



2. Servicio de Mediación

2. Servicio de Mediación

2.1 Actuaciones de carácter general	457
2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación	459
2.2.1 Análisis cuantitativo	459
2.2.2 Análisis cualitativo	463
2.2.2.1 En materia de suministro de agua	463
2.2.2.2 En materia de comercio	464
2.2.2.3 En materia de deportes	466
2.2.2.4 En materia de educación	468
2.2.2.5 En materia de salud	469
2.2.2.6 En materia de medio ambiente y urbanismo	471
2.2.2.7 En materia de vivienda	473
2.3 Análisis de las quejas no tramitadas por el procedimiento de mediación	476
2.3.1. Quejas Individuales	476
2.3.2 Empleo Público y condiciones laborales	477
2.3.3 Barriadas	477

2.1 Actuaciones de carácter general

El año 2017 ha supuesto un claro **impulso a la labor de mediación** en el Defensor del Pueblo Andaluz. Como una de las líneas estratégicas de este mandato, la defensoría ha desarrollado diversas actuaciones tendentes a consolidar e impulsar el servicio de mediación, que tiene por objeto principal la tramitación, a través de la fórmula de intervención mediadora, de las quejas que reúnen las características que las hacen idóneas para ser abordadas con este procedimiento.

Con las experiencias acumuladas de las quejas que se gestionaron en 2016 por el servicio de mediación, se detectaron aspectos interesantes a tener en cuenta para continuar avanzando con el enfoque específico de mediación que puede desarrollarse en una institución como la del Defensor del Pueblo Andaluz.

En ese sentido, **la defensoría culminó este año un proceso de debate interno que dio como resultado la elaboración de un documento general para la reflexión**, que contemplaba los elementos clave que definen la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, como complemento de la actuación supervisora clásica.

El documento de reflexión **se debatió con más de 50 personas expertas**, entre los que se hallaban las vocalías de mediación del Consejo General del Poder Judicial, magistrados y magistradas, catedráticos y catedráticas de derecho administrativo y de derecho constitucional, catedráticos y catedráticas de psicología social y de otras ramas sociales, así como notarios, doctores y doctoras en derecho y en psicología, personalidades vinculadas a la práctica profesional de la mediación y a la investigación en la materia, entre otros.

El debate con expertos y expertas generó una serie de conclusiones, algunas de las cuales merecen ser destacadas en este informe. Dichas conclusiones pueden presentarse agrupadas en torno a tres aspectos específicos:

a) ¿Qué quejas pueden ser gestionadas a través de la mediación del Defensor?

Al respecto de esta cuestión se concluyó que **puede resultar mediable por la defensoría cualquier conflicto con la única salvedad de aquéllos que versen sobre materias reservadas por la norma jurídica, y que impidan la disponibilidad de los derechos** para poder incorporarlos a una negociación.

En ese sentido, se apostó claramente por una **interpretación extensiva** de los supuestos que pueden ser abordados con una intervención mediadora, incluyendo los derechos fundamentales, que también podrían ser gestionados desde la mediación, con la única limitación antes comentada.

La clave para determinar qué supuestos se median y cuáles son tramitados con el modelo de supervisión va a desprenderse, sin lugar a dudas, **del correcto análisis previo del conflicto, que permita evaluar ex-ante el enfoque de intervención más adecuado en cada caso**, es decir, tomando en consideración antecedentes de hechos que enmarquen el problema actual y las relaciones inter-partes, estudiando quiénes son los sujetos protagonistas del conflicto y los posibles afectados por el mismo, la urgencia que exija la solución del asunto y la oportunidad de aprovechar las ventajas que el enfoque mediador o el supervisor aporten en ese caso.

Se incidió, por otra parte, en la conveniencia de **respetar los espacios de otros sistemas de resolución de conflictos de naturaleza pública, que vienen atendiendo conflictos de manera especializada** en virtud de la materia, como puede ser el Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía. Se apuntó la idea de conformar una red de cooperación entre sistemas de solución de conflictos y el servicio de mediación del Defensor del Pueblo Andaluz.

b) ¿Qué aspectos diferencian el enfoque de la mediación del Defensor?

La función garantista de derechos del Defensor del Pueblo requiere dotar al enfoque de la mediación que éste desarrolla de unos caracteres únicos y diferenciales, que le permitan adecuar las notas definitorias de la mediación a la esencia de la institución del Defensor.

En este sentido, las principales conclusiones de las personas expertas que han trabajado con la defensoría se centraron, en mayor medida, en abordar las notas de voluntariedad e imparcialidad del procedimiento de mediación.

Con respecto a la voluntariedad que ha de regir en todo proceso de mediación, se concluyó que si bien no es discutible que **la voluntad de las partes es indispensable para lograr un acuerdo en sede mediadora, lo cierto es que la práctica de la mediación en nuestro territorio es aún escasa y ello requiere de acciones que contribuyan a la conformación de esas voluntades.**

En este sentido, se incorporó el **concepto de voluntariedad mitigada, que permitiría requerir a las administraciones involucradas en el conflicto para asistir a la primera sesión informativa. Dicha sesión podría avanzar en el inicio del tratamiento del conflicto, convirtiéndose en sesión de mediación con carácter inmediato.**



Por lo que se refiere a la imparcialidad, esta nota se predica en el enfoque de mediación específico del Defensor respecto del proceso, no siendo así en relación con el objeto del conflicto. El objeto del conflicto serán los derechos protegibles que el Defensor tiene la función de garantizar, por lo que es nota esencial de sus intervenciones mediadoras.

En resumen, la mediación del Defensor del Pueblo no puede obviar que su objetivo último es la garantía de derechos y libertades y que el instrumento debe ponerse al servicio de tal objetivo.

c) Si bien la ley reguladora del Defensor vigente ya permite la utilización de la mediación, se entiende muy conveniente la posible incorporación formal, en su momento, de la misma en el texto legal, en orden a aportar un reconocimiento normativo expreso a esta modalidad de intervención para la defensa y garantía de derechos.

Por último, se resaltaron dos argumentos muy interesantes al respecto de la labor mediadora del Defensor del Pueblo Andalúz:

Primero: Que **contribuye eficazmente a la construcción de ciudadanía en un contexto complejo**, en el que la gobernanza está siendo exigida de manera reiterada. Esa construcción pasa por incrementar la participación ciudadana en la gestión de sus conflictos con las administraciones y, en mayor medida aún, en la búsqueda de soluciones en un diálogo entre ambas.

De igual modo, se **impulsa el concepto de buena administración**, en el que las distintas administraciones incorporan otras formas de gestionar lo público, más participadas y abiertas, más transparentes.

Segundo: Que la mediación del Defensor del Pueblo Andalúz **supone un valor preventivo de la conflictividad entre ciudadanía y administraciones públicas.**

A partir del debate antes referido, se ha logrado un fortalecimiento del servicio de mediación, que adquiere el aval técnico aportado por el refrendo de las más de 50 personas expertas que han colaborado con la institución.

Con todo, **se han fortalecido relaciones con instituciones de mediación, administraciones y colectivos de ciudadanos y ciudadanas a lo largo del año 2017** que suponen una base importante para la continuidad e impulso de la mediación en esta institución.

2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación

A lo largo del año 2017 la Institución ha gestionado un mayor volumen de quejas por el procedimiento de mediación, en relación con el año previo, que supuso la puesta en funcionamiento del servicio. No obstante, el citado incremento de intervenciones mediadoras es aún discreto, debido al carácter incipiente de tales intervenciones, que requieren la puesta en marcha de una estrategia de comunicación e información a la ciudadanía y las administraciones públicas andaluzas, que permitan su conocimiento y las ventajas que les reportaría gestionar sus conflictos de relación o en torno a la interpretación de los hechos y la regulación jurídica que se somete a la defensoría.

En todo caso, los datos disponibles hasta la fecha permiten presentar a su consideración los resultados obtenidos por este modelo de intervención de la defensoría.

2.2.1 Análisis cuantitativo

Durante 2017, el servicio de mediación ha tramitado un total de **57 quejas**, de las cuales solo una de ellas es una queja de oficio, abierta en 2016 (queja 17/0660), referida a la intervención mediadora del Defensor del Pueblo en el proceso integral y participativo que se está desarrollando en la barriada de El Puche, en la ciudad de Almería, de cuyo contenido se dio cuenta en el informe anual del año anterior, y que ha sido cerrado en este ejercicio, con el compromiso de llevar a cabo un seguimiento de los acuerdos adoptados.

Por lo que respecta a un análisis cuantitativo de la gestión mediadora, procede resaltar, en primer lugar la distribución de quejas por razón de la materia y los resultados obtenidos. Para ello, a continuación se presenta una tabla que expresa, en cifras absolutas, los expedientes en relación con las áreas de trabajo de la defensoría, en aras a agrupar de una forma homogénea los asuntos abordados con la mediación.

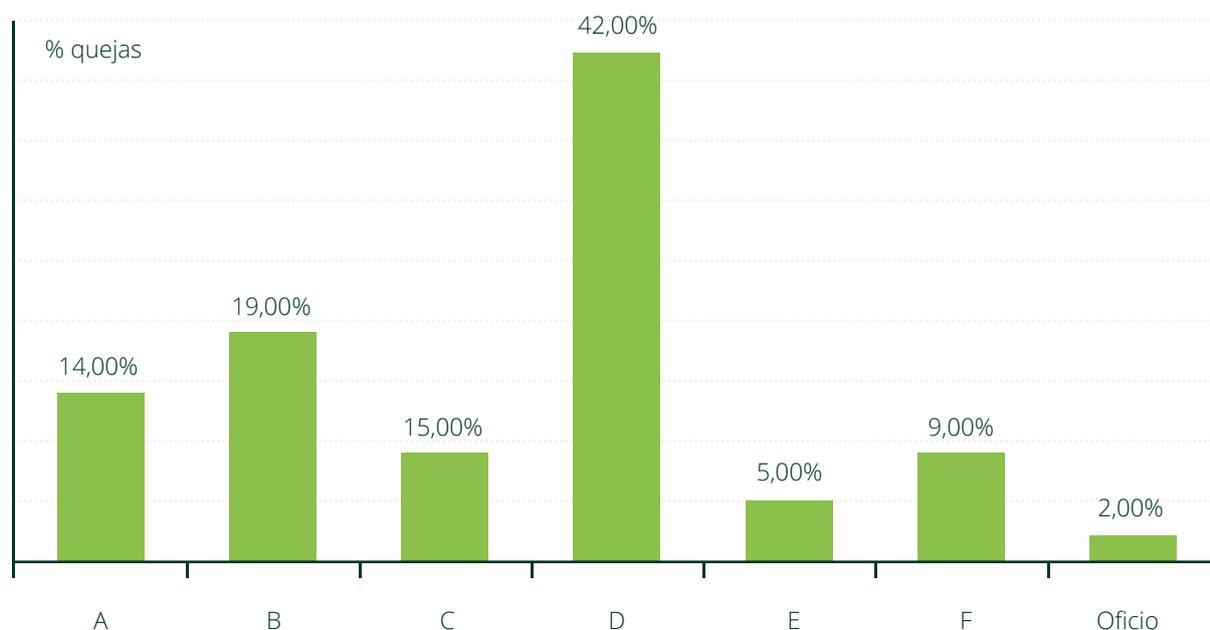
Tabla 1. Quejas tramitadas por mediación y distribución por áreas y resultados (valores absolutos)

Áreas	Materias	Nº Quejas	Distribución por resultados				
			Con Acuerdo	Sin Acuerdo	Intentado Sin Efecto	No Admitida A Mediación	En Trámite
A	Vivienda y asuntos sociales	8	4		3		1
B	Empleo Público	11			2	9	
C	Deporte y cultura	5	2				3
D	Salud, comercio	24	19		1		4
E	Medio ambiente y urbanismo	3	1				2
F	Educación	5	1		1		3
OFICIO	Barriadas	1	1				
TOTAL		57	28	0	7	9	13

Fuente: Elaboración propia. Informe anual del Defensor del Pueblo Andaluz 2017.

La anterior información se traslada, a continuación, en porcentajes, para facilitar su análisis:

Gráfico 1. Distribución de quejas-mediación por materias/áreas (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz 2017.

Como se desprende de la anterior gráfica el mayor número de expedientes de queja tramitados con mediación se concentró en el año 2017 en el área D, suponiendo un 42% del total de las mediaciones efectuadas en el citado ejercicio. Este incremento de asuntos se debe en gran parte a las quejas presentadas en materia de comercio, sobre todo en relación con conflictos suscitados con las administraciones locales acerca de las condiciones en las que los comerciantes desarrollan sus actividades económicas, los cuales se analizan en el siguiente apartado de este capítulo con más detalle.

Es importante resaltar que casi el 80% de los expedientes relacionados con esa materia han sido resueltos con acuerdo de las partes, acuerdos de los que han sido artífices directos tanto la ciudadanía como las administraciones involucradas, en un ejercicio de comprensión de los mutuos intereses y búsqueda de una solución que satisfacía a todos.

El siguiente grupo de materias que han sido abordadas por el servicio de mediación, atendiendo al número de quejas, es el referido al empleo público (19% del total).

Con respecto al empleo público, entorno al 80% de las referidas a esta materia, han sido quejas no admitidas para su tramitación por el cauce de la mediación, lo cual no impide que hayan podido ser gestionadas por supervisión en los supuestos en los que se detectara una posible irregularidad en la actuación de las administraciones públicas. Sin embargo, al existir sistemas públicos de mediación en nuestra comunidad autónoma, especializados en la materia laboral y de condiciones de trabajo, la opción de esta Institución es la de respetar ese espacio, sin entrar a mediar en dichos asuntos.

El resto de quejas relacionadas con el empleo público no han podido atenderse, por cuanto las administraciones a las que nos hemos dirigido proponiendo intervención mediadora, han rehusado tal propuesta o no se han pronunciado al respecto. No obstante ello, nos estamos refiriendo solo a un total de dos expedientes, por lo que no es ilustrativo del comportamiento general de la Administración.

Por lo que se refiere a quejas relativas a conflictos sobre vivienda o asuntos sociales, tales como el uso de locales municipales destinados a la celebración de asociaciones o colectivos sociales, suponen el 14%

del total de mediaciones llevadas a cabo en el año 2017. En este grupo de materias, el nivel de acuerdos alcanza el 50%, quedando sin posibilidad de celebración de la mediación, por falta de respuesta de las administraciones públicas convocadas en un 37,5%.

En relación a las materias de educación y deportes han mostrado un comportamiento similar, en número de quejas tramitadas por el servicio de mediación, suponiendo un 9% del total de quejas de mediación, respectivamente. En ambos supuestos, además, el 60% de los asuntos continúan abiertos, con desarrollo de reuniones de mediación que no han arrojado un resultado definitivo hasta la fecha de cierre del presente informe.

Por lo que respecta a los resultados globales obtenidos por la intervención mediadora del defensor durante el año 2017, cabe resaltar en mayor medida las intervenciones que han generado acuerdo y las que no, ya sea por la imposibilidad de lograr un consenso entre las partes, o porque alguna de ellas no haya aceptado la propuesta de mediación.

En este sentido, se presenta la siguiente gráfica que muestra los resultados, expresados en porcentajes, para su mejor comprensión.

Gráfica 2. Resultados globales de las mediaciones efectuadas (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia. Informe anual del Defensor del Pueblo Andaluz, 2017.

La gráfica muestra una distribución de resultados referida exclusivamente a las quejas en las que se admitió la posible gestión del fondo del asunto a través de la fórmula de mediación, frente a la clásica intervención supervisora, y restando aquellos asuntos que aún se están tramitando, por lo que no se dispone de resultados definitivos en la posible solución del conflicto.

A partir de esta premisa, la mediación ha procurado un 80% de acuerdos entre las partes afectadas por la queja, pero aún es más relevante el dato de que no ha habido un solo asunto en el que se haya mediado y las partes no hayan podido lograr un pacto.

El 20% restante de las quejas en las que el Defensor propuso la celebración de una mediación, no pudo desarrollarse por esta vía, ante la negativa de alguna de las partes involucradas para sentarse a negociar. Estos datos deben corregirse en la medida en que se informe y difundan los beneficios que aporta la gestión de la defensoría con la mediación.

Por último, merece ser destacada la distribución de quejas que se han tramitado por mediación, en función de las partes en conflicto. En este sentido, se presenta la siguiente gráfica:

Gráfica 3. Distribución de quejas-mediación por partes involucradas (en porcentajes)

Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2017.

Como puede observarse, casi un 80% de las quejas-mediación versan sobre conflictos suscitados entre la ciudadanía y una o varias administraciones públicas, lo cual pone de manifiesto la oportunidad de participación directa de aquélla en la discusión de los asuntos que les preocupan y, lo que es más importante, la gestión de soluciones por sí misma en un debate propiciado por la defensoría, que les garantiza y procura un entorno de seguridad.

Esta gestión de los problemas ciudadanos por y para ellos mismos es un avance que la defensoría estima como clave de este mandato, orientado a otorgar no solo la protección y garantía de derechos a través de la intervención más clásica, de tercero que resuelve, sino también ofreciendo cauces de reforzamiento de la autonomía ciudadana para su autodefensa de intereses.

En igual medida, las administraciones han hallado ventajas en la gestión de sus conflictos con los colectivos ciudadanos con los que se han tramitado las mediaciones del Defensor en 2017, pudiendo exponer sus razonamientos jurídicos y de oportunidad en cada supuesto, tratando de conjugar en todo momento la defensa de los intereses generales que representa con las necesidades particulares de esos grupos de ciudadanos y ciudadanas que solicitan la intervención de la defensoría. En ningún caso, en la experiencia de 2017, una administración pública se ha negado a efectuar un análisis del supuesto de hecho en el proceso de mediación, sin elaborar una propuesta o acordar una solución que le proponía la ciudadanía afectada.

Es destacable, así mismo, que un 15% de las quejas-mediación se han dedicado a atender conflictos entre distintas administraciones públicas, con competencias generalmente distintas por razón del territorio. Es decir, determinada Administración ha solicitado al Defensor su intervención para solventar un asunto que había generado un conflicto competencial con otra administración territorial. Lo habitual ha sido gestionar conflictos entre administraciones locales y la autonómica, es decir, entre Ayuntamientos y la Junta de Andalucía, si bien en algún caso ha participado, como se verá en el siguiente punto de este capítulo, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, dependiente del Ministerio de Fomento del gobierno de España.

Por último, el 7% de quejas que refleja la gráfica como conflictos entre administraciones públicas y entidades financieras, se ha referido a supuestos que versaban sobre la materia de vivienda pública, respecto de lo cual se trataba de lograr una cesión de inmuebles de titularidad privada, en concreto de dichas entidades financieras, para su gestión pública. Este tema se abordará más adelante en el análisis cualitativo de los expedientes de queja.

2.2.2 Análisis cualitativo

Desde un punto de vista cualitativo, merece destacarse una serie de quejas que han sido tramitadas desde el servicio de mediación, resaltando aquéllas en las que ha habido una tramitación efectiva, con celebración de sesiones de mediación y que culminaron con el cierre de dichos expedientes.

En este sentido, a continuación se relatan los hitos más importantes de cada una de esas mediaciones, que se han clasificado en virtud de la materia sobre la que versó el conflicto inicial que dio origen a la solicitud de intervención de la defensoría.

2.2.2.1 En materia de suministro de agua

Queja 16/5210

Una comunidad de vecinos de un municipio sevillano manifestó a la defensoría la **deficiente información suministrada por la entidad suministradora de agua**, en relación con el tratamiento de ciertas averías, lo cual había generado un clima de desconfianza entre ambas partes, que tenía difícil solución sin la intervención de un tercero, por lo cual se dirigieron a la defensoría.

Los vecinos expusieron su preocupación por la persistencia de una avería que pudiera estar incrementando el importe de la facturación y añadían su pretensión por lograr el acercamiento del contador general de la urbanización, que se hallaba situado a unos 800 metros de la primera vivienda, al objeto de facilitar su control por la comunidad y evitar riesgos de rotura y averías descontroladas en la zona por la que atraviesa la tubería principal.

Se citó a la entidad responsable del suministro, a cuyos efectos le indicamos la oportunidad de celebrar una sesión de trabajo, con la mediación del Defensor para tratar de mejorar su clima de relación con estos ciudadanos y, en el mejor de los casos, acordar una solución entre ambos.

Los representantes de la entidad suministradora aceptaron la mediación de esta defensoría y se celebró una reunión en la cual presentaron sus disculpas por los errores cometidos en la facilitación de información solicitada con carácter previo por los vecinos, así como ofrecieron su comprensión por la falta de confianza creada y su absoluta colaboración para abordar el problema con una mirada conjunta con los ciudadanos afectados.

En este sentido, se barajaron varias opciones que permitirían detectar las averías futuras de manera más eficaz y con garantías para los vecinos de una intervención rápida.

Por otra parte, aun cuando no existían demasiadas alternativas al acercamiento del contador, por cuanto los terrenos que rodean a la urbanización son privados y no tienen competencia ni capacidad jurídica para intervenir en ellos, se ofrecieron alternativas que, aun no respondiendo a la máxima aspiración de la comunidad de propietarios para solventar sus preocupaciones, se adoptaron los siguientes acuerdos:

- Retomar las relaciones con un mejor clima de entendimiento, para lo cual se estableció un flujo de diálogo entre el presidente y el administrador de fincas con los responsables de las áreas de gestión comercial y acometidas de la entidad suministradora del agua.
- Se concretó una visita del personal técnico de la entidad suministradora al contador, acompañado de representantes de la comunidad de vecinos, con el objetivo de comprobar la existencia o no de averías en la red.
- Si fruto de esa labor de inspección conjunta, se dedujera la persistencia de alguna avería, la entidad suministradora de aguas se comprometió a asumir las tareas de reparación necesarias para la restitución normal del suministro, aun cuando la hipotética avería se produjera en zona exenta de su directa responsabilidad, por corresponderle a la Confederación Hidrográfica.

- Los incrementos producidos en la facturación que pudieran estar relacionados con la eventual avería antes comentada serían satisfechos y compensados por la entidad.
- En el caso de que no existiera avería alguna, la entidad se ofreció a continuar colaborando con los vecinos hasta el hallazgo definitivo del problema, ayudando a proponer posibles soluciones viables.

Es evidente que, fruto de la mediación llevada a cabo y, sobre todo, del esfuerzo de ambas partes por lograr una solución al problema que inicialmente se planteó, las relaciones se restituyeron con éxito y el asunto concreto fue solventado con una propuesta de las propias partes, por lo que se desprende una alta garantía del cumplimiento de estos compromisos.

2.2.2.2 En materia de comercio

Al menos, cabe resaltar un par de asuntos relevantes que se han tramitado a través de mediación, en concreto, las quejas 17/1694 y 17/2715.

En relación con la primera de ellas, es importante introducir el asunto con la contextualización del problema, dado que se generó el conflicto en un momento clave para las personas afectadas, **comerciantes de venta ambulante**, que se hallaban a una semana vista de la celebración de las fiestas de Semana Santa en la ciudad de Sevilla.

La queja que presentaron los comerciantes ante la defensoría traía causa de la decisión del consistorio relativa a la modificación de las licencias otorgadas, que venían a desplazar los lugares habituales de ubicación de los puestos de venta en la ciudad, para hacer practicable el plan de seguridad y emergencia aprobado para el año 2017, teniendo en cuenta el acento que el Ayuntamiento debía poner en esta materia.

Las nuevas ubicaciones de los puestos, en calles adyacentes a las vías principales del recorrido de las cofradías y, por ende, de los viandantes como público objetivo de sus ventas, no garantizaban, desde la perspectiva de los comerciantes, el desarrollo de la actividad económica de estas familias en términos aceptables (los comerciantes alegaban que las pérdidas que consideraban probables si no se resolvía el asunto, podrían ser elevadas y no recuperables a lo largo del año, dado que el mayor nivel de ventas se produce en estas fechas).

A pesar de las dificultades señaladas, ambas partes aceptaron celebrar la sesión de mediación en la sede de la defensoría, con la mejor voluntad de entendimiento.

El debate se inició con un alto grado de tensión emocional en las personas que representaban a los comerciantes, derivado de la preocupación y el nerviosismo que les generaba el conflicto. La mediación procuró calmar esa tensión inicial y permitió centrar el debate, que se circunscribió en gran medida al planteamiento de ambas partes de alternativas factibles a la reubicación de los puestos para los días de semana santa,

El Ayuntamiento de Sevilla se hallaba obligado a reforzar la seguridad y las vías de evacuación por el riesgo de atentados terroristas y, dada la configuración urbanística de la ciudad, se hacía complicado una



reformulación del plan, amén del añadido problema de la falta de margen temporal para ello. No obstante, sus representantes se mostraron abiertos a evaluar posibles medidas de solución y, tras un importante esfuerzo de ambas partes (Ayuntamiento y comerciantes) por conjugar el interés general con los intereses particulares de estos profesionales, se logró finalmente un acuerdo que abría nuevas perspectivas, sobre todo de futuro.

En concreto el compromiso adoptado se centró en tres aspectos:

- 1) Tras analizar el plano de la ciudad, en esa misma tarde se celebraría una visita por el recorrido más controvertido, por parte del colectivo de profesionales y el director general de seguridad, en orden a valorar posibles modificaciones al plan de seguridad, sin menoscabo de su objetivo último, y que permitiera además conjugar los intereses de estas familias.
- 2) Durante la semana santa se reforzarían los controles para evitar que los lugares donde se había prohibido la venta ambulante, a resultas del citado plan de seguridad, no se ocuparan por vendedores ilegales, cuestión ésta que preocupaba sobremanera a los comerciantes con licencia representados en la mediación.
- 3) De cara al año próximo, se dará audiencia a los profesionales de la venta ambulantes con carácter previo a la adopción de medidas de esta naturaleza, en aras de poder contar con un plazo de discusión y acercamiento de intereses más holgado.

La conclusión de la experiencia mediadora en este asunto fue positiva, no solo por el resultado de acuerdo alcanzado por las partes, sino por el nivel de satisfacción, tanto de los comerciantes afectados como desde el punto de vista político y técnico del Ayuntamiento, a la finalización de la sesión de trabajo. Como valor añadido de esta intervención, se dedujo que el planteamiento de un conflicto protagonizado por el mismo colectivo, en relación con la reubicación de un mercadillo semanal que se celebra en la ciudad de Huelva, fuera negociado directamente por los afectados con la representación del Consistorio, sin necesidad de una intervención directa del Defensor, a quien inicialmente se le solicitó igualmente que mediara (queja 17/1914). Es el efecto de aprendizaje que puede desprenderse de una labor mediadora.

Por otra parte, en relación con la queja 17/2715, la defensoría intervino proponiendo **mediación al Ayuntamiento de Tarifa y a una asociación de comerciantes de artesanía en la playa de Bolonia**, dependiente del Consistorio.

La citada asociación centraba gran parte del problema en las dificultades halladas en su relación con el equipo de gobierno municipal, que se deducían de unas conversaciones mantenidas, en orden a lograr la autorización administrativa para instalar unas casetas semipermanentes durante el periodo estival, lo cual evitaría el montaje y desmontaje de las instalaciones de los puestos de manera diaria, con el consiguiente desgaste físico y de tiempo que ello supone, puesto que implican unos trabajos de aproximadamente 3 horas de montaje y 2 horas más de desmontaje, soportando una carga por comerciante de aproximadamente unos 100-150 kilogramos en hierros y otros materiales de estructura.

Añadían los artesanos que esta dificultad generaba, además, pérdida de ingresos económicos en las horas que se dedicaban a dichas labores y que para la mayor parte de los asociados supone su único sistema de vida, el cual algunos han tenido que abandonar por problemas físicos y de salud.

El Ayuntamiento aceptó la celebración de una mediación, que tuvo lugar en sus propias instalaciones, en aras de evitar el desplazamiento de los afectados a la sede de la Institución de este Defensor. En aquella reunión de trabajo, el consistorio estuvo representado por un técnico que expuso su predisposición a escuchar a los afectados, si bien no se hallaba presente ningún representante político.

La representante de la asociación de artesanos alegó su desconcierto y cansancio ante la falta de soluciones con la premura de fechas en la que se hallaban, cercanas al verano y sobre todo, porque la negativa del Ayuntamiento se centraba en un problema medioambiental que la asociación entendía resuelto con la acreditación de una autorización concedida por la consejería de medioambiente de la Junta de Andalucía, respecto de la instalación de las meritadas casetas de madera para el período estival, así como una

certificación que acreditaba las condiciones de seguridad que reúnen las casetas que se proponían para ser instaladas.

Por su parte, el consistorio desconocía dicha autorización y se desarrolló un creativo debate entre las partes, acerca de las dificultades para lograr una solución acordada en esos momentos, que permitiera articular una solución ágil para el año en curso, lo cual solo podría lograrse a partir de una autorización expresa del alcalde para montar en precario este verano, amén de resolverse administrativamente el asunto para los años venideros.

Con todo, las partes se sintieron satisfechas tras dicha reunión, en la que agradecieron mutuamente el esfuerzo por abordar posibles soluciones al asunto planteado. La situación quedó a expensas de que el técnico elevara al concejal del área competente la propuesta de solución y el ruego de que se permitiera el montaje en precario para 2017. Por ello, esta defensoría cerró la queja, concluyendo que se hallaba en vías de solución, en la medida en que las partes pactaron expresamente que la asociación de artesanos comerciantes presentaría una petición formal al Ayuntamiento, quien se comprometía a dar una respuesta expresa y se le ofreció a la asociación la posibilidad de ser atendida personalmente por el alcalde a quien deseaban expresar sus preocupaciones y agradecimiento por haber atendido la sesión de mediación.

2.2.2.3 En materia de deportes

En esta materia, el servicio de mediación resalta para este informe su intervención en, al menos, dos quejas que han sido relevantes y que están finalizadas: quejas 17/1219 y 17/3882.

La primera de ellas, la queja 17/1219, se refería a la solicitud de una **asociación deportiva** del barrio de La Pañoleta, en la ciudad de Camas (provincia de Sevilla). La promotora representa los intereses de 150 menores que practican los siguientes deportes, tutelados y entrenados por la citada asociación: fútbol 5, fútbol 7, voléibol y baloncesto. Alegaban en su escrito de queja que dichas actividades deportivas encontraban dificultades para su práctica, dado que el barrio de La Pañoleta no cuenta con instalaciones deportivas apropiadas.

Esta defensoría efectuó una primera visita al barrio, para entrevistarse con los representantes de la asociación y comprobar el estado de las instalaciones a las que se aludía. En aquella visita, expuso el presidente de la entidad que habían optado por no continuar con el desarrollo de su actividad asociativa y que se encontraban en fase de constitución formal de una asociación vecinal, para ampliar sus objetivos. Denunciaban en todo caso, que el único espacio disponible para la práctica del deporte de menores y jóvenes del barrio es el patio del recreo del colegio público Virgen del Rocío, que dispone de una pista de baloncesto y una pista de fútbol 7 de albero. Sin embargo, afirmaban que estos espacios no eran ni suficientes ni adecuados, por no hallarse en óptimas condiciones de uso, amén del problema que se suscita con los horarios de apertura y cierre del centro escolar.

La alternativa que les queda a los niños y niñas de la Pañoleta, añadían, es usar una pista ubicada dentro de un parque no catalogado como suelo deportivo que, además, tampoco se encuentra adecentado y existía peligro para la seguridad de los menores.

Ante esta situación, se invitó al Ayuntamiento de esa ciudad a participar en una mediación, que fue aceptada desde el inicio, ofreciendo sus instalaciones para la celebración de las sesiones de trabajo que fueran necesarias. El concejal delegado de deportes asistió a cada una de las reuniones, en las que se abordaron las preocupaciones de la asociación deportiva, se invitó a participar a otra asociación de vecinos que también se dedica a la promoción y desarrollo del deporte para menores y jóvenes.

El Ayuntamiento manifestó en todo momento su comprensión por la preocupación de la asociación en la materia deportiva y trasladó de manera clara y concisa información relativa a la política municipal de deporte y a los planes, programas y actuaciones puestos en marcha, insistiendo en la especial atención que recibe el barrio, al ser barriada deprimida que requiere de una atención preferente. No obstante, se dedujo igualmente la necesidad de conseguir recursos externos al presupuesto municipal, por lo que se había pedido una



subvención a la Junta de Andalucía, para fomento e infraestructuras, destinada al equipamiento deportivo. Dicha solicitud fue, lamentablemente denegada por parte de la Junta de Andalucía, en el transcurso de la mediación, por lo que se buscaron alternativas de solución a la construcción de un pabellón o pista deportiva, por el momento.

Con todo, se planteó un posible acuerdo que habría que ratificarse por el pleno del Ayuntamiento y la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz se ofreció a hacer un seguimiento, para el caso de que el equipo de gobierno no aceptara la propuesta de pacto.

Tras la reunión de la corporación, algunos de los aspectos que se plantearon como solución no fueron aprobados, por dificultades varias, lo cual provocó la celebración de una nueva sesión de mediación, a la que nuevamente asistieron las partes.

En la segunda sesión de trabajo, se procuró valorar todas las posibles vías de solución que quedaban expeditas, tras el anterior intento. Con respecto al uso del centro escolar para actividades deportivas de las asociaciones, se acordó presentar un proyecto solicitando el uso de las pistas en horario extraescolar ante la Delegación de Educación de la Junta de Andalucía, la cual, de facto, está permitiendo su uso, aunque no tienen acceso a los baños.

En el debate surge la cuestión de la titularidad del suelo sobre el que se asientan las pistas deportivas del colegio, que están perimetradas con una valla. A este respecto, nadie sabe confirmar dicha titularidad con exactitud, por lo que se levanta la sesión con el compromiso del concejal del Ayuntamiento de reunirse con el concejal de urbanismo y una vez se aclare este aspecto, volver a plantear la posibilidad de un acuerdo que suponga el uso compartido del espacio en cuestión. La queja queda en vías de solución, y la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz propone hacer un seguimiento de este acuerdo.

Por su parte, en la queja 17/3882, la queja fue promovida por la Asociación de Navegantes de Recreo en Andalucía alegando la controversia existente ante el Instituto Andaluz del Deporte de la Junta de Andalucía, acerca de los requisitos relativos a la presentación a exámenes y obtención de las titulaciones náuticas correspondientes a capitán y a patrón de yate, respectivamente.

El elemento central del debate era la alegación de la asociación acerca del trato desigual que se derivaba por la exigencia de determinados requisitos en la Comunidad Autónoma Andaluza, frente a otros territorios del ámbito nacional que resultaban ser más flexibles, desde su punto de vista.

La discusión giraba en torno a interpretaciones jurídico-técnicas contrapuestas, incluso la representación de ANAVRE afirmó haber solicitado a la Dirección de Marina Mercante la interpretación que entienda ajustada a derecho, respecto de los preceptos recogidos en el RD 875/2014, de 10 de octubre, que dirimirían la cuestión controvertida. En este sentido, en ámbito de la mediación no resulta propicio para abordar esta materia, dado que no se pretende una resolución que diera o quitara razón a las partes, sino hallar puntos de posible encuentro entre ambas.

Así, el Defensor, propuso avanzar con otros asuntos controvertidos. Uno de los aspectos que preocupaban igualmente a la Asociación guardaba relación con el listado de aspirantes admitidos con carácter provisional a las pruebas de acceso recientemente celebradas. En este sentido, se pusieron de manifiesto algunos errores que el Instituto se ofreció a revisar, al objeto de corregir algún eventual error material.

ANAVRE mantenía otras preocupaciones que fueron planteándose a lo largo de la sesión de mediación, tales como la imposibilidad de contar con suficientes almanaques náuticos, libros de mareas y otros documentos necesarios para los aspirantes para el correcto desarrollo de los ejercicios en las pruebas de acceso, o su interés por formar parte de los equipos de formadores que recoge el convenio EDRE con el plan formativo, que da salida a muchos jóvenes andaluces. Su intención era formar a estas personas para superar las pruebas de acceso a las titulaciones náutico-deportivas y utilizar para ello un club náutico ubicado en Cádiz.

Ante todas y cada una de las citadas pretensiones, la representación del Instituto andaluz de Deportes se mostró dialogante y entre ambas partes se alcanzó un acuerdo global que satisfacía la totalidad de los aspectos discutidos.

El principal éxito de esta mediación estribó en la capacidad de ambas partes de encontrar puntos de encuentro y restaurar el cauce de diálogo que se había truncado por los malentendidos que se dedujeron de conversaciones bilaterales previas.

2.2.2.4 En materia de educación

La mayor parte de las quejas que se están tramitando con mediación en esta materia, guardan relación con el estado de conservación de los inmuebles en los que se ubican los centros educativos. A partir de la interpretación legal acerca de las respectivas competencias locales y autonómicas en torno a las labores de mantenimiento en centros y las inversiones necesarias, en su caso, para la adaptación o mejora de los mismos, los supuestos de hecho que nos remiten, en su gran mayoría, desde las Asociaciones de Madres y Padres, son los más reiterados.

A estos conflictos, se añaden otros que se desprenden de la titularidad inicial de los centros que, procedentes del Ministerio de Defensa, fueron transferidos a la Junta de Andalucía, por lo que en ocasiones los terrenos y algunas instalaciones comunes con otros organismos, provocan problemas de identificación de responsabilidades para solventar aspectos tan recurrentes como el necesario arreglo de unos baños o el cambio de titularidad de los contratos de suministros básicos (electricidad y/o agua).

Con todo, cabe citar al menos un par de ejemplos ilustrativos de estas actuaciones. Nos referimos a las quejas 17/0164 y 17/0363, que pasamos a comentar a continuación.

La queja 17/0164 la instó ante esta defensoría la alcaldesa de San Fernando (Cádiz), en relación al **mantenimiento y conservación de los CEIP** Juan Díaz de Solís y Cecilio Pujazón, ambos del citado municipio. La dificultad hallada por este Ayuntamiento acerca de la prestación de los servicios de mantenimiento necesarios para el correcto funcionamiento de estos centros, viene de una discusión jurídica acerca de la responsabilidad municipal versus autonómica al respecto. Esta discusión ha sido abordada en reiteradas ocasiones por representantes del consistorio y de la delegación territorial de Cádiz de la Consejería de Educación y, tras reiterados informes jurídicos de ambas partes y multitud de intentos de despejar esta duda en un clima de diálogo, esto no ha sido posible.

No obstante ello, este Defensor debe velar por la garantía del derecho de los menores que reciben educación en los citados centros, más allá del resultado del debate jurídico competencial, acerca de lo cual, por cierto, ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en reiteradas ocasiones como se desprende de los informes anuales de la defensoría de los últimos años.

Así pues, la mediación del Defensor se ofreció, tratando de obviar un pronunciamiento favorable a alguna de las partes y procurando crear un clima de diálogo constructivo entre ambas administraciones, con la finalidad de lograr un acuerdo que permitiera una solución, siquiera provisional, para adecentar los centros y poder ofrecer una educación de calidad. Con independencia de ello, el debate técnico podría tener lugar en sede de supervisión o en sede judicial, si las partes optaran por esa vía, lo cual no era óbice para poder adoptar una solución de consenso con mayor urgencia.

Ambas partes aceptaron la celebración de la sesión de mediación conjunta e inicial que, posteriormente, diera lugar a otras conversaciones con las partes por separado, en orden a lograr cerrar el asunto.

En la sesión conjunta, resultó difícil abandonar el debate técnico acerca de las competencias, no obstante lo cual, los participantes comprendieron el objetivo de la mediación y se mostraron receptivos a valorar las propuestas que las partes plantearon, quedando pendiente de firma de un acuerdo al respecto que, si bien no se produjo con la agilidad deseada, a lo cual contribuyó el hecho de que se produjera una reestructuración de la consejería por un cambio de gobierno, el asunto se resolvió finalmente.

El acuerdo adoptado partía de una habilitación expresa de la Consejería de Educación al Ayuntamiento de San Fernando para acceder a los centros educativos y desarrollar las tareas de mantenimiento, por lo que se incorporarían las distintas actividades (limpieza, desinsectación y desinfección, pintura, etc.) en los correspondientes contratos administrativos y quedó pendiente de discusión, en vías de solución, el extremo relativo a la asunción de una deuda pendiente en materia de suministros básicos (electricidad, agua y alcantarillado) que debía solventarse con carácter previo al cambio de titularidad de los contratos de dichos suministros.

En resumen, un conflicto que llevaba abierto más de una década, con amplia repercusión en la sociedad y en los medios de comunicación, tuvo una solución que resultó fruto del esfuerzo dedicado a la protección de los derechos de los niños y niñas, tanto por parte del Ayuntamiento de San Fernando como de la delegación provincial de Cádiz de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía.

Con respecto a la queja 17/0363, esta Institución recibió comunicación dirigida por la representante de la Alcaldía del municipio de Priego de Córdoba para solicitar una mediación con la delegación territorial de la Consejería de Educación, en relación con unos **problemas relacionados con las infraestructuras de los centros educativos** que a continuación se indican: CEIP Virgen de la Cabeza y CEIP Ángel Carrillo, sitios en dicho municipio.

La alcaldesa de Priego de Córdoba nos trasladaba su petición, en nombre del pleno del Ayuntamiento, relatando unos problemas derivados de lo que, al parecer, pudieran ser considerados defectos de construcción de las cubiertas en los centros antes mencionados, por lo que manifestaba su interés en buscar una solución de consenso que permitiera a los niños y niñas escolarizados en dichos centros recibir su educación en condiciones óptimas.

El Defensor del Menor de Andalucía, en defensa de los derechos de los menores, decidió que este asunto podría ser abordado con mayor eficacia en una reunión conjunta, propiciada por esta Defensoría con el Ayuntamiento y la citada Delegación Territorial.

Se planteó esta propuesta a la administración educativa, quien nos trasladó que se habían puesto en contacto con el consistorio y, tras la celebración de una reunión bilateral, habían logrado un acuerdo al respecto, lo cual nos confirmó posteriormente el Ayuntamiento, añadiendo que se habían solventado las deficiencias que motivaron su petición inicial y que, por tanto, el asunto había quedado solucionado con un pacto entre ambas administraciones.

El hecho de no haber tenido que celebrar la sesión de mediación con la participación del defensor, no hace menos importante la labor que se desprendió del impulso dado por el servicio de mediación, con la sola instancia al diálogo entre las partes, que pudo desarrollarse sin inconvenientes y sin la necesidad de la colaboración de un tercero. Por ello, cualquier debate que se propicie y, más aún, todo acuerdo que resulte del mismo, debe tomarse como resultado positivo de la intervención de la defensoría en la garantía de derechos, a través del fomento del consenso en la toma de decisiones que afectan a los mismos.

2.2.2.5 En materia de salud

En este campo, el Defensor ha intervenido como mediador en un solo asunto, en concreto, en la queja 17/5417, que presentó en la Institución la **Plataforma de afectados por la Esclerosis Múltiple y Esclerosis Lateral Amiotrófica y Enfermedades Desmielinizantes** (en adelante, EM y ELA).

Dicha queja exponía que las personas afectadas venían recibiendo desde hacía unos 7 años unas terapias, fruto de un proyecto de investigación llevado a cabo en el marco de las actividades de la fundación pública FISEVI y con la dirección de investigadores del área hospitalaria Virgen Macarena, dependientes del Servicio Andaluz de Salud. Traslataban que el objeto de la queja se centraba en sus preocupaciones acerca del aviso de desalojo que les había sido comunicado por parte del Ayuntamiento de Sevilla, en su calidad de titular del local sito en el Hogar Virgen de los Reyes, en el que hasta la fecha dichas terapias.

A partir de esta información, se decidió intervenir con mediación, en aras de provocar un encuentro entre las distintas administraciones y entidades involucradas en este conflicto, que tenía una delicada repercusión en la salud de las personas afectadas, amén de las posibles competencias e intereses de las demás partes.

Tanto el Ayuntamiento de Sevilla como el Hospital Virgen Macarena y la fundación antes citada aceptaron desde un inicio participar en las necesarias sesiones de trabajo para valorar opciones de solución a este asunto.

Debe resaltarse que esta queja aún permanece en estado de tramitación, por cuanto se han celebrado múltiples reuniones (siete en total, entre conjuntas y privadas con cada parte -administraciones y plataforma) y muchas conversaciones telefónicas y aún no se ha llegado a una solución final de consenso. Sin embargo, era conveniente reflejar el importante esfuerzo que se está llevando a cabo por parte de las personas afectadas y por todas las administraciones en pro de alcanzar un pacto que satisfaga a todos.

En ese sentido, se han valorado al menos seis propuestas alternativas que han ofrecido tanto la plataforma como el Ayuntamiento y el Hospital en nombre del SAS, además de haberse incorporado al análisis la Universidad de Sevilla, quien a través de su Rector y Vicerrector de Relaciones con las Instituciones Sanitarias, ha tomado un serio compromiso con la labor de búsqueda de un espacio idóneo para el desarrollo de las terapias y la instalación de las maquinarias que se precisan y, que hasta el momento, se encuentran ubicadas en el ya mencionado Hogar Virgen de los Reyes.

La principal dificultad que se ha encontrado ha sido hallar un espacio que reúna las condiciones idóneas de altura y dimensiones para instalar las máquinas que permiten la terapia, y que además el local se encuentre físicamente en el entorno del área hospitalaria Virgen Macarena, dado que las personas beneficiarias de la neurofisioterapia padecen enfermedades limitadoras en muchos sentidos, que les desaconseja desplazarse a menudo y, dado que el hospital les proporciona otras atenciones médicas en distintas especialidades, que deben seguir por mor de sus tratamientos ordinarios, prefieren no tener que multiplicar sus desplazamientos a otros puntos más alejados.

A todo ello se une que el expediente administrativo que contemplaba la permanencia de este proyecto de investigación en el Hogar Virgen de los Reyes se halla en un momento en el cual se ha dictado por parte del Ayuntamiento una orden de desalojo ya prorrogada que parece difícil de reanudar. Hasta la fecha, el consistorio ha permitido que la maquinaria se encuentre depositada en sus instalaciones, si bien no se están llevando a cabo las técnicas terapéuticas que derivarían del proyecto, por lo que las personas afectadas precisan resolver esta controversia a la mayor brevedad para reiniciar sus actividades que, manifiestan, repercuten positivamente en su estado de salud.



Todas las partes están intentando resolver las dificultades existentes en torno a este asunto, para dar por finalizada la negociación y poder asumir un acuerdo que, sin perjudicar los intereses generales de las administraciones afectadas, procure una continuidad del proyecto de investigación que, por otra parte, la plataforma de afectados por EM y ELA desean que se incorpore a la cartera de servicios del SAS lo antes posible, a la luz de las evidencias positivas que se vienen desprendiendo de estas terapias, y con mayor abundamiento, por resultar el Hospital Virgen Macarena como una Unidad de referencia en esclerosis múltiple.

Pero con independencia del resultado que arrojen las negociaciones en esta mediación, ya puede desprenderse una primera conclusión positiva de esta intervención, que va ligada a la autonomía que la plataforma ha ido ganando en la autodefensa de lo que consideran son sus derechos e intereses. En la primera reunión, las personas afectadas acudieron a la defensoría con una actitud mucho más pasiva, solicitando una solución del Defensor ante una situación que además de su consideración de injusta, les superaba, en la medida en que no disponían de recursos para dirigirse con autoridad a las entidades que podían solventar su conflicto. Esperaban, por tanto, una solución, pero no se consideraban capaces de buscarla ellas mismas, se quejaban de la falta de atención de las instancias públicas y no se sentían con fortaleza para asumir de manera independiente una negociación al respecto.

A lo largo del proceso de mediación, las afectadas han ganado confianza como colectivo y han participado activamente. Por ejemplo, han elaborado propuestas, han trabajado en equipo tratando de coordinar a los propios integrantes del colectivo y han incorporado a otras instancias que pueden dar solución, como es el caso de la invitación a este procedimiento a la Universidad de Sevilla, que podría beneficiarse de la práctica de la fisioterapia para los estudiantes de esa disciplina y, con ello, incrementar el número de efectivos que presten servicios a los afectados. En resumen, la plataforma ha desarrollado habilidades y competencias muy importantes para la defensa de sus propios intereses.

Y por otra parte, las administraciones que no veían ninguna posible opción más allá de la inicial propuesta que realizaba el SAS (la puesta a disposición de un local en el centro de salud de Palmete), han estado abiertas a explorar nuevas y distintas posibilidades, por lo que su análisis se ha incrementado notablemente, lo cual estimamos puede resultarles muy ilustrativo para futuros asuntos de similares características que deban abordar.

2.2.2.6 En materia de medio ambiente y urbanismo

En este apartado, la defensoría ha tramitado mediaciones en quejas que planteaban sobre todo asociaciones de vecinos en relación con problemas de mantenimiento de barriadas o enclaves en entornos rurales, cercanos a núcleos urbanos y que precisaban de la involucración de la administración local. Sin embargo, para este informe resulta muy ilustrativo destacar la queja 17/0735, que instó la alcaldesa del municipio de Calicasas, de la provincia de Granada, con la cual nos trasladaba una petición de intervención de esta Oficina en actuación mediadora con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en relación con los **problemas derivados del desbordamiento del río Bermejo**, a su paso por el citado municipio.

Al parecer dicho desbordamiento se produjo en el invierno del año 2009-2010, lo cual podría derivarse de la falta un adecuado mantenimiento y limpieza del río y provocó daños a las infraestructuras municipales, en concreto al asfaltado y acerado de la calle que lleva por nombre calle Málaga, así como a las estructuras de edificios colindantes, de titularidad particular de vecinos de la localidad, que se destinan a vivienda habitual de varias familias.

Según nos manifestaba la alcaldesa, se había puesto en contacto en varias ocasiones (fecha de los hechos, así como en 2013, 2015 y 2016) con la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, trasladando informes técnicos elaborados por personal técnico del Ayuntamiento, a efectos de lograr alguna solución con esta entidad, si bien no había surtido efecto hasta la fecha.

Entendemos que los hechos relatados podrían ser tratados en una reunión propiciada por esta Defensoría, que permitiera un diálogo fluido sobre las posibles líneas de actuación que pudieran llevarse a cabo entre ambas entidades, en la medida en que, respetando sus respectivos intereses, se permitiera una solución

acordada entre ambas a las deficiencias que se habían derivado del citado desbordamiento del río y en aras de buscar alguna alternativa de futuro, como fórmula de consenso, que impidiera la posible reproducción de los hechos que habían acontecido.

Entendió la defensoría que se trataba de un conflicto que afectaba no solo a la administración local y la estatal, dado que la citada Confederación Hidrográfica, depende del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, sino también de la administración autonómica, en la medida en que la Junta de Andalucía podría tener responsabilidades y posibles soluciones al asunto.

Si bien es cierto que la defensoría no tiene competencias de intervención como supervisora de las actuaciones de la administración estatal, no obstante, sí se propuso una intervención de mediación a las tres administraciones involucradas. Todas ellas aceptaron y se celebró una única sesión de mediación, que tuvo lugar en la sede del Ayuntamiento de Calicasas, que cedió su salón de plenos al efecto.

En la sesión de trabajo, la representante municipal inició la exposición de los hechos y reiteró su desconcierto y cansancio ante la falta de soluciones para atender los problemas derivados de aquellos hechos, comunicados en su momento a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Entendía el consistorio que de haber habido una correcta conservación del río, las lluvias no habrían provocado tales daños, que en concreto se habían traducido en el corrimiento de tierras bajo el asfalto y acerado, rompiéndolos así como causando daños estructurales a unas 28 viviendas de nueva construcción.

Tras ello, se produjo un debate entre las partes, acerca de las dificultades para definir qué institución era la competente para acometer las posibles obras de reparación y prevención de posibles nuevos daños, básicamente centrado en la condición de cauce urbano o rústico del río en el lugar de los hechos.

Con la idea de superar el debate jurídico sobre las limitaciones competenciales de cada entidad, aspecto al que una y otra vez deseaban circunscribir las partes el debate, el Defensor centró la discusión en las posibilidades técnicas de resolver el problema, dejando de lado, por el momento quién y con qué recursos podrían llevarse a cabo.

En ese sentido, se recordó a las partes que más allá de las competencias se hallaba la necesidad de abordar el fondo del asunto para garantizar y proteger los derechos controvertidos. Así el debate logró iniciarse sobre esta base y se enriqueció hasta el punto de generarse las siguientes propuestas:

- Acometer la limpieza y adecentamiento del cauce del río Bermejo en su vertiente alta.
- Construcción de un muro escollera para consolidar el pie del talud y evitar el avance del meandro.
- Estabilizar el deslizamiento de la calle y bajos de las viviendas, con una pantalla de pilotes o micropilotes, de unos 12 metros de profundidad, para coser el círculo de fisura.

Consensuadas las propuestas de actuación técnica adecuadas para garantizar los derechos y reponer las viviendas y el suelo público a su situación previa al desbordamiento del río, las partes ya habían entrado a discutir involucrándose en la medida de sus respectivas posibilidades. Habían cambiado el modo de pensar en quién era responsable para centrarse en qué podría hacerse para solventar el problema.

Después de eso sí tocaba avanzar en una discusión que permitiera determinar la capacidad de cada administración para ofrecer apoyo personal y material (técnico y económico) para llevar a cabo las tres acciones señaladas.

En ese sentido, las partes estaban más entregadas a la búsqueda de la solución y ello permitió que el Ayuntamiento ofreciera hacerse cargo de la reparación de los desperfectos ocasionados en la calle y en las viviendas, la Confederación Hidrográfica asumiría las dos primeras medidas, pero restaría la concreción de quién podría aportar recursos para la instalación de la pantalla de pilotes.

Este último aspecto quedó inconcluso, en la medida en que el presupuesto estimado de unos treinta o cincuenta mil euros no podía ser atendido con los presupuestos municipales, ni con la ayuda de la Diputación

de Granada, a quien se pensó en solicitar su apoyo. Por su parte, la Delegación territorial de Medio ambiente de la Junta de Andalucía encontraba dificultades para poder ajustar los costes en su programación de actuaciones para zonas inundables, pero se comprometió a estudiar todas las posibilidades de intervención.

En ese momento, se planteó la idoneidad de suspender la reunión de mediación para que las partes analizaran posibles vías de financiación para la tercera acción propuesta, y se pensó convocar de nuevo sesión conjunta más adelante, por lo que se dio un plazo prudencial para la próxima cita.

Las partes comunicaron al Defensor, con posterioridad, que habían negociado una salida al asunto y que se había firmado un convenio de colaboración entre el consistorio y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que resumiría todos los pactos alcanzados en la sesión mediadora así como la asunción de costes que quedó pendiente de dirimir.

Esta mediación muestra el resultado efectivo de la intervención mediadora entre tres administraciones territoriales. Todas ellas, lejos de enroscarse en un mero debate jurídico acerca de las competencias que tienen, entraron al análisis de opciones de solución que permitieran proteger los derechos de la ciudadanía. Además, las partes han comenzado a negociar de manera autónoma, por lo que su relación ha mejorado ostensiblemente, suponiendo un pilar importante para la prevención de futuros conflictos, y han resuelto también el asunto concreto que trajeron a la Institución.

2.2.2.7 En materia de vivienda

La mayor parte de las quejas que se sustancian en la Institución provienen de ciudadanos individualmente considerados, en los que, en principio, el servicio de mediación no está entrando a gestionar, por una razón de oportunidad y eficiencia en el uso de los recursos de la defensoría, como se verá en el siguiente punto de este informe.

No obstante, merecen destacarse un par de quejas en las cuales se desarrolló una mediación entre administraciones y entidades financieras, quienes ostentan la titularidad de un volumen considerable de inmuebles que pueden ser gestionados por el poder público, ante la falta evidente de oferta de viviendas que logren satisfacer la alta demanda de la misa en nuestro territorio.

Como se observará, en la solicitud de mediación a las entidades financieras, se les transmite la necesaria protección de los derechos ciudadanos que conforman la esencia y objetivos de esta defensoría y la conveniencia de establecer cauces de entendimiento y acuerdos entre dichas organizaciones empresariales que se han visto obligadas a ocupar un segmento de mercado, como es el inmobiliario, alejado del que les define en principio y las administraciones públicas competentes en la materia de vivienda.

Dado que no existen competencias para intervenir en un proceso de supervisión con dichas entidades, acudir a la mediación parecía la opción más aconsejable y, por ello, se han desarrollado actuaciones en este sentido.

En concreto, para este análisis, nos parece interesante resaltar las experiencias que arroja la gestión de las quejas 17/0072 y 17/0666.

En la queja 17/0072, la alcaldesa del municipio de Chiclana (Cádiz) se dirigió a la defensoría en petición de una intervención que coadyuvara a sus intentos de acordar líneas de colaboración con las entidades financieras titulares de inmuebles en su municipio. El objeto de tal colaboración era ampliar la **oferta de viviendas de protección oficial a las personas demandantes** que gestiona su departamento de Patrimonio.

Nos exponía el Ayuntamiento que Chiclana es un municipio de unos 85.000 habitantes y que están gestionando un total de 2580 solicitudes de demanda de vivienda de protección, de las cuales 1090 son arrendamientos y que existe una Ordenanza municipal que regula el registro de dichos demandantes asociado a un baremo.



Exponía, además, que tenían suscrito un convenio con la Agencia AVRA, que cuentan con una Ordenanza relativa a la función social de la vivienda y el tratamiento de vivienda ruinosas, así como de que los programas PIMA y de Cesión de viviendas de la Junta de Andalucía no están siendo todo lo eficaces que precisa su problema de falta de viviendas disponibles. Y finalmente, nos confirmaban el alto nivel de personas que ocupan viviendas vacías en Chiclana, que no disponen de un título jurídico habilitante.

También nos explicaban su planificación y programas municipales en materia de vivienda. Con todo, su petición era clara, precisaban de nuestra intervención para conseguir resultados favorables en sus conversaciones con las entidades financieras. Por su parte, alegaban que ya habían podido mantener relaciones con algunas de ellas, al respecto de lo cual nos resumían lo siguiente:

- Habían contactado con las entidades Caixabank, BBVA y Banca March, exponiéndoles su deseo de gestionar posibles inmuebles de los que dispusieran en el municipio, a cambio de una contraprestación a negociar, o bien les ofrecían la posibilidad de intermediar con inversores de la zona que podrían estar interesados en comprar y posteriormente ceder la gestión a la empresa pública.
- De dichos contactos se había avanzado sobre todo con Banca March, con quien se firmó un convenio de colaboración para la cesión de algunas viviendas, que tenían ocupantes con procedimiento de desalojo. También habían mantenido negociaciones con BBVA y Caixabank, no pudiendo acceder a Banco Popular ni a SAREB.

A nuestra petición de información, nos aclaraban que EMSISA (entidad pública dependiente del Ayuntamiento) estaría dispuesta a gestionar las posibles viviendas que se cedieran para gestión pública, dado que disponen de personal, material y presupuesto para abordar las tareas de reforma o terminación de las obras, si fueran necesarias. Aunque matizaban que la peor situación era la referida a viviendas libres no terminadas, para las que podría haber problemas de financiación si la obra es importante y la posible solicitud de una subvención iría unida a la recalificación del inmueble como VPO y los requisitos para proceder a ello son demasiado estrictos en la actualidad.

Por último, en relación con las personas a quienes se adjudica por baremo una vivienda donde existieron ocupantes con carácter previo a su desalojo, nos relataron los problemas que iban aparejados al suministro de servicios básicos, aclarando que el agua se solucionaba fácilmente ya que la entidad suministradora "Chiclana Natural" es municipal y procede a dar el alta y suministro, si bien la electricidad es un tema más complejo: la entidad suministradora se niega a prestar el servicio alegando que existe un expediente de fraude del inquilino anterior, el usuario nuevo (demandante al que se ha adjudicado la vivienda por baremo) "hereda" tal fraude puesto que desconoce tal extremo, toma posesión de la vivienda, consume electricidad y no abona el servicio dado que no recibe la factura, por lo que genera un nuevo expediente de fraude añadido al anterior y ya no le permiten subsanarlo. Es, en definitiva, una situación que les atrapa sin poder defenderse.

Con todo, se propuso una primera invitación por nuestra parte a las distintas entidades financieras, en particular a las que no habían podido sentarse con el Ayuntamiento, para conocer su disponibilidad a negociar los términos de un acuerdo en relación con la cesión y/o venta de sus inmuebles vacíos en Chiclana y, en

caso de que aceptaran, convocaríamos reuniones conjuntas entre la entidad correspondiente y EMSISA, con la mediación del Defensor en nuestra sede.

El resultado fue que la SAREB aceptó el reto y se desarrolló una sesión de mediación en las oficinas de la defensoría en Sevilla, en la cual el representante de la sociedad nos transmitió información útil y actualizada sobre la misión de la misma, así como los programas de intervención que tenían en marcha, para centrar el debate en las posibilidades de colaboración institucional con este Comisionado y con el Ayuntamiento de Chiclana y, en su caso, plantear alguna medida concreta en relación con la presente queja.

Aceptando la negociación ambas partes, el representante de SAREB expresó su compromiso respecto de analizar las posibles viviendas disponibles en el municipio de Chiclana, ya que es un municipio incorporado entre los de actuación preferente del citado convenio. Con posterioridad, se nos informó de otras reuniones celebradas con carácter bilateral entre ambas partes, que procuraron conjugar sus respectivos intereses pero con la idea principal de dar cobertura a los derechos de las personas más desprotegidas en una materia tan sensible como la vivienda.

El Defensor entiende necesario establecer de manera permanente estos cauces de diálogo y estrecha colaboración entre las administraciones públicas responsables de la gestión de la vivienda y las entidades financieras que puedan acordar, en distintas modalidades de gestión la cesión de algunos inmuebles a aquéllas. De esta queja se desprendió una magnífica relación de colaboración entre la SAREB y otras entidades financieras, como Caixabank, BBVA o Banco Popular, que vienen aceptando la intervención mediadora del Defensor en las quejas que les son propuestas.

Como consecuencia de ello, con posterioridad, SAREB aceptó también negociar con otros municipios, como por ejemplo San Nicolás del Puerto, en Sevilla, las posibilidades de poner en común sus efectivos, en orden a valorar un posible acuerdo para la venta de inmuebles con precios razonables.

Por otra parte, y con relación a la vivienda, también se desarrolló una mediación que resulta interesante a los efectos de valorar la actuación mediadora del Defensor en 2017. Nos referimos a la queja 17/0666, que impulsó las negociaciones entre la entidad Buildingcenter, titular de los inmuebles del grupo financiero La Caixa y la Secretaría General de Vivienda de la Junta de Andalucía.

En el marco de la función de defensa de los derechos que tiene atribuidos el Defensor del Pueblo Andaluz, se ofreció esta mediación entre la administración autonómica y la entidad señalada, a efectos de lograr un acercamiento entre ellas que permitiera garantizar el **acceso a la vivienda en régimen de protección a un mayor número de ciudadanos andaluces**, vista la necesidad que se manifiesta en la creciente demanda. Invitadas las partes a abordar este asunto, en el ámbito de sus respectivas competencias, se celebró una única sesión de trabajo conjunta.

El debate partió de la exposición de la entidad privada sobre la importancia del carácter social de la misma y la representante de la Junta de Andalucía expuso, por su parte, que los recursos existentes en materia de vivienda estaban orientados al alquiler social, principalmente, y que la administración estaba inmersa en un proceso de modificación reglamentaria de la norma reguladora de la vivienda protegida, en orden a flexibilizar los trámites necesarios para proceder al cambio de régimen de vivienda libre al régimen de protección oficial, así como a incrementar las posibilidades de alquiler social.

A continuación se relataron los extremos en los que se asienta un convenio marco que la Junta de Andalucía tenía suscrito con la SAREB, justificado por la exclusividad y por la amplitud de la demanda en determinadas zonas geográficas y que se había basado en la encomienda de gestión a la Agencia AVRA para la tramitación de los expedientes, asimilando la vivienda al régimen de VPO.

En el debate se resaltaron los siguientes problemas, como los asuntos más importantes a valorar:

- Las viviendas ocupadas por personas sin título, que dependen de un informe favorable de servicios sociales del ayuntamiento correspondiente y, en caso contrario, quedan excluidas. La cuestión es que los trámites del desalojo y el procedimiento judicial respectivo no puede ser gestionado por la Junta de Andalucía.

- El precio a convenir es clave, dado que la renta media que puede abornarse es de 33 euros, más IBI.
- Finalmente, la localización de las viviendas en municipios donde realmente es más alta la demanda de vivienda de protección oficial.

Tras un fluido debate, se propuso por las partes una colaboración que daría como resultado la negociación bilateral que permitiera superar el ámbito de las actuaciones específicas para solventar un problema social concreto, y se asumieron compromisos mutuos para compartir información necesaria y avanzar en esos acuerdos.

Como colofón al análisis cualitativo antes expuesto, la defensoría quiere dejar constancia en este informe anual de la necesaria labor de información y formación que, en materia de mediación, debe acometerse en orden a impulsar la participación de las distintas administraciones públicas en la solución de controversias con la ciudadanía, así como en los conflictos intercompetenciales en el seno de la propia Administración.

Como se desprende de los ejemplos antes citados, la labor de prevención de conflictos futuros, el empoderamiento de colectivos con más dificultades para ejercer su autodefensa en los problemas que protagonizan con las administraciones, y el factor de aprendizaje que se deriva de las intervenciones de mediación, tanto para la ciudadanía como para los poderes públicos, hacen de la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz un importante elemento que, más allá de la gestión y solución -en su caso- de las quejas, contribuye a la gobernanza y al desarrollo social de Andalucía.

2.3 Análisis de las quejas no tramitadas por el procedimiento de mediación

Como se indicó en el primer apartado de este capítulo segundo, la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz se centra, por el momento, en la atención de quejas de colectivos de ciudadanía, si bien se excepcionan los asuntos que afectan a personas individualizadas, así como los relativos a conflictos sobre condiciones de trabajo y los conflictos integrales que aquejan a barriadas o municipios en su globalidad.

A continuación se explicarán las razones de oportunidad que aconsejan a la defensoría abstenerse de plantear intervenciones de mediación, al menos, en la actualidad.

2.3.1. Quejas Individuales

La actual dotación de recursos humanos y materiales de que dispone la defensoría para la gestión de quejas por parte del servicio de mediación no permite la atención de un nivel elevado de asuntos. Se trata de conflictos que, si bien podrían ser susceptibles de ser gestionados con esta fórmula de intervención, no están siendo admitidos por parte del citado servicio, en la medida en que no existen mediadores suficientes para gestionar las mediaciones en todo el territorio de la comunidad autónoma.

En todo caso, la vocación mediadora de la defensoría se manifiesta en esos supuestos, en la medida en que se sugiere a la ciudadanía acudir a servicios públicos de mediación, con independencia de la intervención supervisora que pueda llevarse a cabo en esta Institución.

Por otra parte, no se descarta la posibilidad de mediar en asuntos individuales que, por las características específicas de la queja, puedan ser consideradas como abordables por el servicio de mediación del Defensor, en la medida en que se trate de un conflicto que pueda afectar a una generalidad de ciudadanos y ciudadanas.

2.3.2 Empleo Público y condiciones laborales

En aquellos conflictos en los que el debate sea de naturaleza laboral o de condiciones de trabajo del personal funcionario, la defensoría ha optado por no intervenir con la fórmula de mediación, para lo cual se ha elaborado una serie de requisitos, que se articulan de manera acumulativa y que se han seleccionado en orden a criterios de oportunidad que, con vistas a la eficacia y eficiencia de los recursos de esta Defensoría, puedan dar mejor respuesta a las quejas que se le plantean.

En ese sentido, la actuación mediadora de esta defensoría quedaría limitada para este tipo de asuntos a aquéllos en los que, existiendo una convocatoria de huelga, la misma tuviera una duración prolongada que pusiera en riesgo los intereses generales de la ciudadanía, que los servicios esenciales que deben prestarse a la comunidad se vieran seriamente afectados, que no hubieran intervenido otros servicios u organismos de resolución extrajudicial competentes en la materia, que la mediación sea solicitada de manera conjunta por las partes afectadas y, por último, que cuente con valoración técnica favorable del servicio de mediación de esta Institución.

Por lo que se refiere a las condiciones de trabajo del personal funcionario, entendemos que se deben aplicar los mismos requisitos que para el personal laboral antes citado.

En estos supuestos, la labor de mediación encuentra su natural desarrollo en el organismo creado al efecto por las organizaciones sindicales y patronal más representativos en nuestra comunidad autónoma, en concreto por el Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía (SERCLA), dependiente del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales de la Junta de Andalucía, que se estima debiera ser la entidad competente para entender de este tipo de conflictos, por la especificidad de los sujetos involucrados y la materia objeto de discusión.

Debe señalarse además que siempre que exista una negociación abierta en las respectivas mesas sectoriales, no parece oportuno mediar, salvo que ambas partes lo soliciten expresamente y con la condición de que se reúnan las condiciones antes mencionadas.

No obstante lo cual, cualquier conflicto que afecte a condiciones de trabajo, tanto de personal regido por el derecho laboral como por el derecho administrativo, mantienen expedita la posibilidad de plantear una queja en vía de supervisión si los derechos y libertades que se discuten se entendieran vulnerados y se hallen, a su vez, comprendidos en el título I de la Constitución española y/o del Estatuto de Autonomía andaluz.



2.3.3 Barriadas

Por último, en múltiples ocasiones, se reciben en la defensoría quejas que plantean plataformas ciudadanas, colectivos diversos o incluso alguna administración local, con la pretensión de que el Defensor proponga una mediación que permita desarrollar un proceso de carácter integral y coordinado entre las administraciones públicas con responsabilidades en las distintas materias afectadas, como pueden ser la vivienda, la limpieza pública, la seguridad y orden públicos, el mantenimiento de infraestructuras, la convivencia de colectivos, la educación, la salud, etc.

La petición antes referida se dirige a una intervención que vendría a colocar al Defensor en el lugar de un comisionado de barrio o de la zona afectada, en la medida en que se pretende que su labor supere sus propias competencias. El Defensor del Pueblo no puede gestionar las políticas, ni tan siquiera debe convertirse en el coordinador de las distintas actuaciones públicas.

Son las propias administraciones responsables quienes han de llevar a cabo la planificación necesaria para coordinar esfuerzos y recursos que puedan dar respuesta a las necesidades de la población, amén de diseñar un sistema de seguimiento de actuaciones que les permita evaluar la gestión, los resultados y los impactos generados con aquéllas.

En todo caso, ante el elevado nivel de requerimientos en este sentido, en 2016 se inició una intervención piloto del Defensor del Pueblo Andaluz en la barriada de El Puche almeriense, como impulsor de un proceso integral y participativo que proponía el trabajo colaborativo de las tres administraciones públicas involucradas en la mejora de las condiciones de vida en esa zona.

Tal intervención se reflejó en el informe anual correspondiente a esa anualidad, señalándose que se trataba de una queja de oficio, abierta ante la petición ciudadana de lograr que el Ayuntamiento de Almería, la Junta de Andalucía y la Subdelegación del Gobierno de España sumaran voluntades a la construcción de una intervención integral y participativa. La fórmula de intervención del Defensor pudo ser la gestión de cada conflicto concreto del barrio (vivienda, educación, dotaciones, limpieza, etc.) con la supervisión a cada administración responsable; sin embargo, se optó por mediar entre las tres administraciones citadas e impulsar su trabajo coordinado, que debía ser responsabilidad exclusiva de aquéllas.

De la experiencia extraída de dicha queja durante 2017, se ha elaborado un documento de cierre, que resume las claves más importantes que, según el modelo puesto en marcha, podrían tomarse en consideración en aquellas zonas en las que sea haga imprescindible desarrollar un proceso similar.

Por ello, en los supuestos en que se nos solicita una mediación en relación con estos conflictos, el Defensor sugiere una actuación coordinada de las distintas administraciones, en la que no procede su participación institucional directa, si bien podrá intervenir con la fórmula de mediación en concretos aspectos en los que surjan conflictos entre las partes afectadas, pero no resulta posible un liderazgo de la defensoría en un proceso de coordinación interadministrativo que tenga por objeto la gestión de políticas con una mirada integral de toda la problemática de la zona.