

LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN PARA EL DEBATE DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA CUBANA

ADMINISTRATIVE MEDIATION: A FIRST APPROACH FOR DEBATE FROM THE CUBAN LEGAL PERSPECTIVE

ORISELL RICHARDS MARTINEZ *

RESUMEN

En el artículo se analiza la mediación administrativa como parte de los métodos alternos de solución de conflictos y a los fines de resaltar su trascendencia en el marco de las relaciones jurídico-administrativas. Desde esta perspectiva, y tomando como referencia sus particularidades, los objetivos se dirigen a destacar los presupuestos esenciales para su ordenación, así como, algunas de las cuestiones que pudieran limitar su plena realización; criterio que fundamenta la utilización de los métodos teórico-jurídico, histórico y de comparación jurídica. En este orden, y a modo de cierre, se toma como referencia la entrada en vigor del texto constitucional cubano de 2019, así como el resto de las disposiciones normativas para el desarrollo de estos contenidos en el contexto nacional, con el propósito de reconocer las valoraciones sobre la mediación y poner de relieve su significación para la solución de determinadas controversias entre la Administración Pública y los administrados.

PALABRAS CLAVE: Mediación administrativa, Administración Pública, administrados y conflictos.

* Doctora en Ciencias Jurídicas y Máster en Derecho Constitucional y Administrativo. Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, Cuba, con diversas publicaciones en materia administrativa. ORCID: 0000-0003-0192-2173.

ABSTRACT

The article analyzes administrative mediation as one of the alternative dispute resolution methods, aiming to highlight its significance within the framework of administrative legal relations. From this perspective, and taking its particularities as a reference, the objectives are directed towards highlighting the essential foundations for its regulation, as well as some of the issues that could limit its full implementation. This approach justifies the use of the theoretical-legal, historical, and legal comparison methods. Accordingly, and by way of conclusion, the entry into force of the Cuban constitutional text of 2019, as well as the other regulatory provisions for the development of these contents in the national context, are taken as references. The purpose is to acknowledge the assessments regarding mediation and to emphasize its significance for resolving certain disputes between the Public Administration and citizens.

Keywords: Administrative Mediation, Public Administration, Administered Individuals and Disputes.

1. NOTAS INTRODUCTORIAS

Los métodos alternos de resolución de conflictos constituyen mecanismos diseñados para facilitar la búsqueda de soluciones frente a determinadas controversias, en consonancia con la agilidad, la economía procedimental y la colaboración que caracterizan su diseño y ordenación.

En esta línea de razonamiento, debe destacarse que la aparición de estos medios alternativos significó una oportunidad para la descongestión de las administraciones de justicia hasta alcanzar una identidad propia en su regulación e implementación; al tiempo que representó una transformación en la concepción socio-jurídica para ordenar las relaciones entre

las personas.¹ Desde esta mirada, su naturaleza jurídica atiende no solo a la posibilidad de simplificar las formalidades, los tiempos y los costos, sino también, de proveer -en correspondencia con cada caso en concreto- los espacios de intercambio para el perfeccionamiento de la comunicación entre las personas. Criterios que resultaron esenciales para su implementación, en tanto, favorecían a largo plazo la conservación de los vínculos, así como, la convivencia pacífica en el contexto de la sociedad moderna.

A las condiciones precedentes, se adiciona la complejidad que representa el incremento y diversidad de la naturaleza de los conflictos, así como, la inserción de estos métodos alternos de solución, en el marco de las múltiples opciones de que disponen las personas para dirimir sus controversias. Ello explica, de una parte, la evolución que ha caracterizado su reconocimiento jurídico, en correspondencia con las demandadas y necesidades de cada espacio geográfico; y de otra, a la posibilidad de su inserción como parte de la amplia gama de mecanismos de protección para los ciudadanos. Fundamento que destaca, *per se*, que su propia regulación es una oportunidad para una mayor protección y defensa en estos ámbitos desde la perspectiva jurídica.

Es por esta razón, entre otros, que desde el punto de vista doctrinal y normativo han sido disímiles los tipos de métodos utilizados para la solución de controversias, lo que ha servido de referente -en estrecha relación con el orden jurídico vigente de cada nación- para su tratamiento desde la perspectiva jurídica. Entre los más tradicionales suelen destacarse -en correspondencia con el nivel o grado de control de las partes-, la negociación, mediación, conciliación, arbitraje, entre otros. Para el trabajo

¹ En torno a esta idea, interesa la observación de Cebola cuando destaca: “[...] no propugnamos que los medios extrajudiciales de resolución de conflictos sean fomentados como bálsamos para los problemas de la justicia, sino como medios con especificidades propias que las partes escogen por considerarlos como la mejor forma de resolver sus disputas”. Cátia Marques Cebola, *La mediación* (Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013). p.23.

que se presenta, así como las reflexiones en torno a su contenido y alcance, especial atención merece la mediación, y en particular, la que tiene lugar en sede administrativa. Primero, por la trascendencia que adquiere para la ordenación de las relaciones jurídico-administrativas -frente a las polémicas que ha generado su implementación en determinados ámbitos de la Administración Pública- y segundo, por el nuevo escenario jurídico para el desarrollo de la mediación en Cuba; lo que demanda innumerables desafíos y oportunidades en pos de las garantías de su concreción y realización.

En lo que interesa a este último aspecto, desde la perspectiva jurídica nacional se ha reconocido que: “La regulación de la mediación para Cuba, sin lugar a dudas representa la mirada hacia un posible escenario que favorece la no acumulación de casos en sede judicial, una manera mucho más amigable de solución de conflictos, una propuesta que se debe hacer extensiva a todos los marcos institucionales, y concientizar la necesidad de encontrarla como vía alternativa ante controversias de índole menos nociva para el individuo.”² Criterios que fundamentan, pese a las áreas oportunidad que incorpora su implementación, los desafíos que demanda en el contexto patrio, así como, los beneficios que introduce su actual ordenación.

2. LA MEDIACIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO: ENTRE LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

El complejo escenario en el que se desarrollan los mecanismos de garantía de protección jurídica de los administrados, frente al actuar de la Administración Pública, ha ido evolucionando en el marco de los desafíos que demanda la sociedad moderna. Sin embargo, como ha reconocido Tornos Más la crisis de este sis-

² Vázquez D'Alvaré, Dánice y Carla María López Izquierdo, "Casos mediables y no mediables. ¿Siempre claros?", *Revista Cubana de Derecho* 4, n.o 02 (2024): 495-516. (P.506)

tema clásico de garantías ha replanteado sus postulados tradicionales, lo que ha fomentado, entre otros, la creación de mecanismos alternativos para la solución de controversias;³ a los fines de completar también, los espacios para la defensa de los administrados en sus relaciones jurídico-administrativas.

Diseñados para generar un diálogo entre la Administración Pública y los administrados, justo es significar que los métodos alternativos de solución de conflictos -desde la perspectiva comparada- se han ido abriendo paso en el espectro estas relaciones; lo que no significa que su reconocimiento y consagración jurídica haya llegado de manera pacífica.

Entre las modalidades de la mediación, se ha reconocido, aunque con características particulares y para determinados supuestos de hecho, la mediación administrativa. Para este caso en concreto, suele significarse que su existencia tiene lugar cuando los conflictos se desarrollan en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas, y, en consecuencia, una de las partes es la Administración Pública y la otra, los administrados. En este orden, para Rodríguez Arana: “En el derecho administrativo, la mediación hay que enmarcarla en la cuestión de la resolución o prevención de conflictos en las relaciones jurídicas entre los ciudadanos y la Administración pública [...]”.⁴ Elemento esencial a los efectos de la determinación de sus fines, así como de su contenido y alcance general.

En consonancia con las valoraciones precedentes, la noción de Carballo Martínez destaca que: “Se trata esencialmente de que la Administración, a través de un diálogo transformador, reconozca derechos e intereses legítimos, cumpla con sus obligaciones, identifique el error, revise sus acciones y, en definitiva, alejándose de la figura indeseable del silencio administrati-

³ Tornos Más, Joaquín, "Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos", *Revista de Administración Pública*, enero-abril 1995, n.o 136 (1995): 149-77. P.149.

⁴ Rodríguez Arana, Jaime, "La mediación en el Derecho Administrativo", *Revista de Derecho Público*, n.o 74 (2011): 453-86. P.466

vo, descubra y acuerde propuestas legítimas y estratégicas, hasta alcanzar un equilibrio ponderado entre el principio de legalidad administrativa y el de buena administración. [...] Se trata, por tanto, de un medio de solución de conflictos entre sujetos jurídicos privados y la Administración pública, que se realiza a través de un procedimiento contestado, mediante la intervención de un tercero mediador independiente e imparcial, cuya misión es la de facilitar la comunicación y el diálogo con las partes para alcanzar un acuerdo de voluntades.”⁵

Desde esta perspectiva, debe significarse que para algunos autores esta modalidad de mediación es una expresión del cambio de modelo en el diseño de una Administración Pública con un enfoque más colaborativo y, en consecuencia, más cercana a los ciudadanos. En este orden y como señala Dobarro Gómez “[...] los medios alternativos de resolución de conflictos son una oportunidad para hacer efectiva la nueva concepción de la actividad administrativa, más centrada en la dignidad de las personas, que en el ejercicio de las potestades. En concreto la mediación es una vía que, por su esencia marcada por la necesidad de un diálogo abierto y fecundo, facilita de manera particular una participación más intensa de los ciudadanos en la resolución de sus conflictos con la Administración Pública.”⁶

Desde esta perspectiva, la Administración Pública, al tiempo que ubica al individuo en su centro de la atención, sienta las bases para buscar, de conjunto con el administrado, una posible solución a los conflictos generados en su ámbito de actuación y desde los fundamentos que informan el buen hacer en el ejercicio de la función administrativa. Elementos que visibilizan, integralmente, una parte importante de las transformaciones que experimenta el ejer-

⁵ Carballo Martínez, Gerardo, "La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal", *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.o 29 (2013): 1-22. P. 8.

⁶ Dobarro Gómez, Cristóbal, "La mediación en Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico español: estudio desde una perspectiva iberoamericana" (PhD Thesis, Universidade da Coruña, 2023), <https://ruc.udc.es/entities/publication/4fa75331-3c26-4314-a6f8-499e8a74780b>. Consultado julio 2025, p. 78.

cicio de la función administrativa en el escenario actual, al tiempo que propenden a una mayor participación y protección de los administrados en sus relaciones con el ente público.

En esa línea de razonamiento, este diseño para la resolución de conflictos tiene en la *buena administración* un elemento con sustancial a la ordenación jurídica de estos mecanismos. Téngase en cuenta, como hemos sostenido en otras oportunidades, que las nociones en torno a la *buena administración* se han asociado a “las nuevas formas de concebir el derecho administrativo, basadas por un lado en el intento de superar la visión estrictamente formal que legitima a la Administración por el mero cumplimiento de la norma que le otorga las potestades de actuación y, por otro lado, en la voluntad de situar al ciudadano en el centro de la preocupación de las normas que ordenan la actividad administrativa”.⁷

Estas valoraciones reconocen dos de los planteamientos esenciales que mueven el panorama científico en el abordaje de este tema. Por una parte, la noción de la *buena administración* como un principio informador del adecuado funcionamiento de la Administración Pública;⁸ mientras jurídico-administrativas ha reconocido su existencia como derecho.⁹ Desde este ángulo de análisis –y unido a su concepción instrumental

⁷Tornos Más, Joaquín, “El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública”, en *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, ed. Luis Martín-Rebollo, vol. 1 (El Justicia de Aragón, 2008). P.639.

⁸ En este sentido, las valoraciones de Ponce Solé indican que se trata de: “Un Principio de largo alcance que actúa como mandato de optimización con el fin de marcar las pautas a seguir. En algunos casos el principio se traducirá en el reconocimiento de derechos frente a la actuación administrativa”. Juli Ponce Solé, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, 1.a ed., Colección Derecho público 9 (Editorial Lex Nova, 2001). P. 633.

⁹ Téngase en cuenta que: “La gestión pública es ante todo gestión de los intereses generales. En este sentido –como resalta Prats Català–, el derecho a una buena administración debe ser entendido como un derecho cívico en la medida en que no sólo protege un estatus individual, sino que se orienta a la realización de un valor de convivencia como el representado por la buena administración”. Joan Prats Català, “La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración”, *Cuadernos de Derecho Público* (Madrid), n.o 31 (2007): 17.

y garantista¹⁰ el derecho a la buena administración lleva implícito, al mismo tiempo, el deber de ofrecer una *buena administración* en el ámbito de su actuación;¹¹ lo que constituye criterio de referencia para la ordenación de las relaciones jurídico administrativas.

En consonancia con ambas tesis, de lo que se trata no es solo de convertir al individuo en el eje central al que va dirigida la actuación de la Administración Pública, sino, además, en uno de los principales actores en la gestión del interés colectivo. Estas consideraciones, también en lo referente a la ordenación de los medios alternativos de solución de conflictos, permiten fortalecer las relaciones entre la Administración Pública y los administrados, si se tiene en cuenta que la participación de estos últimos en la toma de decisiones juega un rol principal en tanto no se conciben como meros receptores de políticas públicas en su beneficio; lo que, sin lugar a dudas, redundaría en una mejor gestión de los intereses colectivos.¹² Elemento que resulta notable si se revisa el papel que deben desempeñar los administrados en el desarrollo de las relaciones jurídico-administrativas.

A tales efectos, como ha destacado Ponce Solé: “La Administración no puede elegir cualquier solución por mucho que emplee criterios extrajurídicos para ello. El ordenamiento jurídico desea que la Administración quiera decisiones que no lo vulneren, *pero quiere también que la Administración adopte*

¹⁰ Algunas consideraciones a este respecto pueden colegirse de las valoraciones de Tomás Mallén, cuando destaca que: “Por añadidura, debe resaltarse que el derecho que nos ocupa configura en sí mismo una especie de derecho-garantía o derecho instrumental, que propicia la defensa de otros derechos. En todo caso, el derecho a una buena administración, al margen de su referida condición como derecho-garantía, aporta elementos susceptibles de ser analizados bajo el ángulo de los diversos tipos de garantías de los derechos fundamentales, tanto jurisdiccionales como extrajurisdiccionales”. Beatriz Tomás Mallén, *El derecho fundamental a una buena administración* (Instituto Nacional de Administración Pública, 2004).P. 326.

¹¹ Véase Prats Català, “La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración”. P. 19.

¹² Rodríguez-Arana, Jaime, “Gobernanza, buena administración y gestión pública”, 2015, 17-18, http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_jaime_rodriguez_arana.pdf. Consultado en julio de 2015, pp. 17-18.

buenas decisiones, que administre bien en definitiva. Que cuando decida lo haga para servir de la mejor manera posible a los intereses generales".¹³

Este es un criterio, que debe reconocerse de manera especial, por la trascendencia que tiene para los ámbitos de intervención de la Administración Pública, así como la adecuada gestión del interés general; más aún cuando se resuelven controversias en su esfera de actuación. Elemento que permite acentuar dos de los presupuestos esenciales a significar en la ordenación de los medios alternativos de solución de controversias, y de manera especial, en la mediación administrativa; de una parte, el buen hacer en el ejercicio de la función pública y de otra, consustancial a la anterior, la participación para la realización de la gestión pública.

En esta línea de razonamiento se coincide con Dobarro Gómez, -cuando reconociendo los aportes doctrinales a este respecto- significa que: "[...] la utilización de métodos alternativos de resolución de conflictos en el ámbito administrativo, suponen una suerte de participación más intensa de los ciudadanos en los asuntos públicos, que a la luz del espíritu del derecho a la buena administración, no son solo una alternativa más eficaz a la revisión judicial de los actos administrativos, sino que su carácter participativo puede generar una mayor satisfacción en la resolución de los conflictos Administración-administrado, alcanzando mayor grado de eficacia en la interpretación y aplicación del concepto de interés general."¹⁴ Estas consideraciones fundamentan, desde los presupuestos de ordenación de la relaciones jurídico-administrativas, el valor de estos medios para su diseño e implementación en el ámbito público.

De esta manera, queda claro además que cuando se resuel-

¹³ Ponce Solé, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. P.127.

¹⁴ Dobarro Gómez, Cristóbal, "La mediación en Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico español: estudio desde una perspectiva iberoamericana" (PhD Thesis, Universidade da Coruña, 2023). P. 76.

ven controversias en sede administrativa, se está a lo dispuesto para la articulación de los vínculos Administración Pública- administrados, criterio que se corresponde con las nuevas formas de gestión pública y su ordenación en las condiciones actuales.

3. UN ACERCAMIENTO A LA POLÉMICA EN TORNO A LA MEDIACIÓN ADMINISTRATIVA Y ALGUNAS DE LAS PREMISAS PARA SU ESPECIAL ORDENACIÓN EN ESTE ÁMBITO

Las polémicas asociadas en torno al reconocimiento de la mediación en el ámbito administrativo no han perdido interés ni en el orden teórico, ni como consecuencia de su evolución en el orden práctico. Todo lo contrario, en la medida que se han ido incrementando los beneficios y las oportunidades que representan los medios alternativos para la solución de conflictos, y en particular, el uso de la mediación en otros ámbitos, hay que significar que no ha quedado fuera su atención desde la perspectiva administrativa.

Claro que, aunque el uso de los medios alternativos de solución de conflictos se ha ido incrementando en los últimos años, justo es reconocer que, desde el punto de vista práctico, su presencia en el contexto administrativo no ha sido notable, motivado entre otros, por las peculiaridades que caracteriza este ámbito de actuación, así como la escasa utilización por las Administraciones Públicas y, en consecuencia, su limitada regulación en determinados contextos. A este respecto, como reconoce Tornos Más: “La Administración es reacia a fórmulas convencionales para la resolución de sus conflictos, y de modo especial al recurso a la intervención de terceros que adopten en relación a la misma la posición de defensor de un interés prevalente sobre el de las partes enfrentadas.”¹⁵ Sin embargo, ello no es óbice para desconocer su trascendencia en determinados ámbitos de la actuación, como alternativa -que no resultando única para la resolución de controversias-, puede ofrecer benefi-

¹⁵ Tornos Más, “Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos”. P.136.

cios en su función complementaria a los medios de defensa administrativo.

En tal sentido, Rodríguez Arana destaca que: “[...] la mediación no implica equivalencia judicial sino, más bien, complementariedad, ya que la tutela judicial efectiva, como principio y como derecho fundamental de la persona, no puede oponerse a la posibilidad de vías complementarias a la solución de conflictos. Igualmente, la existencia de vías complementarias no puede descartar la tutela judicial efectiva, que es como sabemos, principio general y derecho fundamental de la persona”.¹⁶

No obstante, lo anterior, merecen señalarse algunas cuestiones en torno a este tema. Por un lado, que aún resulta limitado el alcance de estas vías alternativas para el Derecho Administrativo, y en particular en sede de recursos, criterio que se valora sobre la base de la sujeción de la Administración Pública al Derecho, así como de la imposibilidad de disponer del interés general, lo que se vincula además con la existencia de potestades administrativas no susceptibles de modificación.

A este respecto, pueden significarse los criterios de Dobarro Gómez, para la sistematización de algunas de las dificultades que existen a los efectos de introducir la mediación en el Derecho Administrativo, cuando reconoce: “la vinculación de la Administración por el principio de legalidad, la disponibilidad del objeto de controversia, la naturaleza revisora de la impugnación administrativa, la falta de inmediatez en la representación de las Administraciones Públicas, el carácter asistemático de la regulación de la mediación administrativa, el propio desconocimiento de la institución de la mediación, junto a la falta de recursos para implantar la mediación, y de lo que algunos sectores doctrinales consideran el riesgo de privatización del Derecho Administrativo”.¹⁷

¹⁶ Rodríguez Arana, "La mediación en el derecho administrativo". Pp. 462-463.

¹⁷ Dobarro Gómez, "La mediación en Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico español: estudio desde una perspectiva iberoamericana" (Universidad da Coruña, 2023). P. 23.

Estos elementos determinan las particularidades en las que desarrolla la mediación administrativa, así como algunas de las cuestiones que pudieran limitar su plena realización en determinados ámbitos. Entre ellos, saltan a la vista nuevamente, de una parte, lo relacionado con vinculación positiva a lo establecido en Derecho, y por la otra, lo relativo a la disponibilidad, que trae cauce también del fundamento precedente.

Desde esta perspectiva y como reconoce Carballo Martínez debe significarse que: “En el marco de un procedimiento administrativo reglado, resulta muy difícil gestionar las emociones, las posiciones, los intereses y las necesidades de quien puede encontrarse abrumado intentando buscar pruebas para su defensa, frente a una administración que, formada por técnicos expertos y de indudable reconocimiento profesional, desarrollan sus funciones a través de un sistema de regulación jurídica basado en estrategias de gestión mecanizadas que dejan poco margen de maniobra para otras interacciones en la comunicación y en el diálogo interpersonal.”¹⁸ No obstante lo anterior, se destaca por el citado autor la trascendencia de la mediación para que los conflictos entre el ciudadano y la Administración puedan desarrollarse en el marco de la legalidad.

Por otro lado, resulta significativa la implementación normativa de estos mecanismos alternativos. Para el caso de los recursos ordinarios —en sede española, por ejemplo—, se reconoce la posibilidad de su sustitución por otros procedimientos de impugnación. Es así que se dispone en los marcos del procedimiento administrativo: “Las Leyes podrán sustituir el recurso de alzada [en iguales condiciones para el recurso de reposición], en supuestos o ámbitos sectoriales determinados y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicos no sometidas a

¹⁸ Carballo Martínez, "La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal". P. 5.

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”.¹⁹

En este sentido, y aunque se trata de alternativas que se hacen más visible en materia de contratación administrativa, responsabilidad patrimonial y otros espacios específicos de la actividad de la Administración, lo cierto es que no constituye una noción a descartar en aras del perfeccionamiento de los mecanismos de protección jurídica de los administrados.

A tales efectos, el desconocimiento de la tesis anterior implicaría sustraerse de la trascendencia que puede llegar a tener su reconocimiento jurídico para la resolución de determinadas controversias. Aunque es cierto que: “[...] estas fórmulas alternativas al recurso ordinario suponen, sin duda, un cierto cambio conceptual en la forma de entender las relaciones tradicionales entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas. [...] Merecen, en suma, un juicio favorable en cuanto que pueden contribuir a dotar a las Administraciones de unos instrumentos, ciertamente flexibles, mediante los cuales se logre una mayor eficacia en la gestión de los intereses públicos”.²⁰

En este orden, son significativos otro de los beneficios que reporta Dobarro Gómez cuando sistematiza, entre las principales ventajas de la aplicación de la mediación en los conflictos en el ámbito del Derecho Administrativo: la posibilidad de control del proceso por las partes, el carácter colaborativo de la mediación, la posibilidad de que el acuerdo de mediación puede ser un ganar-ganar, que puede resolver cuestiones no solo de estricta legalidad, que la misma permite un protagonis-

¹⁹ Martín-Rebollo, Luis, *Leyes administrativas*, 18.a ed. (Thomson Reuters Aranzadi, 2014), p.753.

²⁰ Álvarez Cienfuegos, José M., "De la revisión de los actos en vía administrativa", en *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común* (Ley 30/1992 de 26 de noviembre), ed. AA.VV. (Carperi, S.L., 1993).p.339.

mo de las partes en la resolución del conflicto, la existencia de un compromiso de las partes con el resultado de la mediación, que propicia reanudar el diálogo entre las partes, permite soluciones creativas, es un procedimiento rápido y con menor coste económico que un procedimiento judicial, que facilita y conserva la relación y genera empatía entre las partes, que el acuerdo de mediación tiene una posibilidad alta de cumplimiento voluntario, y que previene conflictos futuros.”²¹

Las valoraciones precedentes permiten poner énfasis, entre otros, sobre tres de las cuestiones que en la ordenación de la mediación administrativa son esenciales para su realización: la voluntariedad, el objeto del conflicto, así como el principio de disponibilidad.

En lo que a la voluntariedad se refiere, resalta la disposición de las partes en conflicto para someterse a este método alternativo; cuestión que se erige en condición esencial para su configuración. Claro que, en sede administrativa, aunque se trata de un procedimiento voluntario, para el caso específico de la Administración Pública -conforme se reconoce desde los fundamentos de la legalidad- debe existir una regulación jurídica que determine la posibilidad de sujeción a él, máxime si se tiene en cuenta la naturaleza jurídica que le sirve de sustento.

Por su parte, en lo relativo a su objeto de conflicto y aunque en otros ámbitos de aplicación estos medios alternativos para la solución de controversias tienen un contenido y alcance más general, es necesario significar que para la Administración Pública corresponde a las relaciones jurídico- administrativas vinculadas, esencialmente, a la contratación administrativa, responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, entre otros, ya sea -siempre que se disponga jurídicamente- por sustitución en materia de recursos administrativa o en los marcos del

²¹ Dobarro Gómez, "La mediación en Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico español: estudio desde una perspectiva iberoamericana" (Universidade da Coruña, 2023). Pp.23-24.

proceso contencioso-administrativo. Claro que, en todos estos casos, lo que resulta más visible es que se trate de materias, cuyo diapasón de resolución suele ser más flexible en correspondencia con su propia naturaleza.

Por último, en lo que atañe al principio de disponibilidad, interesa a la mediación administrativa la concertación de acuerdos sobre los temas en los que resulte habilitado para estos efectos; lo que explica que deben existir casos mediables en correspondencia a los dispuesto jurídicamente. Desde este enfoque, la ordenación jurídica de la mediación administrativa se desarrolla en los ámbitos de lo establecido en Derecho, al tiempo que se determinan los límites para uso de cara a la realización del interés colectivo.

A lo anterior se adiciona la existencia de un procedimiento menos formal, menos costoso y más rápido en dependencia del contexto donde se desarrolle, condiciones que repercuten no solo en el control de los tiempos para su organización, sino además del procedimiento y sus fases, así como del resultado que de ella se deriva. Estos elementos determinan los beneficios de su ordenación, al tiempo que apuestan por ofrecer a los mediadores y operadores jurídicos el más amplio conocimiento de las oportunidades que ofrece en las condiciones actuales.

Claro que, en correspondencia con los ámbitos en que se implemente, resalta Carballo Martínez: “[...] la mediación administrativa se integra tanto en el derecho procesal litigioso, como también en el derecho material pacífico, dado que, de una parte, la mediación cumple una función tuitiva, preventiva y revisora de la actuación administrativa y, de otra, se revela como un instrumento eficaz de participación de los ciudadanos en la realización de políticas públicas dentro de los asuntos que les conciernen, y, por lo tanto, como una figura con perfiles mucho más amplios y nítidos que otros mecanismos de composición.”²²

²² Carballo Martínez, "La mediación administrativa. Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal". Pp.5-6.

Lo anterior explica cómo “En estos casos, sea mediación previa al procedimiento o en el procedimiento mismo con el fin de terminarlo, nos encontramos ante una nueva modalidad de actividad de la Administración que se puede denominar consensual, acordada o pactada. En realidad, se trata de una cierta quiebra de la prerrogativa de la acción unilateral de la Administración al permitirse que en ciertos casos sea posible que la unilateralidad se transforme en una bilateralidad a la que se dota de la misma eficacia jurídica”.²³ Elemento que interesa la transformación administrativa en estos ámbitos, al tiempo que resalta la participación activa de las personas para la realización del interés colectivo, en coherencia con las necesidades y exigencias propias de cada momento histórico.

4. LA MEDIACIÓN EN CUBA: NOTAS PRELIMINARES PARA EL ACERCAMIENTO A SU ANÁLISIS DESDE EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO

En el contexto jurídico cubano resulta esencialmente notable la presencia de la Administración Pública en la mayoría de las relaciones sociales que se desarrollan en el país, lo que pudiera producir, de manera potencial, conflictos con su actuación; al tiempo que demanda el perfeccionamiento de los mecanismos de protección jurídica de los administrados y del interés general.

A lo anterior se adiciona, el escenario de transformaciones que en el orden jurídico político tiene lugar desde hace varios años en el sector público, para la mejora continua del ejercicio de la función administrativa, así como el perfeccionamiento de las relaciones entre la Administración Pública y los administrados, como principales destinatarios de su actuación. La apuesta por el rediseño del control en la vía administrativa -con especial atención a los recursos administrativos- así como la revisión de las decisiones de la Administración Pública en sede judicial, no desconoce -en el orden teórico-normativo-, el papel que desempeñan estos mecanismos

²³ Rodríguez Arana, "La mediación en el Derecho Administrativo".p.474

alternativos para la búsqueda soluciones a las controversias jurídico-administrativas. Al contrario, refuerzan su significado en un escenario nuevo que resalta a la buena Administración y la participación como condiciones indispensables para su realización.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 2019, el fundamento del Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano incorpora nuevos cambios en la articulación de las relaciones jurídico-administrativas, lo que se convierte en una premisa necesaria respecto de la mediación, y en particular, la que pudiera desarrollarse en determinados ámbitos administrativos.

Según valoraciones de Castanedo Abay, esta nueva regulación constitucional de los medios alternos de solución de conflictos representa un hito en la ordenación de estas relaciones. En este sentido, cuando se refiere al precepto destaca: “El artículo 93 constitucional ha dado un paso adelante que resulta trascendental en la construcción de soluciones, consensos y acuerdos entre los actores de la sociedad cubana relacionada con sus conflictos, en medio de cambios importantes que prevé la nueva realidad que se construye paso a paso.”²⁴

De esta forma, cuando el artículo 93 establece que: “El Estado reconoce el derecho de las personas a resolver sus controversias utilizando métodos alternos de solución de conflictos, de conformidad con la Constitución y las normas jurídicas que se establezcan a tales efectos”,²⁵ está disponiendo, como derecho, además de las formas tradicionales, otros escenarios para la creación de acuerdos, en coherencia con las condiciones propias que ha ido demandando la sociedad. Así, como se ha destacado desde otras valoraciones en el ámbito patrio “lo cierto es que

²⁴ Castanedo Abay, Armando, "La nueva Constitución cubana y la solución alternativa de conflictos", en *Del derecho de la economía, la solución de conflictos... Y otros «demonios jurídicos»: estudios en memoria del profesor Narciso Alberto Cobo Roura*, ed. Dánice Vázquez D'Alvaré et al. (Editorial UNIJURIS, 2025). P.298.

²⁵ Asamblea Nacional del Poder Popular, "Constitución de la República de Cuba", 2019, <https://www.gaceta.official.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba>.

estipular en la carta magna la posibilidad de acceder a ellos, constituye la primera mirada desde el ámbito jurídico cubano a los métodos como posible solución, dejando atrás la posibilidad de recurrir a la vía tradicional como única forma de acceso a la justicia.”²⁶

En este orden, y tomando como referencia los esfuerzos precedentes a este respecto, la aprobación de la más reciente disposición normativa sobre la mediación de conflictos y con rango de Decreto Ley,²⁷ desarrolla estas bases constitucionales, cuando incorpora los objetivos y alcance de la mediación, sus principios y plazos, así como asuntos mediables, referencia al mediador, condición de los mediados, pago de tarifas de los servicios, procedimientos y ejecución de acuerdos.

Desde la perspectiva anterior y conforme a lo establecido a este respecto, se regula en la disposición de referencia que “el procedimiento de Mediación constituye un método voluntario, confidencial y flexible de gestión y solución de los conflictos, iniciado a petición de al menos una de las personas interesadas y aceptado voluntariamente por la o las otras personas en su caso”.

Claro que, si bien es cierto que no incorpora una mención expresa a la mediación en sede administrativa, tampoco excluye la posibilidad de su revisión, por la trascendencia que se le otorga para la realización de sus contenidos.

En esa línea de razonamiento, como reconoce el artículo 5 apartados (a) y (b) de la referida disposición normativa, especial atención merece la posibilidad de mediar tanto en los “conflictos civiles, de familia, mercantiles, inmobiliarios, del trabajo y la seguridad social, penales y cualesquiera otros asuntos, siempre que tengan carácter disponible por tratarse de asuntos en los que

²⁶ Vázquez D'Alvaré y López Izquierdo, "Casos mediables y no mediables. ¿Siempre claros? » P.507.

²⁷ Consejo de Estado de la República de Cuba, Decreto-Ley No. 69/2023 “Sobre la mediación de conflictos”, 2023, <https://www.gacetaoficial.gob.cu>.

las partes pueden decidir por ellas mismas interesar la mediación conforme a la legislación vigente; como en otros asuntos que sean susceptibles de transacción o convenio, que no vulneren el orden público, con la excepción de los relativos a la materia comercial internacional”. Con especial acento en la imposibilidad de vulnerar el orden público, máxime su trascendencia para la convivencia y la seguridad jurídica.

A este respecto, la determinación de algunos de los asuntos mediables, incluyendo aquellos que no están expresamente determinados -siempre que se pueda disponer sobre ellos conforme a lo dispuesto jurídicamente-, introduce una oportunidad para el análisis y la revisión de su implementación en determinados ámbitos administrativos; sobre la base de proveer otro espacio en la búsqueda de soluciones, frente a controversias que puedan suscitarse en determinados ámbitos jurídico- administrativo.

Claro que, sin pretender convertir este método alternativo en lo más importante, pero reconociendo el valor que ha ido adquiriendo en los últimos años, como reconoce Rodríguez Arana:

“[...] hoy nos encontramos con fórmulas y mecanismos que comienzan a admitir en su seno esquemas colaboración entre lo público y lo privado que pueden ayudar a resolver conflictos y problemas derivadas de las relaciones jurídicas entre las Administraciones públicas y los ciudadanos. La mediación, como técnica de composición de intereses, sea en el marco de la resolución de conflictos, como mecanismo alternativo a los recursos administrativos, en el seno de un procedimiento contencioso administrativo, o en el ámbito de la supervisión de la actividad administrativa para la defensa de los derechos fundamentales de la persona, ofrece en nuestro tiempo grandes posibilidades de desarrollo. Siempre que se tenga presente que no es una panacea, ni es la regla general.”²⁸

²⁸ Rodríguez Arana, "La mediación en el Derecho Administrativo". P. 484.

Lo anterior explica -en correspondencia con las experiencias que pudiera demandar su reconocimiento e impulso desde la perspectiva práctica-, la necesidad de completar pautas normativas en consonancia con las particularidades de la mediación en el ámbito administrativo y de cara a las transformaciones que informan el desarrollo de las relaciones jurídico-administrativas en sede nacional.

Claro que, como destaca Castanedo Abay:

“Resulta imposible aventurarse a tan siquiera señalar de modo genérico lo que deparará el futuro inmediato en cuanto a la aplicación del espíritu y la norma constitucional relativos a los MASC en Cuba. Hoy existen más preguntas que respuestas. [...] Lo que sí parece resultar obvio es que, dada la magnitud que han ido alcanzando las innumerables relaciones de los existentes y nuevos actores en el nuevo modelo de desarrollo del país, los métodos que se han venido utilizando para paliar la alta producción de conflictos ya no son suficientes e incluso, para el dinamismo que se espera podrían resultar en determinados casos inapropiados, dada la prontitud que requieren las soluciones conflictuales en la dialéctica socioeconómica que se necesita.”²⁹

Desde la perspectiva teórica y pese a la existencia de presupuestos jurídicos que aportan los elementos distintivos para el desarrollo de la mediación administrativa en sede comparada; justo es significar que éste no ha sido de los temas que ha demandado mayor interés desde los estudios nacionales, lo que no es óbice para desconocer las recientes valoraciones que se han ido introduciendo en torno al tema, así como su trascendencia para la ordenación de las relaciones jurídico-administrativas.³⁰

En sede local, por ejemplo, se destacan los beneficios de su instrumentación en el ámbito de la gestión municipal. Nótese cómo, se ha sostenido que “El empleo de la mediación en la

²⁹ Castanedo Abay, "La nueva Constitución cubana y la solución alternativa de conflictos".P.297.

³⁰ Bergolla Peña, Patricia, "Pautas teórico-jurídicas para la implementación de la mediación en materia administrativa en Cuba" (Tesis de Maestría, Universidad de La Habana, 2025).

gestión de conflictos en el municipio, promueve la activa participación ciudadana, a partir de la autogestión y la asunción de responsabilidades para encontrar soluciones a los problemas. Entre los principales beneficios de su implementación en nuestro país, estaría la consolidación del liderazgo local de la administración pública”.³¹

De esta forma, y como expresión también del equilibrio que debe caracterizar las relaciones entre la Administración Pública y los administrados puede resaltarse que “La mediación convierte a los protagonistas del conflicto en los actores de su resolución y crea canales de diálogo que generan una red de integración social que contribuye a detectar de forma temprana los conflictos sociales. Más allá de su naturaleza preventiva de futuros conflictos, es un mecanismo alternativo que facilita a los actores locales asumir posturas en cuanto a la adopción de políticas públicas y e influir en la toma de decisiones. El valor está asociado a la calidad en la gestión de los conflictos de la población, satisfacción de necesidades, la disminución de quejas y el resultado de la transformación social y la transformación organizacional que le permita utilizar nuevas herramientas en el cumplimiento de sus objetivos.”³²

Frente al escenario que se analiza, el reconocimiento de la mediación en el ámbito administrativo destaca por sus potencialidades en esta sede, y de manera especial, por la trascendencia que adquiere para la gestión de la Administración Pública. Al mismo tiempo, se ofrece al ciudadano la posibilidad de resolver sus controversias en los marcos de un procedimiento administrativo que, por su naturaleza, también pudiera resultar más sencillo y menos complejo en su ordenación y puesta en práctica.

³¹ Medina Sarmiento, Rosabel Francisca et al., "La mediación en la gestión municipal de los conflictos. Aportes de las investigaciones demográficas", *Novedades en Población* 18, n.o 36 (2022): 143-66. (P.149).

³² Medina Sarmiento et al., "La mediación en la gestión municipal de los conflictos. Aportes de las investigaciones demográficas". P. 157.

A MODO DE CIERRE

En sede administrativa la mediación se registra como uno de los métodos alternativos de solución de conflictos, lo que resalta su reconocimiento jurídico, con las particularidades y la impronta que el ordenamiento de cada país le reconoce. Claro que, desde este ámbito, también se reconoce para determinados conflictos y no en todos los casos, sino de manera específica a los vinculados, en ocasiones a la contratación administrativa o a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, entre otros.

En consonancia con las valoraciones precedentes, y teniendo en cuenta que en los últimos años el valor de los medios alternativos de solución de conflictos ha ido transformándose, lo que evidencia su trascendencia frente a las limitaciones que aún se reconocen respecto de la mediación sede administrativa. Se trata de un sistema de solución de conflictos que, aunque relativamente reciente desde los predios nacionales, resulta necesario seguir impulsando en su comprensión y alcance, para la apertura de nuevos espacios en la solución de controversias, de acuerdo con las exigencias del buen hacer administrativo, así como la garantía de protección jurídica de los administrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Cienfuegos, José M. "De la revisión de los actos en vía administrativa". En *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, editado por AA.VV. Carperi, S.L., 1993.
- Asamblea Nacional del Poder Popular, "Constitución de la República de Cuba". 2019. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitución-de-la-república-de-cuba>.
- Bergolla Peña, Patricia, "Pautas teórico jurídicas para la implementación de la mediación en materia administrativa en Cuba" (Tesis de Maestría, Universidad de La Habana, 2025).
- Carballo Martínez, Gerardo, "La mediación administrativa.

- Algunas propuestas para su implementación en el régimen jurídico administrativo y procesal". *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.o 29 (2013): 1-22.
- Castanedo Abay, Armando, "La nueva Constitución cubana y la solución alternativa de conflictos". En *Del derecho de la economía, la solución de conflictos... Y otros «demonios jurídicos»: estudios en memoria del profesor Narciso Alberto Cobo Roura*, editado por Dánice Vázquez D'Alvaré, Taydit Peña Lorenzo, y Manuel Alejandro Dávalos RaymondLa. Editorial UNIJURIS, 2025.
- Consejo de Estado de la República de Cuba, Decreto-Ley No. 69/2023 "Sobre la mediación de conflictos", 2023, <https://www.gacetaoficial.gob.cu>.
- Dobarro Gómez, Cristóbal, "La mediación en derecho administrativo en el ordenamiento jurídico español: estudio desde una perspectiva iberoamericana". PhD Thesis, Universidade da Coruña, 2023. <https://ruc.udc.es/entities/publication/4fa75331-3c26-4314-a6f8-499e8a747-80b>.
- Dobarro Gómez, Cristóbal, "La mediación en derecho administrativo en el ordenamiento jurídico español: estudio desde una perspectiva iberoamericana". PhD Thesis, Universidade da Coruña, 2023.
- Marques Cebola, Cátia, *La mediación*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013.
- Martín-Rebollo, Luis, *Leyes administrativas*. 18.a ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
- Medina Sarmiento, Rosabel F. et al., "La mediación en la gestión municipal de los conflictos. Aportes de las investigaciones demográficas", *Novedades en Población* 18, n.o 36 (2022): 143-66.
- Ponce Solé, Juli. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. 1.a ed. Colección Derecho público 9. Editorial Lex Nova, 2001.
- Prats Català, Joan, "La lucha contra la corrupción como parte

- integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración", *Cuadernos de Derecho Público* (Madrid), n.o 31 (2007)
- Rodríguez Arana, Jaime, "La mediación en el derecho administrativo". *Revista de Derecho público*, n.o 74 (2011): 453-86.
- Rodríguez-Arana, Jaime, "Gobernanza, buena administración y gestión pública". 2015. http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_jaime_rodriguez_arana.pdf.
- Tomás Mallén, Beatriz, *El derecho fundamental a una buena administración* (Instituto Nacional de Administración Pública, 2004).
- Tornos Mas, Joaquín, "El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública". En *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, editado por Luis Martín-Rebollo, vol. 1. El Justicia de Aragón, 2008.
- Tornos Más, Joaquín, "Medios complementarios a la resolución jurisdiccional de los conflictos administrativos". *Revista de Administración Pública*, enero-abril 1995, n.o 136 (1995): 149-77.
- Vázquez D'Alvaré, Dánice, y Carla María López Izquierdo, "Casos mediables y no mediables. ¿Siempre claros?". *Revista Cubana de Derecho* 4, n.o 02 (2024): 495-516.