 CE, sin embargo, cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el art. 15 CE». Por su parte, «el art. 18 CE dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2). Respecto del primero de estos derechos fundamentales ya hemos advertido en el anterior fundamento jurídico que este Tribunal ha precisado que su objeto hace referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad. De acuerdo con este criterio, hemos de convenir en que uno de dichos ámbitos es el domiciliario por ser aquél en el que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5; 137/1985, de 17 de octubre, FJ 2, y 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5). Teniendo esto presente, podemos concluir que una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida»*

*La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso López Ostra), de 9 de diciembre de 1994 (TEDH 1994, 3), en la que conoció de una demanda contra el Estado español por molestias causadas por una estación depuradora de aguas y residuos sólidos próxima a la vivienda de la demandante, reconoce que los olores, ruidos y humos contaminantes provocados por dicha estación depuradora vulneraban su derecho al disfrute de su domicilio y al respeto de su vida privada y familiar garantizados por el artículo 8 del Tratado de Roma, de 4 de noviembre de 1950 (RCL 1979, 2421), declarando su derecho a ser reembolsada de los perjuicios morales y materiales sufridos.*

*En la misma línea se pronuncia la STEDH de 16 de diciembre de 2004 (TEDH 2004, 68) (caso Moreno Gómez contra España) en la que se declara que no es necesario exigir, como hicieron las autoridades judiciales españolas, que una persona que vive en una zona acústicamente saturada tenga que probar un hecho del que la autoridad municipal era oficialmente consciente, y teniendo en cuenta la intensidad de los ruidos, nocturnos y superiores a los límites autorizados y el hecho de que se produjeran a lo largo de varios años. El Tribunal entiende que ha habido violación de los derechos al respeto a su domicilio y a su vida privada, vulnerándose el artículo 8º del Convenio, e insiste en que «atentar contra el derecho al respeto del domicilio no supone*

sólo una vulneración material o corporal, como la entrada en el domicilio de una persona no autorizada, sino también una vulneración inmaterial o incorporal, como los ruidos, las emisiones, los olores y otras injerencias. Si la vulneración es grave, puede privar a una persona de su derecho al respeto del domicilio puesto que le impide disfrutar del mismo».

Tal como recoge la jurisprudencia citada, nos encontramos ante derechos que gozan de protección constitucional, lo que requiere una especial intervención positiva por parte de las Administraciones, cuyo mandato les obliga a llevar a cabo medidas encaminadas a evitar la injerencia o limitación por parte de terceros en los derechos constitucionales.

**SEGUNDA.** - Como se ha expuesto con anterioridad, un nivel de ruidos excesivo en el domicilio tiene una afectación directa a la esfera más íntima de las personas, pues, de modo indirecto, supone una limitación al derecho a la inviolabilidad domiciliaria, así como a la integridad física y moral. Ambos derechos consagrados en nuestra Carta Magna como derechos fundamentales, los cuales, dada su relevancia jurídica, poseen mecanismos especiales de protección.

Es por ello que se debe de trabajar en una norma que trate de abarcar toda la problemática existente en torno al ruido.

**TERCERA.** - Los asistentes a la Mesa, así como la propia Institución, han valorado muy positivamente su creación como un foro de debate adecuado, donde las partes afectadas puedan exponer sus opiniones y realizar propuestas. Con tal finalidad, se acordó por parte de la Mesa que ésta debería de continuar vigente con carácter indefinido, entendiéndose que debería de ser el propio Ayuntamiento de Zaragoza quien, dentro de su organización, asumiera tal encargo.

**CUARTA.** - En las diferentes reuniones, se ha dejado constancia que el problema no se debe solo al ruido, sino que hay otro tipo de conductas de los ciudadanos que impiden o dificultan el necesario descanso. Se trata de actitudes incívicas como el abandono indiscriminado de residuos, vociferar en la vía pública, usos inapropiados del mobiliario urbano e incluso daños en la propiedad. De igual modo, se comprueba que con carácter general los problemas de ruido no vienen tanto de los propios establecimientos, como de la actividad que se da en su entorno.

**QUINTA.** - Las partes presentes reconocieron la labor que se viene desempeñando por la Policía Local para tratar de evitar los problemas derivados del ocio nocturno, si bien entendían que los medios personales resultan insuficientes para poder atender la demanda existente.

### **III.- RESOLUCIÓN**

Visto los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas por los vecinos, el sector de la hostelería y las Administraciones asistentes, en ejercicio de las

facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Zaragoza las siguientes **SUGERENCIAS**:

**PRIMERA.** - Se constituya la Mesa del Ocio en Zaragoza, con carácter permanente, en el seno del Ayuntamiento de Zaragoza con participación de las Administraciones, asociaciones vecinales y hosteleras, aportándose desde este Justiciazgo todos los trabajos realizados hasta la fecha.

**SEGUNDA.** - Dado que la actual normativa no abarca la problemática existente en toda su extensión, por lo que ciertas conductas que provocan una afección directa al derecho al descanso y convivencia no tienen una respuesta administrativa acorde, se considera necesario un cambio normativo que dé una respuesta jurídica rápida, eficaz y proporcional a las demandas sociales. Dicha respuesta, entre otras, debe incluir medidas sustitutivas orientadas a la reeducación y eliminación de las citadas conductas. Un posible instrumento normativo podría ser una ordenanza cívica que regulara en un solo texto las principales conductas que afectan a la convivencia en la ciudad de Zaragoza, sin perjuicio que otro tipo de ordenanzas regulen aspectos concretos del problema, en especial el ruido, con caracteres más técnicos.

**TERCERA.** - Que a la vista de que los problemas no vienen derivados únicamente de los propios establecimientos de hostelería, sino de la actividad de los ciudadanos en la calle, se proceda al estudio de medidas para evitar el consumo de bebidas en la vía pública, en especial en el entorno de aquellos establecimientos en los que se den este tipo de conflictos.

**CUARTA.** - Se refuerce con carácter general el número de efectivos de la Policía Local y, en particular, en aquellas unidades implicadas en el ocio nocturno.

**QUINTA.** - Se valore la posibilidad de adelantar la finalización de aquellos eventos que, por motivo de la celebración de fiestas patronales, puedan provocar molestias de ruidos a los vecinos y especialmente en días laborables.

**SEXTA.** - Puesto que las molestias del ocio no devienen únicamente por el ruido producido, sino que nos encontramos con molestias accesorias como son el abandono de residuos, actos vandálicos u otros actos que afectan a la limpieza pública, se lleven a cabo acciones dirigidas a concienciar a la ciudadanía de los perjuicios que ocasionan este tipo de conductas.

En cumplida contestación, el Ayuntamiento de Zaragoza informó al Justicia de Aragón que la constitución de la Mesa del Ocio Nocturno se ha incorporado en el proyecto normativo de la Ordenanza Municipal de protección contra la contaminación acústica de Zaragoza. Concretamente en Art. 4.2 dice textualmente: «Con el objetivo de campañas, hacer el requerimiento del cumplimiento de la ordenanza y facilitar la participación activa de representantes de todas las Administraciones y otros acto-

res implicados -así como su concertación-, el Ayuntamiento creará una Mesa de Concertación permanente sobre el ruido en Zaragoza, con una especial atención a la promoción de un ocio nocturno sostenible.

Además, se señaló que los portavoces de los grupos municipales habían acordado iniciar los trámites para la elaboración de una ordenanza que regule la convivencia cívica en Zaragoza en la que se podrán regular las medidas para evitar el consumo de bebidas en la calle.

No obstante, añadieron que el Art. 24.2 del proyecto normativa de Ordenanza de protección contra la contaminación acústica prohíbe la consumición en el exterior del establecimiento, salvo en las zonas especialmente habilitadas y autorizadas para ello (veladores, terrazas, etc....). En caso de incumplimiento serán responsables solidarios tanto los consumidores como los titulares de las actividades, siempre y cuando se acredite de manera fehaciente que la consumición ha sido proporcionada deliberadamente para su ingesta en la vía pública.

### **AÑO 2020**

En el año 2020, en la Oficina del Justicia de Aragón se han iniciado quince expedientes admitidos a mediación y que, con motivo de la situación sanitaria, se encuentran todavía en tramitación ya que, pese a la aceptación por las partes en conflicto, la inicial reunión o las posteriores, no han podido ser celebradas.

Se menciona uno iniciado en enero de 2020, y que culminó en el mes de febrero del mismo año.

#### **• Expediente 52/2020**

En el mismo, un ciudadano manifiesta disconformidad con la colocación de cuatro contenedores de materia orgánica, envases, papel y vidrio, frente a su local de negocio. Añadía que la reciente ubicación de un supermercado en la plaza, había conllevado la pérdida de nueve plazas de aparcamiento, no entendiendo cómo se había elegido ese emplazamiento, ya que ubicar los contenedores permanentes frente a establecimientos comerciales, pues generan molestias por malos olores, ruidos u otras circunstancias que inevitablemente llevan aparejadas los sistemas de depósitos de residuos.

Por ello, sostenía que se debía valorar la posibilidad de nuevas soluciones técnicas para la instalación de contenedores de residuos que permitieran minimizar la incidencia estética y ambiental de los mismos, intensificando las labores de conciencia ciudadana, vigilancia, inspección y control respecto del depósito de residuos.

La respuesta proporcionada a la instancia fue que la distribución actual de los contenedores realizada recientemente por los Servicios Técnicos y el Servicio de Recogida y Transporte de Residuos, se había realizado en base a criterios de viabilidad técnica y económica del servicio y con el fin de mejorar la recogida selectiva y el reciclaje de residuos.

En consecuencia, el Justicia se dirigió tanto al afectado, como al Ayuntamiento de la localidad en la que planteaba la controversia, solicitando que indicaran su parecer cerca de mantener una reunión con el citado Ayuntamiento, el afectado y el personal correspondiente del Justicia y, así, establecer una mediación en este concreto asunto que ayudara a las partes a encontrar puntos de encuentro y posibles soluciones al conflicto planteado.

Tras la aceptación de todas las partes, se celebró una reunión en la sede del Ayuntamiento, descartándose los emplazamientos alternativos propuestos por varios motivos: unos, porque las islas de reciclaje no pueden tener elementos encima de ellas (cables, farolas...), otros porque distarían en exceso de las distancias de las viviendas y, por último, porque las islas han de estar ubicadas a la derecha del tráfico, puesto que el camión circula por la misma y no podría realizar la maniobra del vaciado.

No obstante lo anterior, el Ayuntamiento se comprometió a mantener la calle en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, intensificando la limpieza en la misma y manifestando su voluntad de iniciar dicha limpieza fuera del horario laboral, empezando las labores por esa zona.

#### **4. CONCLUSIÓN**

En definitiva, el Justicia de Aragón aboga por propiciar la mediación de manera decidida sobre la base de una cultura de diálogo y mecanismos de autocomposición, situando el origen de la solución en el acercamiento de las partes, y buscando alternativas y propuestas que convengan a ambas para tratar de solventar definitivamente el conflicto, al ganar todos. Se trata, en definitiva, de restaurar el orden jurídico perturbado con el conflicto, y por eso se habla de la mediación como Justicia Restaurativa.

La mediación ha de velar por garantizar la información veraz y la transparencia concienciando al ciudadano de su enorme capacidad para llegar a la raíz del conflicto y así, asumir el protagonismo en la toma de sus propias decisiones, encaminadas a resolver el conflicto (lo que ha de favorecer a todas las partes), posibilitando un mutuo entendimiento. Para ello, resulta preciso, cumpliendo con las debidas garantías jurídico-legales, que los cambios de modelo pasen del lineal clásico (proceso adversarial/ ganar-perder) a uno complejo, basado en la oferta de otros mecanis-

mos para la resolución de conflictos en Derecho (proceso colaborativo / ganar-ganar). Es también imprescindible incorporar a éstos, otros métodos de trabajo que sean capaces de arbitrar tres aspectos fundamentales (el conflicto, la comunicación y las relaciones) en donde los protagonistas autogestionen voluntariamente sus diferencias.

En la cuarta edición del Simposio Mediación y Tribunales que organiza GEMME España, se concluyó que *«Los Defensores del Pueblo se configuran como instituciones idóneas para el impulso de la mediación, en tanto que reciben de primera mano la voz de la ciudadanía, sus necesidades y desesperanzas respecto a la actuación de los poderes públicos.»*

El camino que hemos iniciado en el JUSTICIAZGO está produciendo sus frutos y la colaboración que estamos obteniendo de las administraciones en general, y sobre todo de la local, es esperanzadora.

Para los ciudadanos que acuden al Justicia es una doble oportunidad: primero se intenta una mediación y si no se consigue un resultado positivo se continua con el procedimiento ordinario, sin estar presionados por plazos procesales perentorios, como sucede en la administración de justicia.

El Justicia Dolado en sus comparecencias ante el Pleno de las Cortes de Aragón, con motivo de la presentación de los informes anuales de la Institución de 2018 y 2019, ha trasladado al legislativo aragonés la necesidad, desde el consenso deseable, de una pronta modificación de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

Uno de los puntos en que se entiende debe incidirse en el futuro texto legal es en dar mejor cobertura a actuaciones de conciliación o mediación. Ambas figuras se han venido usando en el Justiciazgo desde hace tiempo, con escaso soporte normativo, de tal forma que se puedan solventar las dudas mediante la expresa regulación en dicha reforma, como se ha venido produciendo de forma importante en otras defensorías, con grandes resultados prácticos.

Siendo un requisito necesario el previo sometimiento voluntario de las partes a dichos procedimientos, si que debería exigirse a las administraciones al menos la obligación de acudir a una primera reunión informativa, que a buen seguro en muchos casos podrá ser canal de solución del problema.

## BIBLIOGRAFÍA

- BATALLA CARRILLA, J.L. (2002): «La Mediación en el Justicia», *Tercer Encuentro de Estudios sobre el Justicia de Aragón*. Editorial El Justicia de Aragón, pp. 185-197. Zaragoza.
- CARBALLO MARTINEZ, G. (2008): *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*. Editorial Thomson-Aranzadi. Pamplona.
- 2013: «La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal». *Revista Jurídica de Castilla y León número 29*, pp. 6.
- MURILLO GARCÍA ATANCE, I (2002): «El Justicia de Aragón, algunas cuestiones pendientes», en *Revista Aragonesa de la Administración Pública nº 20*. Editorial Diputación General de Aragón, pp. 117-165. Zaragoza.
- PAREJO ALFONSO, L. (1992): «El Defensor del Pueblo como institución de control de la Administración Pública». En VV.AA.: *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Problemas y Perspectivas*. Editorial Universidad Carlos III, pp. 103-132. Madrid.
- PUY MUÑOZ, F. (2007): «La expresión mediación jurídica. Un análisis tópico», en AA.VV. *Mediación y solución de conflictos. Habilidades para una necesidad emergente*. Editorial Tecnos, p. 21 y ss. Madrid.
- Publicación del dPA sobre Mediación: *Servicio de Mediación del dPA*. <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/mediacion/mediacion-final-interactivo.pdf>
- RODRÍGUEZ-ARANA. (2015): J.: «Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales». *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, número 2, p. 117.
- SÁNCHEZ GARCÍA, A. (2017): «La oportunidad de la Mediación Administrativa como respuesta a las necesidades del sistema de resolución de conflictos entre administración y administrado». En: *La mediación como método para la resolución de conflictos*. Director: CABRERA MERCATO, Rafael. Coordinador: QUESADA LÓPEZ, Pedro M. Editorial Dykinson, pp. 365. Madrid.
- SANTOS SILVA, R.F.: «Mediación administrativa: un camino hacia la buena administración». <https://prezi.com/p/2rv8sqv-daw0u/tfm-renata/>
- SOLANO SAINZ, V. (2010): «De seña de identidad a Ombudsman contemporáneo». *Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007: Políticas Públicas ante el nuevo marco estatutario*. Edición: Vicepresidencia, Gobierno de Aragón, ISBN: 978-84-8380-229-8, pp. 159-189. Zaragoza.