

LA MEDIACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PLANEAMIENTO URBANO

MEDIATION AS A TOOL TO STRENGTHEN CITIZEN PARTICIPATION IN URBAN PLANNING

DULCE LOPES

Profesora Auxiliar

Univ. Coimbra, Instituto Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra

dulce@fd.uc.pt

LUCÍA MUÑOZ BENITO

Investigadora auxiliar convidada

Univ. Coimbra, Instituto Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra

Lucia.munoz@ij.uc.pt

Data de recepció: 8 d'octubre de 2025 / Data d'acceptació: 24 de novembre de 2025

RESUMEN: El presente artículo trata sobre la posible y deseable integración de los mecanismos de mediación en los procedimientos de toma de decisiones y elaboración de planes y programas sobre desarrollo urbano. Sin olvidar algunas dificultades para conciliar las características típicas de la mediación y los procedimientos públicos, el presente artículo aboga por la inclusión, incluso mediante una adecuada imposición legislativa, de una metodología participativa rica y sólida que incluya momentos de mediación y facilitación reales y efectivos. Con esta evolución no solo se mejora la toma de decisiones en asuntos que

interesan a todos, sino que se valora la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos.

ABSTRACT: This article discusses the possible and desirable integration of mediation mechanisms into decision-making procedures and the drafting of urban development plans and programmes. Without overlooking certain difficulties in reconciling the typical features of mediation and public procedures, this article advocates the inclusion, for instance through appropriate legislative measures, of a rich and robust participatory methodology that includes real and effective moments of mediation and facilitation. This development not only improves decision-making on matters that are of interest to all but also enhances and values citizen participation in democratic processes.

RESUM: Aquest article tracta sobre la possible i desitjable integració dels mecanismes de mediació en els procediments de presa de decisions i d'elaboració de plans i programes en matèria de desenvolupament urbà. Sense oblidar algunes dificultats per conciliar les característiques pròpies de la mediació amb els procediments públics, l'article defensa la inclusió, fins i tot mitjançant una adequada imposició legislativa, d'una metodologia participativa rica i sòlida que incorpori espais de mediació i facilitació reals i efectius. Amb aquesta evolució, no només es millora la presa de decisions en assumptes d'interès general, sinó que també es posa en valor la participació de la ciutadania en els processos democràtics.

PALABRAS CLAVE: Participación ciudadana – mediación – facilitación – planes y programas – desarrollo urbano.

KEYWORDS: Citizen participation – mediation – facilitation – plans and programs – urban development.

PARAULES CLAU: Participació ciutadana – mediació – facilitació – plans i programes – desenvolupament urbà.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DE LA CONSULTA AL DIÁLOGO. 1. Carencias de la participación ciudadana. 2. Hacia la materialización plena de la participación real y efectiva. III. LA MEDIACIÓN COMO FACILITADORA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. IV. LA INCORPORACIÓN DE TÉCNICAS FACILITADORAS EN LOS PROGRAMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA. 1. Los ejemplos de Canarias, Navarra, País Vasco y Extremadura. 2. La regulación catalana. 3. Hacia un municipio participativo. V. ALGUNAS DIFICULTADES Y SU POSIBLE SUPERACIÓN. 1. La confidencialidad de los procesos de mediación versus la amplia transparencia de los procesos urbanísticos. 2. La naturaleza subordinada de la mediación versus los actos de competencia pública. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La tradición jurídica ha entendido la mediación como un medio extrajudicial de resolución de conflictos¹ o un “medio *adecuado* de solución de controversias”, que es como la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles la define tras la reciente modificación operada por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

En España, la regulación de la mediación se encuentra en la citada Ley 5/2012, que 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. Como la propia exposición de motivos señala, su regulación va más allá del contenido de la Directiva europea, pues no se centra únicamente en la resolución de litigios transfronterizos, sino que contiene un “régimen general aplicable a toda mediación que tenga lugar en España”. Con la importante salvedad de que la mediación debe estar “circunscrita al ámbito de los asuntos civiles y mercantiles”.

En efecto, el artículo 2 de la Ley incluye entre su ámbito de aplicación las mediaciones en asuntos civiles o mercantiles y excluye explícitamente y, “en todo caso”, la mediación en las que una de las partes sea una Administración Pública. La regulación española difiere, así, de la transposición portuguesa de la Directiva europea mediante *Lei n.º 29/2013, de 19 de Abril*, cuyo ámbito de

¹ Como defendido por Lopes y Patrão (202: 10), utilizamos este término y no el más común de “medio alternativo de resolución de litigios” (por su influencia del inglés “*Alternative Dispute Resolution*”) por entender que la mediación no pretende sustituir la vía judicial sino que más bien la relación que se establece es de adecuación y complementariedad.

aplicación varía. Por un lado, los principios generales aplicables a la mediación realizada en Portugal no solo se aplican a la mediación civil y comercial sino también a la realizada en litigios administrativos. Por otro lado, la Ley regula el régimen jurídico de la mediación civil y mercantil, de los mediadores y de los sistemas públicos de mediación, excluyéndose así el de la mediación en asuntos administrativos (Lopes y Patrão, 2024: 926-927).

En España, la doctrina sigue reflexionando sobre las posibilidades de incorporar la mediación en la resolución de conflictos jurídico-administrativos, tanto en el ámbito judicial como en el procedimiento administrativo². En este sentido, la reciente Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, no niega esta posibilidad, pero sí que la pospone. Su Título II contiene un capítulo dedicado a la regulación de los medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional, excluyendo expresamente a los “asuntos de cualquier naturaleza en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público” y “a la espera de la futura regulación de estos mismos medios adecuados de solución de controversias en el ámbito administrativo y en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, lo que requiere de un instrumento legislativo propio y diferenciado”³. Este instrumento legislativo deberá aprobarse en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley Orgánica (Disposición final trigésima primera).

En este contexto, este artículo no pretende ahondar en esta reflexión. Esto es, en el análisis jurídico de cómo la mediación puede incorporarse en el ordenamiento jurídico como un mecanismo de resolución extrajudicial de conflictos donde una de las partes sea la Administración Pública, ni de su aplicación intrajudicial en litigios administrativos. Tampoco se pretende abordar cómo podría incorporarse la mediación en el seno del procedimiento

² Por todos, véase el libro publicado recientemente Gifreu y Rodríguez (2025). En Portugal, Lopes y Patrão (2024: 975-976) concluyen que, a pesar de las posibilidades de la mediación en materia administrativa, hay una serie de cuestiones –en lo que se refiere a su ámbito de intervención, efectos procesales y principios rectores– que aún deben ser desarrolladas por el legislador, así como por la práctica y la doctrina administrativas.

³ La exposición de motivos señala que “el interés general que subyace en la intervención de todas las entidades del sector público, así como el carácter público de la financiación que soporta su funcionamiento, la sumisión al estricto principio de legalidad por exigencia del artículo 103 de la Constitución y la autotutela declarativa y ejecutiva de los actos administrativos determina la imposibilidad de que los medios adecuados de solución de controversias reciban un tratamiento legislativo asimilable al que se contiene en esta ley para los asuntos civiles y mercantiles”.

administrativo regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), ya sea como forma de terminación convencional o como sustitución del recurso de alzada⁴. Esto es, como método de solución de conflictos ya patentados.

En cambio, este artículo aborda las posibilidades de incorporación de las características facilitadoras intrínsecas a la mediación en el seno de procesos participativos previos a la toma de decisiones administrativas que impactan el territorio. Ello con el fin de evitar los formalismos que los aquejan en la actualidad y conseguir una mayor y mejor incorporación de los intereses de todas las partes afectadas.

Para ello, en primer lugar, se expone una crítica a la configuración actual de los métodos de participación ciudadana y una reflexión sobre la capacidad de mejora en pro de la legitimidad de las decisiones administrativas (II). Para paliar estas carencias, se detallan las posibilidades que ofrece la mediación como técnica facilitadora de la participación en el seno de procedimientos de planeamiento urbanístico (III). A continuación, se presentan las experiencias autonómicas más avanzadas que incorporan técnicas mediadoras en las previsiones legales de los programas de participación ciudadana (IV) para concluir con la presentación de algunas de las dificultades que podría plantear el recurso a la mediación en el seno de un procedimiento de elaboración de planes urbanísticos y cómo podrían superarse (V).

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DE LA CONSULTA AL DIÁLOGO

1. Limitaciones en la aplicación de la participación ciudadana

La participación ciudadana está consagrada en el artículo 9.2 de la Constitución española. Bajo esta previsión general, el artículo 105 establece diversas exigencias específicas de participación de los ciudadanos en la actuación administrativa, como la audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas y la garantía de participación en el procedimiento a través del cual deban producirse los actos administrativos.

⁴ Que son los dos supuestos a los que parece poder limitarse en la actualidad (Casado Casado, 2023).

Con carácter básico, la LPAC regula diversos mecanismos de participación como el trámite de audiencia (art. 82), información pública (art. 83), y la consulta, audiencia e información públicas en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias (art. 133).

Este planteamiento básico viene experimentando avances en la legislación ambiental. La aprobación del Convenio de Aarhus en 1998 consagró los derechos de acceso a la información sobre medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental.⁵ Posteriormente, la Unión Europea, para contribuir al cumplimiento de las obligaciones que de él resultaban, adoptó la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, así como la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente. Estas Directivas se transpusieron al ordenamiento jurídico español con la aprobación de la Ley 27/2006, de 18 de julio (en adelante, LAIPA).

Respecto del derecho de participación pública, la LAIPA lo regula para determinados planes, programas y disposiciones de carácter general, y difiere su regulación a la legislación sectorial específica en supuestos como en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, entre otros. Por cuestiones competenciales, la LAIPA no regula los trámites procedimentales a través de los cuales se debe garantizar el derecho a la participación pública sino únicamente los contornos sustantivos de este derecho. Así, en virtud del art. 3.2, la participación debe ser realizada de tal modo que garantice el acceso a la información con una antelación suficiente, las alegaciones puedan formularse en un momento en el que aún estén abiertas todas las opciones, que estas se tengan debidamente en cuenta, que se dé publicidad al resultado definitivo del procedimiento incluyendo la información sobre la participación y, por último, que

⁵ Para América Latina y el Caribe, fue adoptado en 2018 el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, también conocido como Acuerdo de Escazú. A diferencia del Convenio de Aarhus, este regula la posibilidad de promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, como la mediación, la conciliación u otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias (art. 8.7).

la participación sea *efectiva y real*. Estas consideraciones se repiten en el artículo 16, que se cierra con una cláusula que alude al carácter de mínimos de estas disposiciones, al establecer que lo previsto en él “no sustituye en ningún caso cualquier otra disposición que *amplíe* los derechos reconocidos en esta Ley”.

Como se adelantaba, la elección procedimental específica para dar efectividad a este derecho de participación dependerá de cada normativa sectorial. Lo habitual, sin embargo, es encontrar configuraciones de la participación de marcado carácter formalista y cuyas características se confunden con las de la información pública, lo que dista mucho de las exigencias legales de una participación real y efectiva.

En este sentido, no estamos ante un “diálogo de sordos”, como lo califica Plaza Martín (2018), sino más bien, diríamos, ante una ausencia total de diálogo. No lo es, desde luego, si nos atenemos a la definición de este término en el Diccionario de la Real Académica Española, en cuya primera acepción se refiere al diálogo como la “plática entre dos o más personas, que alternativamente manifiestan sus ideas o afectos”. La participación pública a la que estamos habituados no supone una interacción alternativa, esto es, donde las intervenciones se van sucediendo. Hay, en efecto, cierta interacción desde el momento en el que la persona que participa hace sus alegaciones y la Administración debe –lo que no siempre sucede– responderlas, pero no hay intercambio de pareceres sucesivos. La participación en su articulación normativa actual tampoco consiste en una “discusión o trato en busca de avenencia”, que es otra de las acepciones de este término. No hay discusión, no hay debate, y tampoco se pretende buscar un compromiso que después la Administración deba cumplir.

En el ámbito más específico y también más desarrollado de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, así como en la evaluación de impacto ambiental de proyectos, tampoco puede hablarse, en nuestra opinión, de la existencia de una verdadera participación real y efectiva. En estos casos, además de en el trámite de información pública, la participación se limita a las consultas a los posibles interesados. Asimismo, el carácter de potestativo del documento de alcance del estudio de impacto ambiental en el caso de la evaluación de impacto ambiental elimina la posibilidad de participación temprana

(Santamaría Arinas, 2020: 227-228). Tampoco ayudó en la busca de una participación más democrática la reducción de los plazos de participación que llevó a cabo el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En este sentido, la introducción de una participación más amplia en estas técnicas de evaluación ambiental podría abordarse a través de la técnica conocida como *Social Impact Assessment*. Esta técnica, de origen anglosajón y sobre la que ya hemos reflexionado en otro lugar (Muñoz Benito, 2024: 468-484), basa su evaluación de impactos sociales precisamente en procesos participativos y de carácter deliberativo con la comunidad local mucho más amplios que los hasta aquí explicados.

No obstante, la participación no solo es relevante en el ámbito medioambiental sino también, y cada vez más, en todos los ámbitos de interés público y social, ya que la toma de decisiones públicas implica una gran apertura a la sociedad, con el fin de que la acción pública sea más democrática y, deseablemente, sostenible.

Uno de esos ámbitos de interés público y social y además inescindible de la materia ambiental por su incidencia en el medio ambiente es, sin duda, la ordenación territorial y urbanística. El Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, regula en su artículo 5.e) el derecho de los ciudadanos a “participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”. Por su parte, el artículo 4.2.c) exige que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística garantice “el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión

urbanísticas”⁶. En virtud del artículo 25 este derecho se concreta en la exigencia preceptiva de información pública de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Bajo este paraguas, y dado que la competencia para legislar sobre esta materia corresponde a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3^a Constitución), las leyes autonómicas han venido desarrollando la participación ciudadana en los procedimientos de elaboración o revisión del planeamiento urbanístico de manera desigual⁷. En general, las referencias a la participación son escuetas, limitándose a establecer que las Administraciones públicas competentes deben *fomentar* la participación de los ciudadanos en la redacción, tramitación y ejecución del planeamiento urbanístico. Esta participación acaba por limitarse al trámite de información pública que preceptivamente deben celebrar los municipios en la elaboración de los planes urbanísticos. Algunas Comunidades Autónomas, como Asturias, son más flexibles al disponer que la participación podrá ser a través de la información pública u “otras formas que se habiliten para fomentar la participación ciudadana”, si bien no hacen mención a ninguna en concreto. Otras Comunidades Autónomas, más avanzadas, proclaman la necesidad de garantizar “la más amplia participación ciudadana” y, como veremos más adelante (apartado IV) regulan efectivamente los medios para que así sea.

⁶ En Portugal el derecho de participación de los interesados en la elaboración de la planificación territorial y urbanística se consagra a nivel constitucional (art. 65.5 Constitución portuguesa) y en los art 3.º, n.º 1, al) g), 6.º, n.º 2 y 49.º de la Ley n.º 31/2014, de 30 de mayo, que estableció las bases generales de la política pública de suelos, ordenación del territorio y urbanismo en Portugal. El Decreto-Ley n.º 80/2015, de 14 de mayo, desarrolla estas bases y concreta las obligaciones legales de garantizar la participación en los planes y programas que, por regla, se limitan a formas de consulta pública (preventiva o sucesiva a la presentación del proyecto) y a la ponderación de los resultados de ellas. El art. 89, n.º 1, de esta ley admite la “eventual” realización de sesiones públicas en el marco del debate público del proyecto de un plan municipal, pero no la impone. Cfr. Correia (2020).

⁷ Art. 10 Ley 7/2021, de 1 de diciembre (Andalucía); art. 16 Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio (Aragón); art. 7 Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (Asturias); art. 6 Ley 4/2017, de 13 de julio (Canarias); art. 7 Ley 5/2022, de 15 de julio (Cantabria); art. 6 Ley 5/1999, de 8 de abril (Castilla y León); art. 8 Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero (Castilla La Mancha); art. 8 Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto (Cataluña); art. 13.3 Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (Comunidad Valenciana); art. 10 Ley 11/2018, de 21 de diciembre (Extremadura); art. 5 Ley 2/2016, de 10 de febrero (Galicia); art. 12 Ley 12/2017, de 29 de diciembre (Islas Baleares); art. 10 Ley 5/2006, de 2 de mayo (La Rioja); art. 3 Ley 9/2001, de 17 de julio (Madrid); art. 12 Ley 13/2015, de 30 de marzo (Murcia); art. 7 Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio (Navarra); art. 8 Ley 4/1990, de 31 de mayo (País Vasco).

2. Hacia la materialización plena de la participación real y efectiva

Resulta ineludible, por tanto, la previsión de mecanismos de participación ciudadana efectiva en el ámbito del desarrollo urbano y, en lo que aquí interesa, en el proceso de elaboración o revisión de los planes urbanísticos.

No en vano, la participación se erige como elemento esencial para la democratización y el refuerzo de la legitimidad de la actuación administrativa. Al respecto, Sistero Ródenas da cuenta de cómo entre la doctrina alemana el concepto de “aceptación” (*Akzeptanz*) está cerca de convertirse, de la mano del principio democrático, en un principio jurídico que oriente el desarrollo de la actividad administrativa hacia “la exploración de nuevos territorios y espacios de la participación pública y la legitimización de las decisiones administrativas, donde recuperar la confianza en la transparencia y la neutralidad de las autoridades políticas se ha convertido en la prioridad, y donde procedimientos como la mediación son situados como la mejor garantía” (Sistero Ródenas, 2025: 423).

En efecto, la participación impone la “apertura” del procedimiento de decisión a los titulares de los intereses que se van a regular y resulta, en gran medida, del paso de una concepción del interés público como premisa del ejercicio del poder administrativo a otra en la que este se considera el objetivo o fin de la intervención administrativa, fin que se construye y perfecciona a lo largo de dicho procedimiento mediante la concertación de intereses a través del diálogo. En este sentido, los ciudadanos ya no deben ser vistos como meros usuarios o destinatarios pasivos de las decisiones públicas sino como importantes influyentes o socios en la toma de decisiones. A medida que los ciudadanos se ven más afectados por las políticas públicas, su participación en los procesos democráticos debe reforzarse y valorizarse: es deseable, por tanto, una transición de una ciudadanía pasiva a una ciudadanía activa (Lopes, 2021).

La participación es, además, un medio que permite contribuir a una mejor toma de decisiones, ya que todas las personas afectadas o simplemente interesadas en la adopción (o no adopción) de una medida o política podrán dar su opinión, que deberá ser tenida en cuenta por las entidades públicas, lo que les permitirá recopilar más datos, algunos de ellos técnicos, para la toma de decisiones; su encuadramiento en una perspectiva más amplia y rica; una mejor comprensión

de las situaciones y de su impacto en la sociedad en su conjunto; un mejor equilibrio de intereses y, así se espera, una solución más adecuada a los problemas cada vez más complejos a los que se enfrenta la Administración.

Por eso, es necesaria una reinención del papel de los entes públicos en la promoción de mecanismos participativos que involucren a los ciudadanos de forma transparente y consecuente. Así, como decíamos anteriormente, la participación debe ser vista como un *proceso de interacción continua* entre el público y los ciudadanos, con diferentes grados de colaboración, que debe permitir el máximo de participación posible –y la eventual creación de consenso– manteniendo al mismo tiempo la coherencia y la eficacia de las decisiones públicas.

Además, hoy en día, la participación debe considerarse parte de un proceso de transformación más amplio, basado en una estrategia clara que acompañe toda la actividad de planificación administrativa y que fomente la implicación de los ciudadanos de una forma más estable y los motive por una “causa” y no solo por una acción concreta, como se verá en el apartado IV.3.

III. LA MEDIACIÓN COMO FACILITADORA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En los últimos años la participación de los ciudadanos en la vida pública se está vehiculizando a través de diversos medios. Como una forma avanzada de democracia participativa o de “*participatory deliberative democracy*” según Elstub (2018), mecanismos como los jurados ciudadanos, presupuestos participativos o asambleas ciudadanas están ganando cada vez más protagonismo⁸. En España, varias Comunidades Autónomas se inspiraron en el principio deliberativo para adoptar sus leyes en materia de participación ciudadana. Algunas adoptaron leyes específicas de participación, otras la regularon junto con otras materias conexas como la transparencia y otras regularon el principio participativo de forma innovadora en la legislación general

⁸ Como muestra de los muchos procesos ya celebrados puede verse, OECD Deliberative Democracy Database (2023).

administrativa (Castel Gayan, 2011)⁹. Entre los instrumentos de participación que establecen las Comunidades Autónomas se encuentran los foros de consulta, paneles ciudadanos, jurados ciudadanos, consultas participativas o procesos de deliberación participativa (Castel Gayan, 2014).

Con todo, no conviene perder de vista que, por lo general, las leyes que regulan estos instrumentos acaban por ser principialistas, entrando en pocos detalles procedimentales. Para ello, la mayoría se remite a su concreción reglamentaria o sectorial. En todo caso, se llama la atención para el hecho de que los instrumentos citados que apuestan por la deliberación o la comunicación bidireccional acaban por limitarse a los procesos de definición de políticas públicas o planificación estratégica y no, por tanto, a la actividad administrativa de planeamiento o de elaboración de disposiciones generales¹⁰.

Por ello, en el ámbito más específico del planeamiento urbano y también con un claro componente deliberativo, el uso de la mediación como técnica facilitadora de la participación puede relevarse esencial¹¹. Ciertamente, además de como medio extrajudicial de resolución de conflictos¹², las características intrínsecas

⁹ Entre otras pueden citarse la Ley 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana; la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana; la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía; la Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra; o la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana catalana.

¹⁰ Como ejemplo, la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía regula el que denomina “proceso de deliberación participativa” que define en su art. 18 como el “contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación o adopción de una política pública en los supuestos contemplados en el artículo 13.a) y b) en el que se abre un espacio por parte de los órganos competentes de la Administración pública andaluza o de las entidades locales para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía”. Los supuestos a los que hace referencia el artículo 13 en los apartados a) y b) son la proposición, adopción, seguimiento y evaluación de las *políticas públicas* con singular impacto o relevancia, y la elaboración de instrumentos de planificación para la *determinación de políticas*.

¹¹ “A mediação pode surgir como procedimento prévio à tomada de decisões administrativas complexas em que é grande a dimensão de ponderação de interesses, constituindo-se mais como um expediente que reforça a participação cívica e cidadã na tomada de decisão e, portanto, *funcionará neste caso como uma espécie de mediação preventiva de conflitos futuros*” (Cebola et al., 2020: 57).

¹² Un interesante ejemplo del uso de estos medios para la resolución de conflictos es el recogido en el art. 18.2.d) de la Ley 4/2007 de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Este precepto prevé el uso de los procedimientos potestativos de resolución de conflictos para resolver discrepancias entre las Administraciones públicas con competencia en materia de ordenación del territorio, medioambiente y urbanismo. La disposición transitoria vigesimotercera se encarga de desarrollar esta previsión hasta su desarrollo reglamentario y lo contempla para el supuesto exacto de que una Administración haya emitido una consulta o informe no favorable a la iniciativa de otra Administración en los casos de elaboración y

del instituto de la mediación hacen de él un aliado especialmente interesante para una efectiva participación pública. En efecto, como señala Sistero Ródenas (2025:428) un “debate maduro” sobre este instituto muestra que su “verdadera naturaleza jurídica reside incluso mejor en las posibilidades de prevención del conflicto y de generación de mayor aceptación de las decisiones públicas, en tanto que instrumento de participación temprana”.

El empleo de la mediación en el contexto de elaboración o revisión del planeamiento urbanístico puede tener sentido en dos fases concretas. Por un lado, puede servir como “facilitadora” o “moderadora”¹³ del proceso participativo en fases previas de la elaboración del plan (Cebola et al., 2021: 111-112). Es en esta fase donde se garantiza que estén todas las posibles opciones abiertas y que la Administración aún no haya tomado ninguna decisión sobre el plan. Aquí el objetivo de la mediación en la participación no irá encaminado a resolver el conflicto, que no existirá, sino a equilibrar los intereses de los ciudadanos y a tratar de alcanzar un compromiso. Por otro lado, la mediación puede integrarse en un momento posterior en el cual el plan ya está elaborado y aprobado inicialmente, momento en el que se somete a información pública previa a su adopción definitiva¹⁴.

Como ejemplo, en Alemania, a pesar del margen que ofrece el Código de urbanismo (*Baugesetzbuch*) para la elección del modo de involucrar a los ciudadanos en las fases previas de elaboración de los planes urbanísticos, la práctica mostraba que no había un verdadero diálogo (Nitschmann & Winschuh, 2021, 373-377). Por ello, en 2013 se modificó el artículo 4b del citado Código.

aprobación de un instrumento de ordenación. En estos casos la Administración promotora del plan podrá convocar a la consultada a la “celebración de reuniones con el objetivo de armonizar sus respectivos intereses” en lo que viene a denominar como “proceso de concertación”.

¹³ Por ejemplo, entre las actividades de la organización francesa “*Espace Environnement*” se encuentra la de servir como “*animateur de la concertation dans le cadre de procédures légales (enquêtes publiques), ainsi que pour l’accompagnement participatif de démarches prospectives ou de projets d’aménagements d’espaces publics pour lesquels l’implication du citoyen peut être sollicitée de manière volontaire*”. Y lo hacen tanto en frases previas como posteriores (<https://www.espace-environnement.be/metiers/concertation-et-soutien-a-la-participation/>, última consulta 14 de septiembre de 2025). Vid. Bousbaine y Bryant (2017).

¹⁴ Según Chinchilla Peinado (2017), cada uno de estos momentos de participación tienen como base preceptos constitucionales distintos. Mientras que la participación en una fase previa de la elaboración del plan es manifestación del artículo 9.2 de la Constitución –mandato dirigido a los Poderes Públicos de promover la participación del ciudadano en los ámbitos político, económico, social y cultural–, la participación en la fase en el trámite de información pública es una manifestación del derecho de audiencia en la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general que reconoce el artículo 105.a).

En su regulación original el precepto permitía que el municipio delegase en un tercero la preparación y ejecución de los trámites procedimentales relacionados con la participación pública. Ahora contempla también que pueda delegarse igualmente la realización de una mediación u otro procedimiento de resolución extrajudicial de conflictos. Según Nitschmann & Winschuh (2021: 377), se trataría de un instrumento de participación pública informal y complementario pero cuyos resultados se podrían “incluir y ponderar independientemente en el proceso de ponderación justa de § 1 VII BauGB y, por lo tanto, pueden influir en el resultado final de la planificación”.

Sin embargo, a diferencia de los procedimientos de participación previos a una decisión definitiva, que por regla general están regulados de forma detallada en la legislación y son trámites procedimentales esenciales para la validez de las decisiones que se adopten, estos mecanismos de mediación o facilitación de carácter más preventivo y dialógico, aunque permitidos y, por veces, fomentados por la ley, no están especificados en ella.

Le corresponde, entonces, fundamentalmente a la Administración local, saber cómo iniciar un procedimiento de mediación (o de facilitación) que pueda ser un elemento de acuerdo y encuentro de posiciones al mismo tiempo que contribuye a la toma de decisiones valiosas y sostenibles sobre la ocupación del territorio y la salvaguarda de los valores ambientales y sociales.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que los conflictos pueden involucrar a varios sujetos con objetivos y posiciones diferentes en el conflicto, siendo habitual que se enfrenten intereses públicos e intereses privados. Todos estos intereses deben ser considerados y debe promoverse la participación de todas las partes interesadas relevantes en el tema en cuestión, buscando activamente la participación de quien puede ser más afectado por las decisiones o quien tradicionalmente no participa.

Además, a menudo se plantean cuestiones técnicas y científicas basadas en estudios y dictámenes relativos a los impactos de una determinada medida, que el ciudadano medio difícilmente comprende debido a su complejidad, lo que puede requerir la participación de expertos ajenos al conflicto.

El proceso de mediación o facilitación deberá estructurarse siempre de forma flexible. El cronograma del proceso –incorporado en una estrategia general que los mediadores deben revelar a los participantes al inicio del proceso– debe basarse en una serie de reuniones con diferentes formatos posibles, recurriendo a una amplia gama de componentes metodológicos diversificados: entrevistas y audiencias individuales y colectivas, foros y workshops, *focus groups* y paneles, etc. De este modo se garantizan momentos de confidencialidad con algunos *stakeholders*, compensados por otros de intercambio de resultados con un público más o menos amplio.

También la intervención de los mediadores –que siempre deberá ser imparcial e independiente, aunque puedan (lo que es más habitual) ser remunerados por las autoridades administrativas– se basa en diferentes niveles de interacción, según las exigencias de cada fase del proceso. La implementación de una variedad de componentes metodológicas tiene como objetivo obtener “productos y resultados” diversificados. En la práctica, casi siempre es necesario involucrar a un equipo de mediadores, con subequipos que actúan en paralelo, para establecer dinámicas de grupo en los procesos de discusión y decisión, con el fin de desarrollar propuestas de solución conjuntas.

Por último, cualquier iniciativa para integrar momentos de mediación o facilitación en los procedimientos en curso no puede ser un ejercicio puramente experimental o aislado. Por un lado, se debe intentar al máximo integrar la propuesta de solución o recomendación conjunta en el resultado final del procedimiento y dejar claro el peso que ha tenido la participación y el compromiso de los ciudadanos en la adopción de políticas públicas y/o medidas concretas. Por otro lado, dicha iniciativa debe replicarse en otros procedimientos y en relación con otras políticas, y no permanecer como una “situación especial o extraordinaria”, ya que de lo contrario no se promueve de manera suficiente y adecuada la concienciación y la implicación ciudadana.

IV. LA INCORPORACIÓN DE TÉCNICAS FACILITADORAS EN LOS PROGRAMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

Como se adelantaba, algunas Comunidades Autónomas destacan por regular mecanismos específicos de participación para garantizar el derecho de participación ciudadana en la elaboración de planes urbanísticos que van más allá de los tradicionales procesos de participación o información pública.

En concreto, las Comunidades Autónomas de Canarias, Cataluña, Extremadura, Navarra y País Vasco contemplan la elaboración de planes o programas de participación ciudadana por parte de las entidades locales con los que instrumentar la participación desde las fases previas de la redacción del plan¹⁵. De entre ellas destaca Cataluña no solo por optar por una regulación exhaustiva de los programas de participación sino por abordar sus procesos de participación con sesiones abiertas a la deliberación de los ciudadanos y con la orientación de expertos facilitadores para tal fin, a semejanza de lo que proponíamos *supra*. A continuación, se presentan estos modelos avanzados de participación ciudadana, diferenciando, por los motivos citados, el modelo catalán de los restantes.

1. Los ejemplos de Canarias, Navarra, País Vasco y Extremadura

De manera sucinta, el art. 6.4 de la Ley 4/2017 de Canarias regula la elaboración potestativa de un programa de participación ciudadana para “canalizar las diferentes técnicas de participación” en el que se prevean, como mínimo, los medios técnicos y materiales necesarios para garantizar un atendimento de las solitudes de información adecuada, la celebración de sesiones abiertas al público, material divulgativo fácilmente comprensible y la posibilidad de celebrar consultas populares. Curiosamente, en desarrollo de este precepto, el art. 4.2 del Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias dispone de manera más restrictiva que “en particular, el derecho de participación en la elaboración de instrumentos de ordenación se ejercerá mediante la formulación de alegaciones, observaciones y propuestas, cuando sea preciso documento de avance, en el trámite de consulta previa vía portal web de la administración competente, así como en los

¹⁵ Al respecto *vid.* Rando Burgos (2020).

periodos preceptivos de información pública, establecidos por la legislación vigente”.

Por su parte, Navarra también prevé la elaboración de planes de participación ciudadana en su Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (aprobado mediante Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio). Su artículo 7.3 obliga a que la elaboración de determinados planes urbanísticos, entre ellos los Planes Generales Municipales, cuenten con una “participación real y efectiva” mediante un proceso de participación “previo a la aprobación inicial del instrumento”. Este proceso se instrumenta mediante un plan de participación (art. 7.4) que deberá contener *al menos* “la identificación de los agentes sociales y ciudadanos interesados por el planeamiento; resúmenes de las propuestas de ordenación más importantes para facilitar la difusión y comprensión ciudadana; la Memoria de viabilidad y sostenibilidad económica; la metodología y herramientas de difusión y participación, que incluirán tanto sistemas de participación on-line como sesiones explicativas sobre el contenido de la ordenación futura y de las alternativas valoradas; y finalmente, las conclusiones valoradas del proceso de participación desarrollado”. Algunos de los ejemplos a los que hemos tenido acceso muestran que, a pesar de esta exigencia legal, los planes acaban por no abordar la participación en un sentido más deliberativo y con un equipo de trabajo adecuado, acabando por limitarse a una o dos sesiones informativas que serán conducidas por arquitectos o abogados¹⁶.

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco también contempla en su artículo 108 la elaboración de un programa de participación ciudadana en el procedimiento de formulación, modificación o revisión de cualquier figura de planeamiento. Entre los mecanismos que, como mínimo, deben contener estos programas, la Ley se refiere a sesiones explicativas abiertas al público, la posibilidad de celebrar consultas populares municipales en caso de graves controversias ciudadanas sobre algún aspecto del plan, y la elaboración de material divulgativo para facilitar la comprensión. Estas

¹⁶ Es el caso, entre otros, del Plan de participación ciudadana de un específico Plan Especial de Actuación Urbana de Pamplona, disponible en <https://www.pamplona.es/sites/default/files/2021-01/PLAN%20DE%20PARTICIPACIÓN%20CIUDADANA.PEAU%20ámbito%20de%20la%20Unidad%20Básica%20528%20-FIRMADO%20%281%29.cleaned.pdf> [última consulta, 13 de septiembre de 2025].

previsiones se desarrollan en el artículo 3 del Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística, que adiciona un nuevo mecanismo a los anteriores consistente en una “guía de participación”, que debe describir las pautas y contenidos del proceso de participación. Aunque en principio esta participación también parece estar planteada en un sentido amplio, la práctica muestra igualmente que los textos de estos programas acaban por limitarse a la realización de una o más sesiones públicas y abiertas a la ciudadanía de exposición y explicación del Plan concreto por parte de los propios técnicos encargados de su redacción¹⁷. No hay propiamente debates o sesiones de trabajo que permitan a la ciudadanía manifestar sus intereses previos a la elaboración del plan con la facilitación de los expertos adecuados.

Por otro lado, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura contempla, como un “criterio de ordenación sostenible” la participación de la ciudadanía en el proceso de redacción de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, lo que se instrumentará mediante una “memoria de participación que deberá contener al menos la relación de acciones realizadas, los colectivos participantes y las conclusiones”. En puridad, el instrumento que contempla la legislación extremeña no es tanto un plan que prevea las acciones a realizar sino más bien una especie de informe de lo que ha sido realizado durante el procedimiento de elaboración del plan urbanístico en términos de participación. Por ello, los mecanismos utilizados quedarán a elección de la entidad local competente para la elaboración del plan.

Por último, merece la pena hacer referencia al supuesto valenciano. El Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana (aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2021, de 18

¹⁷ Pueden verse los ejemplos del Programa de participación ciudadana de la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz, disponible en <<https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/47/35/94735.pdf>> [última consulta, 13 de septiembre de 2025]. O el de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana referente a la Parcela de sociedad vascongada de publicaciones, S.A., en el AU IB.13 IGARA, disponible en <[https://www.donostia.eus/info/ciudadano/urbanismo_planos.nsf/vowebContenidosId/27A9008B74E83DDEC125874B002B551D/\\$File/PROGRAMA%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDA DANA.pdf](https://www.donostia.eus/info/ciudadano/urbanismo_planos.nsf/vowebContenidosId/27A9008B74E83DDEC125874B002B551D/$File/PROGRAMA%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDA DANA.pdf)> [última consulta, 13 de septiembre de 2025].

de junio), también contemplaba la figura del plan de participación ciudadana en su redacción original. Además, en virtud del Anexo XII, el proceso de participación ciudadana que diseñase el plan debía partir de un análisis demográfico previo (apartado 2.5) para incorporar entre las personas interesadas para el proceso participativo a los sectores de población correspondientes a los perfiles resultantes de ese análisis, fomentando además la “participación de las mujeres” para “incorporar al debate su forma de vivir la ciudad y disponer de su compleja visión formada desde la vinculación con otros grupos sociales que dependen de ellas”. Sea como fuere, la oleada simplificadora a la que se sumó el Gobierno de la Comunidad Valenciana acabó por eliminar los planes de participación ciudadana apostando por que fuera la propia Ley la que estableciese las modalidades de participación¹⁸. Como podía esperarse, la consecuencia de esta modificación no ha sido otra que la vuelta al modelo participativo tradicional basado en la participación en la fase de información pública.

2. La regulación catalana

Además de las diversas opciones reseñadas, resta por ver el modelo que prevé la legislación catalana, más evolucionada que las anteriores.

Cataluña establece en el art. 59.3.a) del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo que la memoria descriptiva y justificativa de los planes de ordenación urbanística municipal debe integrar el programa de participación ciudadana que el ayuntamiento haya aplicado a lo largo del proceso de formulación y tramitación

¹⁸ Merece la pena plasmar aquí la justificación que el Gobierno ofrece sobre esta modificación en el preámbulo del Decreto-ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat: “(...) la articulación concreta de la participación en el procedimiento de aprobación de los planes es uno de los contenidos propios de la legislación urbanística, que regula de modo completo esa cuestión. Sin embargo, el TRLOTUP presenta una peculiaridad que separa a esta ley del resto de leyes urbanísticas autonómicas, pues en varios de sus artículos parece que la determinación exacta de la modalidad de participación en la tramitación de los planes se remite a una figura posterior: el denominado «plan de participación». De hecho, según el artículo 53.4 del TRLOTUP, es el órgano ambiental el que, en el documento de alcance, establecería ese «plan de participación», indicando incluso «las modalidades o amplitud de la información u consulta» (ese contenido del documento de alcance no está previsto en la Ley de evaluación ambiental). Si se examina la legislación urbanística del resto de comunidades autónomas, se observa que, salvo la de Navarra, ninguna utiliza la figura del «plan de participación». Las modalidades y amplitud de la información al pública se establecen en todos los casos directamente en la ley urbanística.”

del plan para garantizar la efectividad del derecho de participación que consagra en su artículo 8. Esta previsión se completa con la disposición final séptima, que autoriza al Gobierno a regular “el despliegue de los aspectos relativos a la participación ciudadana” en la elaboración de planes, para el caso de que las entidades locales no lo hayan hecho.

Las previsiones anteriores se desarrollan mediante Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo, donde se establece la aprobación del programa de participación ciudadana por parte de las administraciones competentes con carácter potestativo (art. 105.1), a excepción de en el supuesto de formulación o revisión del plan de ordenación urbanística municipal, en cuyo caso la aprobación del programa de participación es obligatoria.

Respecto del contenido de estos programas, el artículo 22 diferencia tres fases, la fase previa al periodo de información pública, la relativa al periodo de información pública y la fase posterior. En la fase previa, no solo se prevén acciones de información y comunicación para difundir el acuerdo de iniciar el planeamiento, que pueden complementarse con actos informativos o conferencias, sino que también se prevé lo que el reglamento denomina como “canales de participación”. Entre ellos, a título meramente ejemplificativo, hace referencia a encuestas, entrevistas, debates en grupo, talleres de propuestas y similares, donde se buscará la intervención de sectores de población significativos en el territorio y no un mero llamamiento genérico a la participación. Este proceso finaliza con la recogida y el análisis de las aportaciones realizadas y la presentación del informe de resultados. En la fase de información pública, los mecanismos previstos deben dirigirse a informar sobre la ordenación propuesta por el instrumento aprobado inicialmente pero también a facilitar la recogida de alegaciones. Por último, para el periodo posterior al trámite de información pública, el programa de participación debe establecer la realización de un informe de valoración de las propuestas e iniciativas presentadas en todas las fases.

El reglamento no hace referencia a los pormenores de la implementación de estos procesos de participación, pero, al menos en la fase previa, la eficacia de los canales de participación requerirá de un equipo de trabajo con formación

mediadora –que probablemente será un servicio contratado por el Ayuntamiento–, que elaborará una estrategia con diversas actividades para poder recopilar todos los intereses de los ciudadanos y que además facilitará el proceso participativo. Como ejemplo, el Programa de participación ciudadana de la revisión del Plan de ordenación urbanística municipal de la ciudad de Blanes¹⁹ menciona que la encargada de desarrollar el programa será una empresa que pondrá a disposición un equipo formado por una coordinadora del equipo de participación, un técnico de participación encargado de la dinamización, un técnico de comunicación, una diseñadora gráfica y un técnico informático.

En definitiva, estas previsiones legales que promueven, y en ocasiones imponen, la elaboración de programas de participación que vehiculen la participación ciudadana desde las fases previas de elaboración o revisión de planes urbanísticos resultan de gran interés para la consecución de una verdadera participación. Idealmente, estos programas deberían prever la realización de variados mecanismos participativos, al estilo catalán, a través de los cuales los ciudadanos, con el acompañamiento y facilitación del personal adecuado para tal fin, consigan participar plenamente –co-crear, co-construir, (Barret y Guihéneuf, 2017: 114)– de la propuesta que será presentada a la autoridad administrativa, quien tendrá la potestad para posteriormente tomar la decisión. De igual modo, será esencial no solo que se deje constancia mediante informes de cómo se valoran las propuestas presentadas (como exige, por ejemplo, el modelo catalán) sino que, como señalábamos *supra*, la solución consensuada se refleje lo más posible en el resultado final del procedimiento. Con todo, conviene recordar que serán los municipios los encargados de llevar a la práctica estas previsiones legales autonómicas. Una previsión potestativa o demasiado abierta de los mecanismos participativos a utilizar, puede conllevar una aplicación que no sea la más acertada para los intereses ciudadanos, como se ha visto en algunos de los programas aprobados por los Ayuntamientos citados

¹⁹ Disponible en https://poum.blanes.cat/wp-content/uploads/2016/03/Programa_Participacio_Ciudadana_POUM_Blanes.pdf [última consulta, 13 de septiembre de 2025]. También en Portugal se encuentran ejemplos, aunque pocos, de procesos participativos en materia de planificación urbanística, como es el caso del municipio de Maia (véase la metodología seguida y la documentación elaborada en <https://www.cm-maia.pt/institucional/planos-municipais-de-ordenamento-do-territorio/planos-em-vigor/plano-diretor-municipal/processo-participativo-2-revisao-pdm>) [última consulta, 18 de septiembre de 2025].

a lo largo de este apartado. La constatación empírica del grado de cumplimiento de estas previsiones por parte de los municipios de las Comunidades Autónomas que las han incorporado a su normativa, así como la forma en que se materializan, podrá consituir el objeto de un estudio posterior, que incluya la formulación de propuestas metodológicas concretas para promover momentos de participación efectiva, facilitación y diálogo en los procedimientos que se están analizando.

3. Hacia un municipio participativo

En consonancia con lo expuesto previamente respecto de la legislación sobre participación ciudadana aprobada por las Comunidades Autónomas, la evolución lógica en este ámbito debería conducir a que los municipios incorporen esta amplia participación no únicamente para estos supuestos concretos de desarrollo urbanístico sino, de manera general, en todas las políticas locales. Como ya fue señalado (Lopes, 2024), la involucración de los ciudadanos no debe limitarse a estas situaciones donde existe una “obligación” de promover procesos participativos, siendo importante que vaya más allá del “mínimo participativo” y se promuevan activamente nuevas e innovadoras formas de concertación entre particulares.

En este sentido, por su proximidad a los ciudadanos, los municipios son los entes públicos más adecuados para tal fin. De hecho, son ellos los que están en condiciones de envolver a los residentes y, en particular, a los jóvenes y a las comunidades más vulnerables, que necesitan de una especial motivación para participar en las políticas públicas. Y también serán ellos los que podrán, de forma más efectiva, desarrollar mecanismos de participación más allá de los exigidos por ley, usando vías participativas distintas y complementarias entre sí, presenciales o remotas, como a las que nos referíamos en el apartado III.

En la práctica, algunas de las leyes autonómicas señaladas en el mismo apartado ya exigen a sus entes locales que elaboren sus propios instrumentos de planificación de participación ciudadana. Es el caso del art. 44 Ley 4/2023 valenciana o, de manera potestativa, el art. 1.3 de la Ley 10/2014 de Cataluña. Barcelona, con la aprobación en el año 2022 de su Reglamento de Participación

Ciudadana, es un buen ejemplo de los municipios que ya caminan por esta senda participativa²⁰.

V. ALGUNAS DIFICULTADES Y SU POSIBLE SUPERACIÓN

Además de los obstáculos típicos que se plantean sobre la mediación en el ámbito administrativo (como el ámbito de aplicación de la mediación o los litigios que pueden ser objeto de ella), que parecen cada vez más superados, la mediación y la facilitación en el ámbito de los procesos de planeamiento y desarrollo urbano plantean cuestiones apremiantes relacionadas con (1) la confidencialidad de los procesos de mediación en contraposición con la amplia transparencia de los procesos urbanísticos; y (2) la naturaleza subordinada de la mediación frente a los actos de competencia pública.

1. La confidencialidad de los procesos de mediación *versus* la amplia transparencia de los procesos urbanísticos

La introducción de la mediación en el ámbito de los procedimientos de planificación, que por definición son públicos y participativos, puede resultar problemática ante la aparente discrepancia entre la naturaleza pública del procedimiento de planificación y el carácter confidencial de la mediación.

Dadas las características específicas de la mediación que tiene por objeto salvaguardar los intereses urbanísticos y medioambientales –en particular, porque en ella se concentra la intervención de entidades administrativas y de múltiples interesados en el procedimiento–, es necesario realizar un cierto ajuste en el ámbito de aplicación práctica del principio de confidencialidad, de modo que las exigencias de confidencialidad que son esenciales al concepto de

²⁰ El Reglamento de Barcelona puede consultarse en <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2022/06/29075940/REGLAMENT_2022-web.pdf> [última consulta, 13 de septiembre de 2025]. Otro ejemplo es el del municipio de Santa Cruz de Tenerife, disponible en <https://sede.santacruzdetenerife.es/sede/fileadmin/user_upload/Sede/normativas/Participacion_Ciudadana/ROPC/ROPC_Texto_Consolidado_04082025.pdf> [última consulta, 13 de septiembre de 2025]. El Gobierno navarro ha aprobado una guía para la elaboración de planes municipales de participación ciudadana <<https://www.oidp.net/docs/repo/doc412.pdf>>, [última consulta, 13 de septiembre de 2025].

mediación se ajusten para ser compatibles con el principio de transparencia al que está vinculada la Administración²¹.

La mediación o la facilitación ambiental en materia de desarrollo urbano se produce, en general, bajo los auspicios de una autoridad administrativa o cuenta con la participación de esta autoridad. Además de esto, los conflictos, por regla general, suelen ser compartidos y seguidos de cerca por la sociedad civil, por lo que las exigencias de transparencia son especialmente importantes para evaluar los resultados obtenidos, lo que implica que pueda ser necesario ajustar los requisitos de confidencialidad en estos procedimientos²².

Cabe señalar, por lo expuesto, que el “ámbito” de la confidencialidad es mucho menor en la mediación que requiere la participación de autoridades administrativas, que en el ámbito de la mediación civil y mercantil. Pero si esta atenuación de las dimensiones confidenciales del procedimiento de mediación puede constituir un factor disuasorio para que algunos entablen un diálogo con la Administración, porque quieren mantener la confidencialidad de su proceso, siempre constituirá un requisito previo para que las autoridades administrativas participen, de forma legítima, en los procesos de mediación, especialmente en materia de desarrollo urbano,

Por lo tanto, habrá que encontrar formas constructivas de integrar momentos y formas de facilitación diversas (como las referidas previamente), que logren un equilibrio satisfactorio entre las residuales dimensiones de confidencialidad (por ejemplo, relacionadas con proyectos urbanísticos aún no formalizados) y la publicidad implicada en los proyectos y planes de desarrollo urbano.

2. La naturaleza subordinada de la mediación *versus* los actos de competencia pública

Las decisiones sobre planificación y desarrollo urbano son exclusivamente de competencia pública, no pudiendo, salvo expresa autorización legislativa, haber reparto de competencias público-privadas. Así pues, aunque se admitan

²¹ Sobre la compatibilidad de estas exigencias en general, cfr. Dulce Lopes y Afonso Patrão (2020: 1325-1333).

²² Sobre lo paralelo en la mediación ambiental, cfr. Cebola et al. (2019), (2020) y (2021).

acuerdos o contratos en relación con el procedimiento de planificación –como los convenios urbanísticos en la legislación autonómica española o los contratos para planificación que prevé en Portugal el Decreto-Lei n.º 80/2015 (art. 79 y ss.)– el legislador es claro en el sentido de que la decisión compete a las entidades administrativas competentes, pues son ellas las que deben proceder al ejercicio de ponderación entre los intereses públicos y privados.

Por lo tanto, incluso si se llega a algún acuerdo o se formulan recomendaciones mediante mediación o facilitación en relación con el contenido de un plan, programa o decisión de desarrollo urbano, puede ocurrir que la entidad pública considere *a posteriori* y unilateralmente que dicho acuerdo o recomendaciones no deben reflejarse en la versión final de dicha decisión, plan o programa.

En este caso, sin embargo, el municipio deberá fundamentar plenamente su posición, so pena de que una retirada injustificada de una declaración suya y acordada en el marco de un procedimiento de mediación o facilitación pueda utilizarse como argumento para una posible impugnación de las normas del plan urbanístico aprobado. Y, lo que es más grave, dejar a todos aquellos que confiaron en la Administración con una sensación de desconfianza e incluso de frustración democrática, con todos los efectos nefastos que ello conlleva.

VI. CONCLUSIONES

La mediación se ha abordado tradicionalmente atendiendo a su configuración como medio extrajudicial de resolución de conflictos. Este instituto, concebido originalmente para su aplicación en el ámbito civil y mercantil, presenta ciertas dificultades –ampliamente analizadas por la doctrina– cuando se traslada al ámbito administrativo para su aplicación como tal. Superando esta función principal, su propia naturaleza intrínseca de facilitadora del debate, aproximación de posiciones y conciliación de intereses, hacen de la mediación una aliada perfecta para su aplicación en los procedimientos de participación propios de la toma de decisiones administrativas y, especialmente, en el contexto específico del desarrollo urbano.

Tal y como está planteada actualmente en la normativa administrativa, la participación no cumple plenamente con los parámetros de antelación suficiente,

publicidad, consideración por la Administración Pública y, principalmente, efectividad. Así, los modos de participación que habitualmente contempla la legislación y que se limitan principalmente a las consultas y a la información pública, se caracterizan por una formalidad excesiva y donde el ciudadano no tiene apenas capacidad de influir en la decisión ni tan siquiera de “dialogar” con la Administración.

Sin embargo, el principio democrático exige que la participación sea abordada de manera diferente, de forma que la toma de decisiones se abra a los ciudadanos, que deben participar como sujetos activos y no pasivos, legitimando así la actividad administrativa. Es en este diferente y urgente enfoque de la participación donde adquiere pleno sentido el recurso a la mediación. En un procedimiento de participación en la elaboración de un plan urbanístico, la mediación tendría especial cabida en las fases previas, donde aún no se ha tomado ninguna decisión, con el fin de ayudar a equilibrar los intereses de los ciudadanos desde el diálogo con la Administración local. El proceso de mediación, adecuadamente estructurado y integrado en una estrategia participativa más amplia, incorporará diferentes metodologías como entrevistas individuales y colectivas, *workshops* o *focus groups* para facilitar la participación.

Esta metodología está siendo paulatinamente incorporada en la normativa autonómica como parte de los programas de participación ciudadana que los municipios deben aprobar previamente al inicio de un procedimiento de elaboración del planeamiento urbano y entre las que destaca la normativa catalana por su formulación diferenciada. No obstante, aún hay mucho recorrido para que se experimente plenamente con las ventajas de la incorporación de la mediación y su metodología propia en la participación que estos programas proponen. En todo caso, cualquier iniciativa en este sentido habrá de formularse con plena conciencia de las eventuales tensiones que el respeto a los principios de la mediación puede suscitar en el ámbito del procedimiento administrativo.

Idealmente, esta nueva y más amplia concepción de la participación ciudadana deberá entenderse como una pequeña parte de una transformación más sistémica a la que las entidades públicas y especialmente los municipios por su proximidad con los ciudadanos deben aspirar y donde la participación ciudadana será el núcleo central de la toma de decisiones públicas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Barret, Philippe; Guihéneuf, Pierre-Yves (2017): "A territorial dialogue in France", en Choquette, Catherine; Frases, Véronique (eds.), *Environmental Mediation: An International Survey*: Routledge, pp. 111-127, (1ª edición) <https://doi.org/10.4324/9781315170381>
- Bousbaine, Antonia; Bryant, Christopher (2017): "The co-construction of projects with environmental externalities", en Choquette, Catherine; Frases, Véronique (eds.), *Environmental Mediation: An International Survey*: Routledge, pp. 157-179(1ª edición) <https://doi.org/10.4324/9781315170381>
- Casado Casado, Lucía (2023): "L'oportunitat de la mediació com a mecanisme d'obertura i flexibilitat del procediment administratiu en el context d'una Administració pública relacional", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, pp. 82-107. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4117>
- Castel Gayan, Sergio (2011): "Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 43, pp. 279-316.
- Castel Gayan, Sergio (2014): "El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana. Un repaso a la reciente olegada legislativa", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, pp. 847-876. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.036>
- Cebola, Cátia Marques; Lopes, Dulce; Caser, Úrsula; Vasconcelos, Lia (2020): *Mediação ambiental, da Lei à prática. À luz dos princípios da Lei N.º 29/2013* (1a. edição). Gestlegal.
- Cebola, Cátia Marques; Lopes, Dulce; Vasconcelos, Lia; Caser, Úrsula (2019): *Mediação ambiental-Explorando a praticabilidade dos princípios da Lei n.º 29/2013. Anuário do ADR LAB*, 2, 87-121.
- Cebola, Cátia Marques; Lopes, Dulce; Vasconcelos, Lia; Caser, Úrsula (2021): "Environmental Mediation: Definition and Design", en Leal Filho, Walter; Azul, Anabela Marisa; Brandli, Luciana; Lange Salvia, Amanda; Özuyar,

Pinar Gökcin; Wall Tony (eds.) *Peace, Justice and Strong Institutions*: Springer, (pp. 1-10). https://doi.org/10.1007/978-3-319-71066-2_113-1

Chinchilla Peinado, Juan Antonio (2017): "La participación ciudadana en el urbanismo: ¿mito o realidad?", en Gifreu Font, Judith; Menéndez Rexach, Ángel; Bassols Coma, Martín (dirs.), *El derecho de la ciudad y el territorio: Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Madrid: INAP, pp. 247-266.

Correia Alves, Fernando A (2020): "Os caminhos de um novo paradigma do planeamento urbanístico em Portugal", em *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, núm. 115, pp. 379-434. <https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v115p379-434>

Elstub, S. (2018): "Deliberative and Participatory Democracy", en Bächtiger, A.; Dryzek, J. S.; Mansbridge, J.; Warren M. D. (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*: Oxford University Press, pp. 187-202 (1ª edición) <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.5>

Gifreu Font, Judith; Rodríguez Beas, Marina (eds.) (2025): *Hacia una Administración dialogante: La mediación administrativa como instrumento de buen gobierno*, Barcelona: Atelier.

Lopes, Dulce (2021): "Decisiones sostenibles a través de la participación de los ciudadanos en el contexto de la planificación", en Agudo González, Jorge (coord.), *La gobernanza del territorio: Cooperación interadministrativa, participación ciudadana y derechos de las minorías*, Barcelona: Bosch, pp. 395-412.

Lopes, Dulce (2024): "O relevo combinado das entidades públicas na promoção da sustentabilidade através da participação", en Aragão, A.; Garbaccio Ladeira, G.; Lalli, A. (coords.), *La costruzione collettiva dello sviluppo sostenibile. Stato, mercato, terzo settore e oltre*, Giappichelli, pp. 51-56.

Lopes, Dulce; Patrão, Alfonso (2021): *Lei da Mediação Comentada*: Almedina (2ª edición).

Lopes, Dulce; Patrão, Alfonso (2024): "A Mediação como mecanismo de solução de litígios jurídico-administrativos", em Amado Gomes, C.; Neves, A. F.;

Serrão, T. (coords.), *Comentários à Legislação Processual Administrativa*; AAFDL Editora, Vol. II, pp. 921-976 (6ª edición).

Muñoz Benito, Lucía (2024): *Retos jurídico-administrativos para un turismo socialmente sostenible*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Nitschmann, Kathrin; Wunschuh, Thomas (2021): "Planificación sostenible a través de la participación: Marco legal y el desafío de activar la sociedad civil", en Agudo González, Jorge (coord.), *La gobernanza del territorio: Cooperación interadministrativa, participación ciudadana y derechos de las minorías*, Barcelona: Bosch, pp. 365-393.

Plaza Martín, Carmen (2018): "La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos", en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 9 (1). <https://doi.org/10.17345/2430>

Rando Burgos, Esther (2020): "Participación ciudadana y urbanismo: De los principios a la implementación", en *Revista Española de la Transparencia*, núm. 10, pp. 65-96.

Santamaría Arinas, René Javier (2020): *Curso básico de derecho ambiental general.*, Oñati: IVAP.

Sistero Ródenas, Sara (2025): "El desarrollo de la mediación administrativa en Alemania: De la colaboración público-privada a la participación temprana", en Gifreu i Font, Judith; Rodríguez Beas, Marina (eds.), *Hacia una Administración dialogante: La mediación administrativa como instrumento de buen gobierno*, Barcelona: Atelier.