

## 2. SERVICIO DE MEDIACIÓN.





## 2. Servicio de Mediación

<b>2.1</b>	<b>Introducción</b>	<b>453</b>
<b>2.2</b>	<b>Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación</b>	<b>456</b>
2.2.1	Análisis cuantitativo	456
2.2.2	Análisis cualitativo	463
2.2.2.1	En materia de salud	463
2.2.2.2	En materia de educación	464
2.2.2.3	En materia medioambiental	465
2.2.2.4	En materia de urbanismo	466
2.2.2.5	En materia de comercio	467
2.2.2.6	En materia de gestión administrativa	467



## 2.1 Introducción

La mediación, como metodología para la gestión de conflictos, complementa y resulta una alternativa a la clásica fórmula de supervisión que desarrolla el Defensor del Pueblo Andaluz.

El mundo ha cambiado y la sociedad con él, por lo cual asistimos a nuevas exigencias de la ciudadanía para ejercer y reclamar sus derechos. El Defensor del Pueblo ha de dar respuesta a los derechos controvertidos que se plantean en los escritos de queja y preservar y proteger derechos y esta actividad se ejerce no solo con la supervisión de la actividad de las administraciones públicas, sino también haciendo efectivo el **derecho a la información**, a la **participación ciudadana** y a la **prevención de futuros conflictos** con las distintas administraciones públicas.

La mediación del Defensor del Pueblo Andaluz ha logrado nuevos hitos importantes en su trayectoria desde su reciente andadura en la Institución. El año **2018 ha supuesto un nuevo impulso a esta labor del Defensor.**

En primer lugar, merece destacarse que el **Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz, ha sido modificado** por acuerdo de la mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía de 19 de diciembre de 2018. La reforma incorpora de forma expresa al marco normativo la actividad mediadora que lleva a cabo la Institución. **Es una regulación jurídica innovadora en el territorio español**, que otorga a la mediación el reconocimiento que merece, como fórmula de gestión de los conflictos que surgen en el ámbito del derecho administrativo y en las relaciones de la ciudadanía y las administraciones públicas en Andalucía.

Algunos de los aspectos más destacables de esta nueva regulación se hallan en la exposición de motivos del acuerdo, en virtud de la cual se explicita la oportunidad contexto-temporal de la decisión adoptada por la defensoría, así como del encaje de la figura de la mediación en la institución del Defensor.

Además, es importante resaltar la referencia a los efectos que tiene la mediación en la mejora de la participación ciudadana y en el cumplimiento del derecho a una buena administración, que recoge el artículo 31 del Estatuto de Autonomía andaluz.

La mediación como mecanismo complementario y alternativo a la supervisión de la actividad de las administraciones públicas no solo es pionera en el Estado español, como antes se indicó, sino que además la nueva regulación recoge la atención preceptiva de las administraciones públicas a la sesión informativa del Defensor.

Por tanto, lo que también resulta absolutamente novedoso de este precepto es la implantación de lo que se ha dado en llamar la voluntariedad mitigada en la participación en el proceso mediador.

Esta fórmula, por la cual las partes han de estar presentes en la sesión introductoria o informativa de la mediación, permite al Defensor exponer con claridad tanto a la ciudadanía como a los poderes públicos afectados en la queja los objetivos de la mediación, los límites de la misma y las condiciones en las que se desarrollará siempre que se acepte someterse a este modelo de intervención, como ocurriría en cualquier mediación que se sustancie en el ámbito privado, respetando la voluntad de dichas partes para continuar o no en dicho proceso, que podrá expresarse en cualquier momento del mismo.

En la línea de dar a conocer a otras defensorías del Estado este modelo de intervención mediador, durante el mes de octubre de 2018 el Defensor desarrolló una ponencia con ocasión de la celebración, en la ciudad de Alicante, de las **Jornadas de coordinación de Defensores del Pueblo de España y de las comunidades autónomas.**

**“Respeto a la voluntad de la Administración y la ciudadanía para continuar o no con la mediación”**

En dicha presentación se trasladaron las principales **claves que han dado lugar a la institucionalización de la mediación para la gestión de las quejas en una defensoría por primera vez en España**. El Defensor andaluz se comprometió a liderar este proceso y cooperar con aquellos territorios en los que otros Defensores del Pueblo deseen incorporar la mediación como mecanismo de intervención alternativo y complementario a la supervisión.

En ese sentido, ya se han desarrollado **reuniones bilaterales a estos efectos con las oficinas del Ararteko del País Vasco y del Diputado del Común de la comunidad autónoma canaria**, sin perjuicio de continuar con dichas conversaciones no solo con ambos sino con el resto de defensorías.

Con el objetivo de potenciar la colaboración institucional del Defensor del Pueblo Andaluz con otras entidades mediadoras, y en la línea de fortalecer la labor de mediación del Defensor, durante 2018 se han asumido compromisos de cooperación en este ámbito, fruto de lo cual se ha suscrito un **convenio de colaboración** con el Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía (**Sercla**).

En la misma línea están pendientes de firma sendos convenios con la **Universidad Complutense de Madrid** y con el Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación (**Gemme España**). Dichos acuerdos ponen de manifiesto la voluntad compartida de impulsar el mejor conocimiento de la mediación como fórmula idónea para la gestión, solución y prevención de conflictos, que son consustanciales a las relaciones humanas y sociales.

Se pretende, desde la defensoría, lograr lazos de cooperación con la sociedad y con los poderes públicos, que permitan construir espacios de negociación, superando la tendencia tradicional a buscar soluciones a los problemas en el espacio contencioso, para fortalecer la capacidad de la ciudadanía y la administración pública para el diálogo y el consenso.

En el mismo sentido, **se ha participado en foros y encuentros sobre mediación** a los que se ha invitado al Defensor para trasladar la importancia de la mediación y las características del enfoque mediador con el que se tramitan algunas de las quejas. Entre ellos cabe destacar la **I Jornada sobre justicia restaurativa en Andalucía o las Jornadas de mediación familiar organizadas por la Diputación de Almería**.

Por otra parte, desde una perspectiva interna de la Oficina del Defensor, el **servicio de mediación se ha reforzado en 2018 con la incorporación de una mediadora con un perfil de cualificación senior** y con el apoyo administrativo de una unidad de tramitación. Estas decisiones han obedecido a dar respuesta a la mayor carga de trabajo del servicio y la proyección de las actividades a realizar en un corto plazo.

En cuanto al procedimiento de gestión administrativa de la mediación, se ha reformado tanto el proceso de funcionamiento como el flujograma y los protocolos de actuación.

La mediación se ha convertido en un servicio de naturaleza transversal que puede activarse en cualquier momento de la gestión del conflicto (queja), ya sea desde la recepción del escrito inicial por el que la ciudadanía o una administración pública solicita la intervención del Defensor, bien durante una gestión supervisora y en el transcurso de la cual se detecta que la opción más adecuada para dar solución al conflicto es sentar a las partes para debatir sobre las posibles vías de consenso, que permitan garantizar los derechos controvertidos, o incluso tras haber dictado una resolución del Defensor sobre un asunto concreto, que requiera abrir un debate entre los afectados para permitir una mejor comprensión y ejecución de la misma.

Por lo tanto, una queja que se remite a la Oficina del Defensor podrá ser atendida con la intervención que se estime más adecuada por parte del titular, en atención a la naturaleza del asunto planteado, los plazos que se impongan para su solución, la identidad y complejidad de las partes o la capacidad de adopción de acuerdos entre las mismas, entre otros aspectos. Esto significa que el análisis del conflicto que remiten los ciudadanos o las administraciones se convierte en un elemento esencial para la defensoría antes de delimitar el modelo de gestión por el que se opta.

Se han elaborado criterios generales para identificar posibles actuaciones mediadoras en las quejas que se reciben en la defensoría, que permiten a la dirección y a los asesores de las distintas áreas que la conforman decidir una intervención supervisora o mediadora, según los casos.

Esos criterios son meramente orientativos y no vinculantes, dado que es necesario un diagnóstico sosegado antes de plantear a las partes una invitación a la mediación, pero a título ilustrativo se pueden citar los siguientes, amén de las exigencias legales sobre la tramitación de las quejas:

- 1) Que el promotor de la queja sea un colectivo de ciudadanos<sup>1</sup> o bien una Administración Pública.
- 2) Que las partes dispongan de capacidad para adoptar posibles soluciones de consenso, aun cuando deban ser creativas para hallar las opciones que permitan esa solución.
- 3) Que alguna de las partes hayan solicitado expresamente una mediación.
- 4) Que la necesidad de lograr una solución al derecho controvertido exija respuestas ágiles o inmediatas.
- 5) La relación entre las partes es importante o tendrá continuidad de futuro (por ej. Una asociación de vecinos y un Ayuntamiento).
- 6) Las partes desean ser protagonistas de la solución del problema expuesto en la queja.
- 7) Es importante para las partes una aclaración pública y/o una disculpa y hablar les puede ayudar a solventar su problema.
- 8) Los intereses de las partes son de difícil comprensión mutua.
- 9) Incluso cuando el asunto esté judicializado, dado que aunque no se pueda supervisar, sí se puede intervenir proponiendo una mediación que podría procurar el desistimiento del proceso gracias a un acuerdo adoptado por las partes, incluso en vía de ejecución de sentencia.

Los parámetros que se han expuesto ayudan a identificar quejas que pueden ser idóneas para tramitar a través de la mediación y, a partir de ahí, el procedimiento de mediación se activa, proponiendo a las partes acudir a la primera reunión informativa.

Dicho procedimiento ha procurado ordenar y sistematizar las distintas fases de la gestión de una queja que puede ser tramitada con esta fórmula de intervención, incorporando incluso plazos para el cumplimiento de cada una de dichas fases. Esos plazos aún no se han incorporado en la carta de servicios de la defensoría.

Es importante resaltar que se ha optado por mantener el área de conocimiento residenciado en las respectivas áreas de la defensoría, donde se abordan los aspectos jurídicos que subyacen en las distintas quejas, si bien la especificidad del modelo de tramitación de la mediación exige un tratamiento formal y material diseñados al efecto, que permitan lograr el necesario rigor y profesionalidad a la mediación, a la vez que una mayor agilidad e incluso inmediatez en las respuestas a las partes afectadas en estos expedientes.

Fruto del desarrollo de este procedimiento, se ha procedido a **reformular la aplicación informática de registro y tratamiento de datos de los distintos expedientes**. Estas actuaciones se han acompañado de la **elaboración de protocolos de actuación, modelos de documentos, flujograma de procesos y diseño e implementación de una base de datos** que permite contar con un sistema de seguimiento que resulta muy útil para la evaluación de la gestión, los resultados y los impactos que tiene la mediación en la labor de garantía de derechos y libertades.

Como continuación de los aspectos internos de la Oficina del Defensor en materia de mediación, se identificó la oportunidad de incrementar las competencias del personal al servicio de la defensoría en relación con el diagnóstico

---

<sup>1</sup> Se recuerda que en el Defensor del Pueblo Andaluz se gestionan mediaciones cuyo promotor sea una Administración Pública o un colectivo de ciudadanos (asociación, plataforma ciudadana, etc.), en la medida en que, por cuestiones de oportunidad y recursos disponibles, no podría garantizarse una atención adecuada a mediaciones individuales, dado que ascenderían a un número considerable de quejas.

del conflicto o queja, así como para su gestión con el enfoque mediador. Por ello, el Servicio de mediación ha diseñado un **curso teórico-práctico de 100 horas de duración**, que ha sido incorporado al plan de formación interna de la institución.

La ejecución de dicho curso se ha iniciado en octubre de 2018 y finaliza en 2019.

Para finalizar este punto del informe, resaltar que **se ha diseñado una estrategia de comunicación e información a la ciudadanía y a las administraciones públicas andaluzas**, que permita su conocimiento y las ventajas que les reportaría participar en una mediación.

## 2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación

A lo largo del año 2018 la Institución ha gestionado un mayor volumen de quejas por el procedimiento de mediación, en relación con el año previo, llegando a superar la previsión de 100 quejas que se fijaron como horizonte en los objetivos para el año natural. En concreto, la Oficina del Defensor ha tramitado un total de 154 quejas con el procedimiento de mediación durante el ejercicio de referencia, cifra que supone un incremento del 170% de quejas respecto del volumen de gestionadas en el ejercicio pasado.

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

Al menos en 171 quejas durante 2018 se ha analizado de forma detenida la posibilidad de proponer mediación para la gestión de las mismas. De ellas, el servicio de mediación, en coordinación con las áreas que asesoran al Defensor por razón de la materia, ha intervenido en un total de 154 asuntos, en los cuales se ha propuesto a la ciudadanía y a las Administraciones afectadas desarrollar una sesión informativa acerca de la mediación que lleva a cabo esta Institución.

De las 154 quejas que han tenido tramitación por el servicio de mediación, 106 permanecen abiertas y 48 han finalizado.

### Total quejas tramitadas con mediación 2018. Valores absolutos



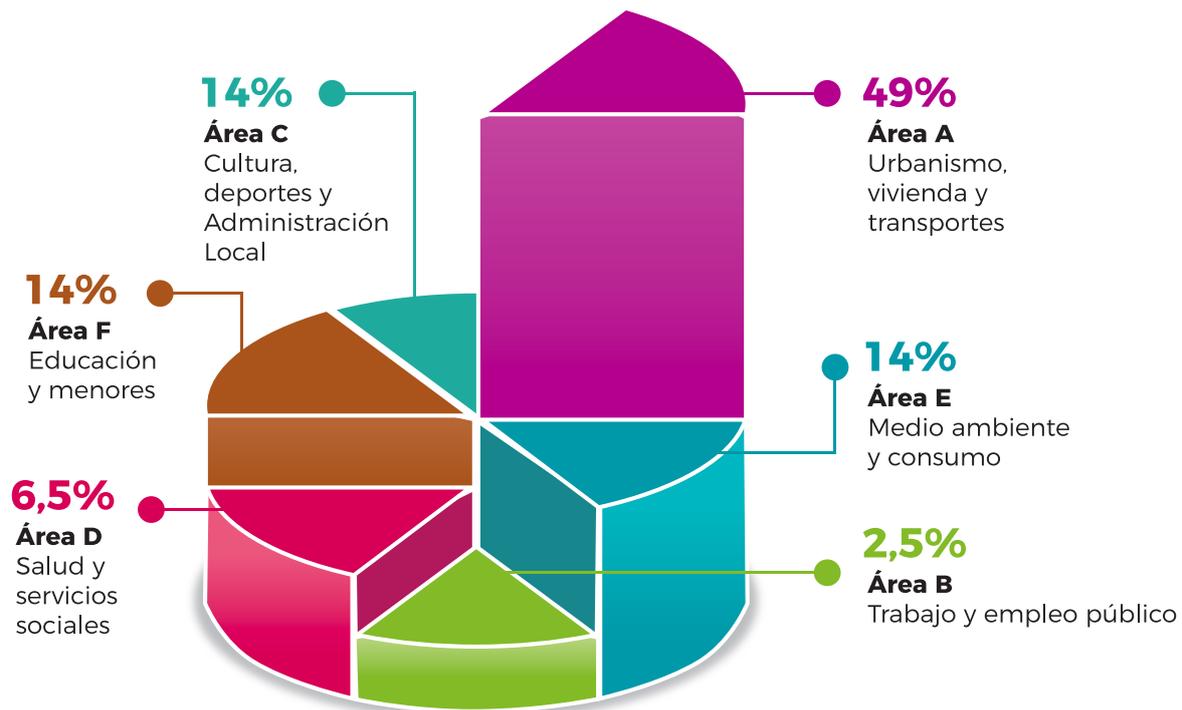
Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Las quejas tramitadas por mediación han afectado a todas las áreas de la institución, las cuales están distribuidas en atención a las distintas materias jurídicas y derechos sobre los cuales se presentan quejas al Defensor: derechos

sociales, vivienda, urbanismo, medio ambiente, salud, educación, cultura, deportes, trabajo, comercio o u ordenación económica, por ejemplo.

En todo caso, merece destacarse la distribución de las quejas en las que el Defensor ha optado por una tramitación mediadora en atención a las materias principalmente afectadas. A continuación se exponen las más relevantes a los meros efectos de comprensión de la siguiente gráfica:

### Total quejas tramitadas por materias. Valores porcentuales



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Si bien hay materias en las cuales se observa una mayor tendencia a poder actuar con este enfoque mediador y otras en las que no (por ejemplo, en seguridad social o en hacienda pública), el servicio de mediación está abordando la gestión de quejas de la práctica totalidad de las materias jurídicas objeto de discusión que se plantean a la defensoría.

Es cierto que en materias como la hacienda pública o la seguridad social, antes citadas, el margen para la negociación de posibles alternativas a una decisión se tornan imposibles en muchos casos, dado que nos hallamos ante la aplicación de derecho positivo con normas imperativas, que no permiten a las administraciones una interpretación flexible.

Por otra parte debe señalarse el menor porcentaje de quejas tramitadas por mediación en relación con conflictos sobre condiciones de trabajo de empleados públicos, en las cuales el Defensor no está gestionando mediaciones por respeto al ámbito funcional y de especialización del Sistema público de mediación laboral: el Sistema extrajudicial de resolución de conflictos laborales de Andalucía (Sercla).

Resulta también destacable el 49% de quejas mediadas, referidas en su mayoría a problemas ciudadanos con la Administración local, sobre urbanismo, servicios a urbanizaciones en entornos rurales próximos a los núcleos urbanos de los municipios de los cuales dependen o, en menor medida, quejas sobre la gestión pública de vivienda social, que han permitido concurrir al debate a entidades financieras titulares de inmuebles disponibles en la zona.

Atendiendo a los resultados obtenidos en las mediaciones llevadas a cabo en los 48 expedientes cerrados, el 48% de los mismos han finalizado con acuerdo, ya sea sobre la totalidad o parte del asunto sometido a debate, incluso en algunos supuestos la negociación se ha desarrollado directamente entre la ciudadanía y la administración como consecuencia del impulso que ha logrado la petición de mediación de esta Institución.

Por ello, puede concluirse que siempre que la Administración pública acepta participar en el proceso de mediación se alcanza un resultado positivo, por lo cual no hay quejas con resultado de no acuerdo.

En el 31% de las quejas cerradas, el proceso mediador concluyó sin efecto, es decir, se propuso mediación (un total de 15 quejas), pero algunas de las partes necesarias para desarrollar el proceso de diálogo y búsqueda de una posible solución, en general las administraciones, (solo en dos ocasiones han sido entidades financieras) han rehusado incluso asistir a la sesión informativa sobre esta modalidad de intervención del Defensor.

El hecho de que en la actualidad se haya incorporado al Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz la obligatoriedad de asistir a la primera sesión de mediación, de carácter informativo sobre los objetivos y metodología que la sustentan, evitará la declinación para participar en la discusión del tema objeto de la queja, antes de conocer las características que rigen la mediación del Defensor.

Algunas de las administraciones que han rechazado asistir a esa primera sesión pudieron ser convocadas a una entrevista en la fase de investigación de la queja, según ya dispone la propia Ley reguladora del Defensor, como facultad reconocida para dotar de mayor efectividad la labor garantista de derechos que le es funcionalmente atribuida. Sin embargo, precisamente la esencia respetuosa con la voluntariedad que define toda mediación, ha aconsejado no hacer uso de esa norma y se ha optado por incorporar un reconocimiento expreso en la norma a la exigencia de explicar en sesión informativa las razones por las cuales el Defensor del Pueblo Andaluz opta por esta modalidad de intervención en la gestión de determinadas quejas.

La práctica ha demostrado con datos, durante los tres primeros años en los que se vienen desarrollando mediaciones en la institución, que las partes que participan en la sesión informativa deciden continuar el proceso mediador con el debate sobre los hechos que motivaron la queja y tratando de encontrar posturas de consenso que satisfagan los intereses de los colectivos, entidades y administraciones participantes.

En concreto, en un único expediente de queja se rechazó participar en la mediación, una vez informados sobre dicho proceso, si bien no obstante se logró promover una mesa de diálogo bilateral entre el poder público y la ciudadanía (queja 18/4165, que se citará en el siguiente punto de este capítulo, como análisis cualitativo).

De todas las quejas cerradas sin poder iniciar el proceso mediador, es decir, las calificadas como cierres sin efecto, el 67% fueron administraciones locales (distintos Ayuntamientos y en una ocasión la Diputación provincial de Almería), mientras que un 20% rechazó participar la administración autonómica, en concreto la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, aun cuando esta administración ha participado activamente y con consecución de acuerdos con los ciudadanos y otras administraciones en múltiples quejas de mediación.

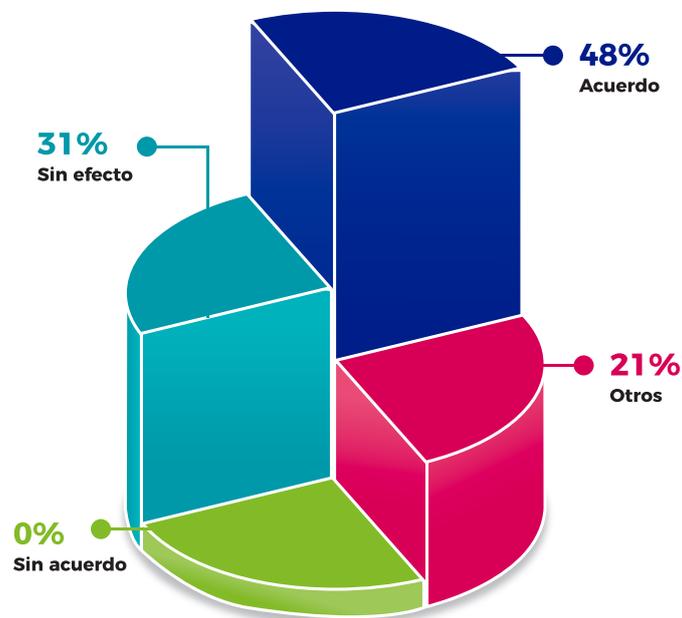
Por último, el 13% restante responde a quejas en las que se invitó a la Junta de Andalucía y a entidades financieras a participar en un proceso de diálogo para colaborar entre ellas y alguna o ambas rechazaron el ofrecimiento del Defensor.

Estos datos son ilustrativos para la Oficina del Defensor en la medida en que habrá que dedicar mayores esfuerzos de difusión sobre la mediación en dichos ámbitos.

En el 21% de las quejas de mediación, el proceso finalizó por otros motivos, los cuales comprenden desde la falta de competencia para conocer el fondo de la queja (por ejemplo, por ser asunto jurídico privado), el desistimiento expreso de la parte promotora, la falta de respuesta a una petición del Defensor para ampliar datos (por ejemplo si no se acredita la representación que afirma ostentar la persona firmante de la queja respecto del colectivo en nombre del cual se persona), o bien porque la solución acordada en la mediación no resuelve definitivamente el asunto, sino que lo ubica en la esfera de lo que se conoce en la gestión de supervisión como vías de solución (es el caso de la queja 18/3074, de la localidad de Villaricos, que se comentará con posterioridad en el análisis cualitativo).

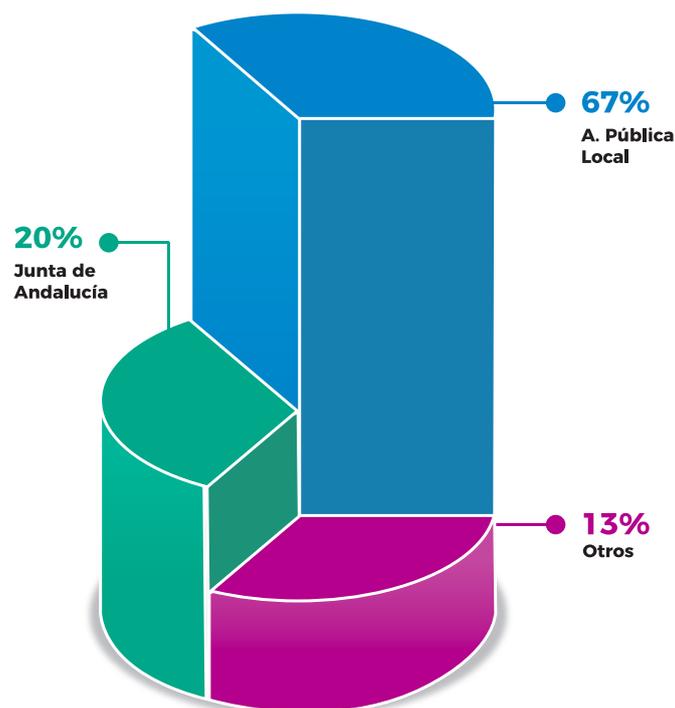
A continuación se muestran gráficamente los datos que acaban de comentarse con anterioridad:

### Total quejas cerradas, por resultado. Valores porcentuales



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

### Total quejas cerradas sin efecto, por tipo de organismo. Valores porcentuales

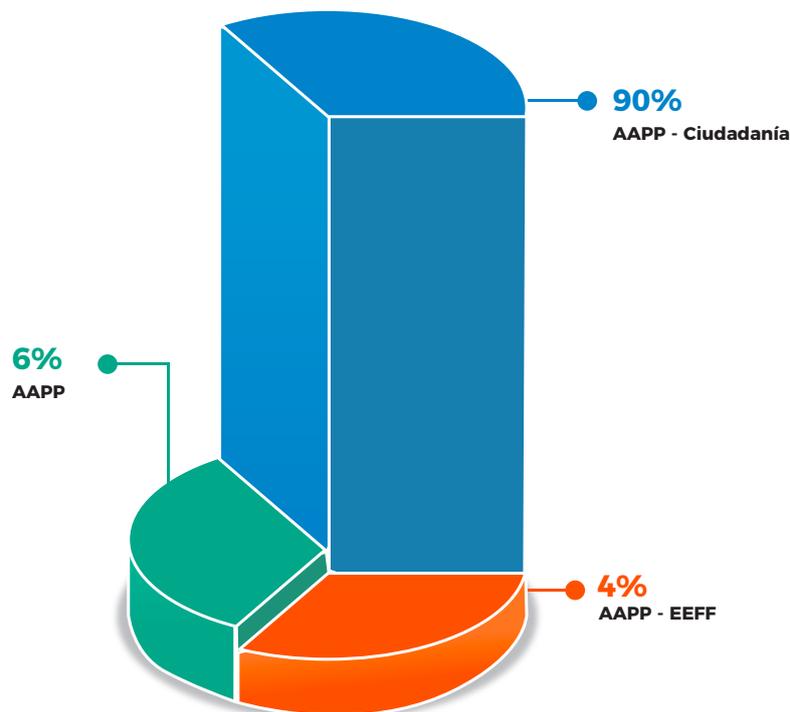


Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Un aspecto que puede resultar ilustrativo en el análisis cuantitativo de las actuaciones mediadoras en 2018 es la distribución de quejas por partes involucradas, es decir, presentar qué porcentaje de quejas se ha mediado en conflictos suscitados entre la ciudadanía y las administraciones públicas, cuál en conflictos entre administraciones con distintas competencias y las que se han presentado por administraciones para solventar problemas con las entidades financieras.

El siguiente gráfico representa esos datos:

### Total quejas tramitadas, por agentes involucrados. Valores porcentuales



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Como se observa, en el 90% de las quejas gestionadas por mediación, las partes involucradas en el conflicto han sido la ciudadanía y una o varias administraciones públicas. Es un dato recurrente que en la defensoría se reciba un número mucho más elevado de quejas presentadas por ciudadanos, en el caso de la mediación hay que recordar que se han atendido aquéllas promovidas por colectivos, con la única salvedad de dos quejas individuales que se admitieron por la repercusión que el tema podría haber tenido de haberse logrado un acuerdo en la negociación propuesta.

Se trataba de dos quejas que permanecen abiertas en la Oficina del Defensor y que finalizaron los trámites de mediación ante la falta de respuesta de la Administración local a la que nos dirigimos, por lo que en estos momentos el Defensor ha optado por activar el mecanismo de supervisión para investigar posibles irregularidades en la actuación del Ayuntamiento.

En cuanto al porcentaje del 6% de quejas que se han tramitado con el modelo de intervención mediador, éste responde a un total de 9 conflictos suscitados entre administraciones públicas. Suelen ser quejas promovidas por alcaldes o alcaldesas que solicitan la intervención del Defensor para tratar de solventar aspectos controvertidos de la gestión municipal en la que interviene la competencia autonómica o estatal.

Es habitual que en la supervisión se puedan abordar las cuestiones relativas a la delimitación competencial entre administraciones locales y la autonómica. Sin embargo, por impedimento legal, el Defensor no puede intervenir en la investigación de la Administración Pública del Estado, quedando esa parcela circunscrita al ámbito de actuación del Defensor estatal.

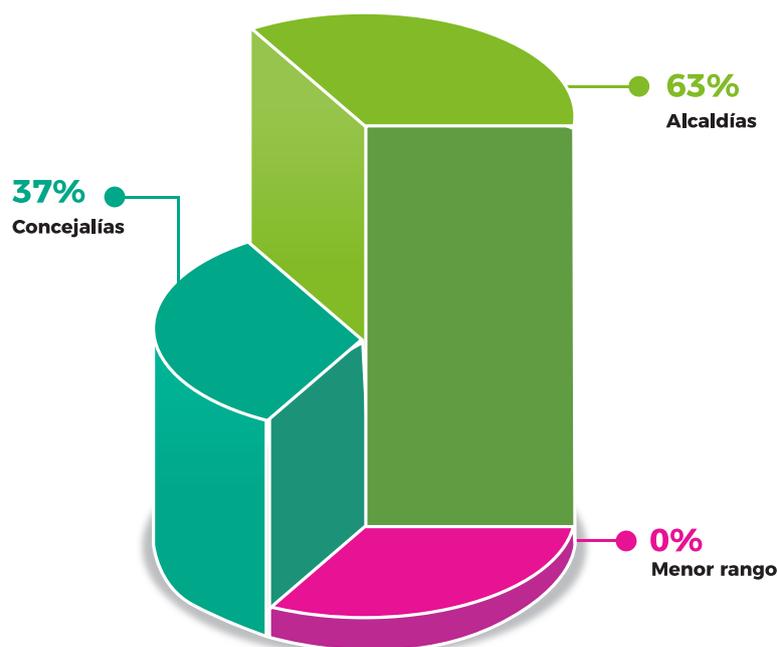
No obstante, en el modelo de actuación mediador, el Defensor está proponiendo a la Subdelegación del Gobierno de la Nación su participación en procesos de mediación a los que está compareciendo para discutir con las otras administraciones el motivo de la queja y plantear, en su caso, posibles alternativas de solución, ya sea elevando al departamento ministerial correspondiente una toma de decisión o bien adoptando compromisos que son asumibles desde su representación.

En ese sentido, la mediación del Defensor está llegando a resolver quejas, a través del impulso de un consenso interadministrativo, en lugar de derivar el asunto a otras instancias.

Por último, en el 4% de quejas en las cuales se ha mediado para concertar los intereses de una Administración Pública y una o varias entidades financieras, aquéllas fueron presentadas a la Oficina del Defensor por parte de Ayuntamientos, generalmente solicitando abrir un espacio seguro de diálogo con las entidades para lograr posibles acuerdos sobre la gestión del patrimonio inmobiliario, de titularidad de algunos grupos financieros, que podrían estar interesados en ceder o enajenar inmuebles para su gestión pública, como se verá en el siguiente punto, en el análisis cualitativo de las quejas tramitadas por mediación.

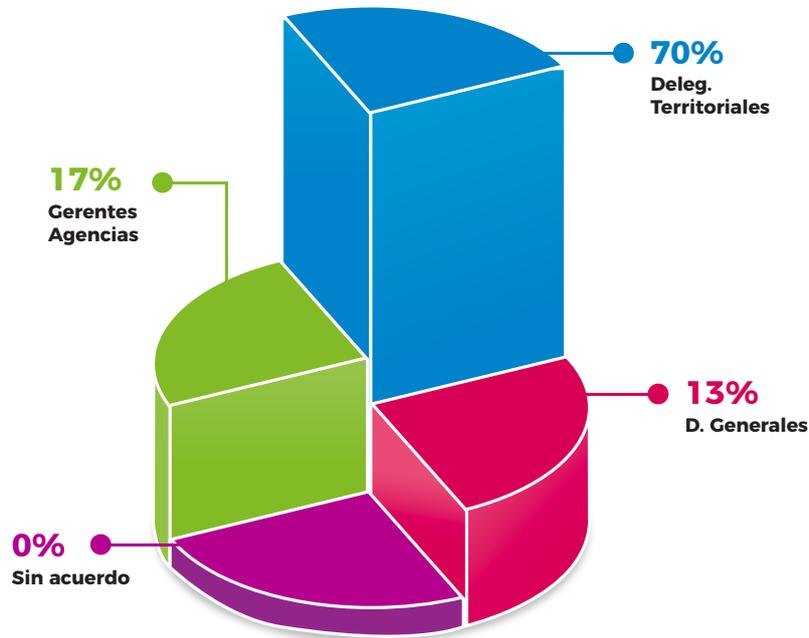
Para terminar el análisis cuantitativo de las quejas tramitadas por mediación en el ejercicio 2018, cabe resaltar el alto nivel de interlocución matenido por el Defensor con las administraciones públicas. En este sentido, se muestran a continuación dos gráficos ilustrativos sobre la representación de Ayuntamientos y Consejerías de la Administración autonómica:

### Nivel de interlocución de Ayuntamientos en mediaciones. Valores porcentuales



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

## Nivel de interlocución Junta de Andalucía en mediaciones. Valores porcentuales



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Puede observarse en las anteriores gráficas que la Administración pública local ha acudido a mediación representada directamente por sus alcaldes o alcaldesas en más del 60% de los casos y en el 63% por concejales o tenientes de alcaldía, responsables de las áreas de trabajo correspondientes a la materia objeto de discusión en esas quejas. No ha enviado ningún Ayuntamiento participante a niveles de interlocución de menor rango.

En igual sentido, la participación de la Administración autonómica ha sido relevante en la medida en que se han involucrado directamente en las sesiones de trabajo de mediación los delegados o delegadas territoriales en un 70% de los supuestos, dejando en manos de Direcciones Generales el 13% de las mediaciones y optando por atribuir la representación de la Junta de Andalucía a los directores y directoras gerentes de hospitales públicos y Agencias de su titularidad, a causa de la especificidad en el conocimiento de los asuntos a discutir. Tampoco esta Administración ha optado por dejar el liderazgo del debate y la toma de acuerdos en manos de posibles representantes de menor rango jerárquico.

Por parte de Diputaciones Provinciales han acudido el 100% de las ocasiones los diputados o diputadas responsables del área correspondiente, por parte de la Subdelegación del Gobierno de la nación también ha acudido directamente su titular en la provincia en la que radicaba el conflicto, la Universidad ha enviado a vicerrectores, la Fiscalía fue representada por el fiscal jefe de la materia a abordar, y la Confederación Hidrográfica o las Mancomunidades de municipios y provincias, a sus respectivos presidentes.

Ello no obsta para que en muchas de las mediaciones las personalidades antes referidas hayan acudido acompañadas de personas técnicas que los asesoraran y coadyuvaran de forma decidida a la adopción de acuerdos, como puede ser el caso de secretarios y secretarías de Ayuntamientos, responsables de la Intervención municipal, jefes de servicio de consistorios o de la Junta de Andalucía, secretarías generales, asesores jurídicos, etc.

Sin embargo, lo reseñable es que **las mediaciones tramitadas en la defensoría han contado siempre con la participación directa de quienes realmente podían tomar las decisiones que permitieran los desbloques de negociaciones o la toma directa de los acuerdos.**

En ningún caso, una mediación con el Defensor del Pueblo Andaluz se ha desarrollado hasta la fecha con interlocución de la Administración Pública de un menor nivel de responsabilidad, lo cual es muy positivo y está permitiendo alcanzar los más altos niveles de satisfacción y eficacia deseados por todas las partes y por la propia institución del Defensor.

## 2.2.2 Análisis cualitativo

Con respecto a las quejas tramitadas por mediación que han resultado más relevantes en el año 2018, podemos resaltar las siguientes actuaciones:

### 2.2.2.1 En materia de salud

En **materia de salud**, se han gestionado tres quejas reseñables: Por un lado, la queja 17/1004, relativa a la formalización de un **protocolo de actuación para atender a los menores con problemas de alergias e intolerancias alimentarias en los centros educativos** o en las actividades extraescolares, que si bien era una queja promovida por una Asociación de Granada, el acuerdo afecta a todos los menores de Andalucía.

En concreto, la asociación promotora de la queja nos exponía la necesidad de culminar los trabajos iniciados en colaboración con la Administración Pública competente, debido a la falta de concreción de un protocolo de actuación aplicable de manera preceptiva por los centros educativos, en relación con casos de reacción a alérgenos por parte de los alumnos y alumnas andaluces, así como del diseño de medidas preventivas al respecto de las alergias que padecen estos niños y niñas.

En la sesión de mediación se desarrolló un debate entre las partes, en el que todas coincidieron en reconocer el buen clima de entendimiento existente, si bien las conversaciones en torno a la concreción de un acuerdo se habían interrumpido desde hacía meses y es ahí donde se había generado el conflicto.

Es decir, la mediación del Defensor encuentra encaje en este asunto en la medida en que era conveniente y necesario superar el *impasse* de las negociaciones antes mencionado, a partir de ahí se avanzó en la idea de fijar una hoja de ruta que permitió, finalmente, lograr un consenso sobre el objeto de la queja.

En igual medida, es destacable la **queja 18/1839** que nos remitió una **plataforma de pacientes afectados por las enfermedades de ELA y Parkinson** de Málaga, que solicitaban un acercamiento de los tratamientos farmacológicos de los pacientes del entorno comarcal de Marbella, para no tener que desplazarse hasta Málaga, donde se le estaban dispensando dichos medicamentos.

Las especiales dificultades personales de estos ciudadanos, a causa de su enfermedad, unido a las exigencias horarias del necesario traslado a la capital malagueña, estaban suponiendo una carga a las familias, que se veían obligadas a suspender sus jornadas laborales o asumir el gasto de encargar a terceras personas la gestión.

A la sesión de mediación acudieron la propia asociación de personas con las enfermedades antes citadas, representantes de la Administración sanitaria competente.

La presencia de las personas que tenían capacidad para la toma de decisiones permitió definir un protocolo o modelo de colaboración para derivar la dispensación de los fármacos al centro sanitario que se entendió más adecuado para aquellos pacientes que así lo solicitaran.

El acuerdo recogió los requisitos, pautas, y forma de actuación. Dicho acuerdo podría ser útil en otras comarcas de Andalucía, con situaciones similares, incluso se recogió expresamente la posibilidad de extender la medida a otros centros y territorios.

En tercer lugar, debe reseñarse el acuerdo alcanzado por un sindicato, que interpuso la queja 18/4263 para pedir un **tratamiento más amable en las urgencias y en las consultas hospitalarias de un hospital de Jaén para los pacientes menores de edad**.

Dicha mediación procuró un acuerdo con la Administración competente, en el que se abordaron varios aspectos relativos a los espacios, al personal de atención médica y de enfermería y a la ropa de cama y pijamas de los menores, entre otros.

El sindicato y la entidad pública acordaron cuestiones concretas sobre las urgencias hospitalarias destinadas a menores y sobre la posibilidad de incorporar mejoras relacionadas con los temas antes señalados.

Esta mediación fue muy positiva para las partes, que se mostraron muy satisfechas por la capacidad de dialogar y comprender mutuamente que el objetivo era único y compartido: mejorar la atención a los menores, con independencia de que algunos temas no eran fáciles de solucionar e incluso se entendió la imposibilidad de lograr el acuerdo deseado inicialmente con respecto a incorporar nuevos pijamas en ese momento.

El éxito de la mediación en este caso, más allá de los acuerdos tomados, fue conseguir la satisfacción de las partes porque el debate y la participación en la sesión les permitió comprender la dificultad para hallar una solución que parecía fácil pero que encontraba impedimentos prácticos y jurídicos para su adopción.

Esta queja ha sido un buen ejemplo de una característica clave de la mediación, cual es el prestar atención y trabajar con profesionalidad el proceso de comunicación de las partes y la gestión de emociones presentes en todo conflicto.

### 2.2.2.2 En materia de educación

**En educación**, ha sido muy interesante la gestión de la queja 17/5877, en la que el AMPA del **conservatorio de música** de un municipio sevillano nos trasladaba su enorme preocupación por la continuidad del servicio municipal, ante el posible cierre del mismo. Esta mediación resultó un proceso largo, con una alta complejidad técnica y de gestión de un conflicto multipartes, en el que se involucró no solo a la Administración local, sino también a la autonómica y a algunos agentes privados que coadyuvaron a la adopción final de un acuerdo.

La mediación se desarrolló con la celebración de siete reuniones, algunas de ellas conjuntas con todas las partes afectadas y otras por separado. En las sesiones separadas, llamadas caucus, se logró identificar intereses o necesidades de las partes que no deseaban compartir con los demás en la puesta en común, dado que el clima de confianza se va generando a lo largo de la gestión del conflicto en una mediación y no siempre se consigue en la primera sesión de trabajo. Además esos caucus permitieron recordar a las partes cuáles eran sus expectativas reales y reconducir los extremos de la negociación hacia un camino transitable hasta el posible acuerdo.

Fue un proceso muy creativo, en el que se puso de manifiesto la oportunidad de involucrar a otras administraciones y a sujetos privados que pueden colaborar en la búsqueda de soluciones factibles en el ámbito público, siempre que se coopere con el objetivo común de proteger los derechos de la ciudadanía. Dicho acuerdo permitió finalmente cerrar el curso escolar y matricular a todos los alumnos e iniciar el curso 2018-19.

Por otro lado, una plataforma ciudadana planteó, con la queja 17/5388, la petición de mediación para lograr lo que finalmente fue un acuerdo con la Administración educativa andaluza.

El problema que nos trasladaban se refería a **redefinir las disciplinas que podían cursar los alumnos y alumnas de educación especial** y se alcanzó el compromiso para impulsar para todo el territorio de la Comunidad Autónoma la incorporación del programa PTVAl, no solo en los centros específicos de educación especial, sino también en los IES.

Además, se elevó al organismo competente de la Administración, el planteamiento de incorporación de Formación profesional básica específica a un instituto en particular, que contemplara un ciclo formativo de administración e informática, dando comienzo en el curso 2018-19 y que garantizara a los alumnos y alumnas la obtención de un título oficial al finalizar los estudios, entre otros aspectos.

### 2.2.2.3 En materia medioambiental

**En materia medioambiental** se destacan las actuaciones mediadoras llevadas a cabo en la Q17/6443, que promovió la alcaldesa de un municipio granadino ante los problemas que causan las **riadas provocadas por las crecidas de un barranco**.

Se nos trasladó la honda preocupación que sienten los vecinos del municipio por los riesgos que se derivan del barranco, en relación con lo cual entienden que ha habido una dejación de atención pública por las distintas administraciones para controlar los peligros de inundaciones que, de manera reiterada, vienen padeciendo desde hace más de 20 años, con resultados de máxima gravedad sobre las vidas humanas y los efectos patrimoniales.

El debate en la sesión de mediación se centró en conocer el estado actual de valoración de los riesgos así como la necesidad de reactivar y actualizar el inicial proyecto de intervención que se elaboró en su día por la Administración del Estado y que, con posterioridad, revisó la Junta de Andalucía.

En dicha discusión se pusieron de manifiesto las limitaciones competenciales que cada administración pública consideró oportunas con base en la normativa vigente, así como se relató el marco legal y reglamentario aplicable al asunto, con especial énfasis en aclarar las actuales exigencias derivadas de la transposición en 2010 al derecho español de la directiva europea de 2007 que regula la materia.

Sin embargo, el hecho de estar en un escenario de mediación, logró superar este debate jurídico competencial para asumir entre todas las administraciones la necesaria asunción de un compromiso cierto con los ciudadanos, que permitiera lograr una solución, sin menoscabar las potestades de cada una de ellas.

En concreto, el acuerdo de colaboración que cierra la queja 17/6443 implicaba la limpieza de una pantaneta de titularidad privada, cuyo permiso fue gestionado por el Ayuntamiento afectado, las labores de limpieza las desarrolló el organismo correspondiente de la Administración del Estado y la Junta de Andalucía aportó sus conocimientos técnicos para cooperar en la búsqueda de soluciones viables que permitan prevenir próximos desbordamientos del cauce.

Es una queja reseñable en la medida en que muestra un ejemplo de cómo las administraciones deciden sumar sus esfuerzos en pro de los derechos ciudadanos, en un ejercicio de cooperación interadministrativa de las Administraciones local, autonómica y estatal.

Esta mediación supuso una experiencia muy positiva en ese sentido y las administraciones que tomaron parte agradecieron expresamente la oportunidad que el Defensor les había procurado con el ofrecimiento de este espacio de debate y recordaron que resultó enriquecedor por el hecho de que las administraciones autonómica y estatal ya habían participado en **una mediación que tuvo lugar en el ejercicio anterior y que fue resaltada en el informe anual correspondiente al año 2017**, sobre el desbordamiento de un río a su paso por un municipio de Granada, que terminó también con acuerdo.

Por otra parte, también en relación con la materia de medio ambiente, la decisión de proceder a la **tala de árboles** en una ciudad por parte del Ayuntamiento de la misma generó un malestar importante en algunas asociaciones en defensa del árbol y en vecinos y vecinas, que interpusieron quejas ante el Defensor (Q18/4165 y otras acumuladas).

Analizado el conflicto por el Defensor, se observó la oportunidad de proponer una mediación. A la sesión informativa asistieron la representación del consistorio, así como cada una de las entidades que habían pedido la intervención de nuestra Institución.

De esa propuesta se pudo derivar el ofrecimiento formal del Ayuntamiento para constituir un foro de debate y trabajo conjunto con estos colectivos en orden a definir las actuaciones relativas a la tala y replantación de especies.

La queja es destacable en la medida en que aun no siendo aceptada la mediación por parte del consistorio, su participación en la reunión informativa sobre la mediación les fue útil para generar ideas con las que trabajar a partir de ese momento, de manera bilateral con las asociaciones, sin necesidad de hacer uso del mediador propuesto por el Defensor.

**La mediación, en suma, no recoge éxitos solo del fruto de los acuerdos logrados en sus intervenciones, sino de la capacidad de suscitar el interés de las partes en conflicto por iniciar o continuar un diálogo por sí mismas,** que permita negociar soluciones al mismo. Son los efectos añadidos que se generan para difundir la cultura de consenso y de paz, superando los escenarios clásicos de confrontación en cualquier ámbito.

### 2.2.2.4 En materia de urbanismo

**Respecto de urbanismo,** la queja 18/3335 relatava los problemas provocados desde hace unos años por el **desplazamiento del terreno** en el que se ubica una urbanización sevillana, que ha provocado ya el desalojo de 11 familias ante la situación de emergencia que calificaba sus viviendas como ruinosas.

Esta mediación aún no ha finalizado, si bien es destacable la cooperación interadministrativa puesta de manifiesto por el Ayuntamiento del municipio, la Diputación provincial y las administraciones autonómica y estatal.

En la actualidad, la labor mediadora está trabajando con el consistorio y con los vecinos en el análisis de las alternativas y posibles vías de solución. En mediación este tipo de tareas forma parte del proceso, sin entrar a asesorar a las partes, ni a ponerse del lado de ninguna de ellas, permite al mediador ayudar a esas partes a identificar las fortalezas y debilidades de la negociación en la que se hallan, permitiendo a los participantes tomar decisiones sobre la base de un análisis riguroso de la realidad.

A veces las personas que están involucradas en un conflicto precisan ayuda para recordar una alternativa fuera de la negociación que están protagonizando, el factor emocional, el elemento tiempo (a veces traducido en prisas), o el parámetro del lenguaje técnico las puede hacer vulnerables y eso es peligroso en una negociación. En esos casos, la mediación dispone de herramientas adecuadas para resituar a las partes y ayudarles a afrontar con garantías la defensa de sus intereses.

El Defensor en esos supuestos, como en el que se acaba de citar, está gestionando la queja con un enfoque de mediación, por lo que sin necesidad de pronunciarse sobre quién tiene la razón, presta su colaboración a la Administración y a la ciudadanía para que ellos sean capaces de buscar la solución que más les satisfaga en el marco lógico de la normativa aplicable y, siempre, con el objetivo último de lograr la garantía de los derechos controvertidos.

Por otra parte, los vecinos de la aldea denominada El Calabacino, dependiente del municipio de Alájar (Huelva) plantearon una petición de mediación en la queja 17/6681 que pretendía lograr el reconocimiento negociado de dicha aldea rural como **hábitat rural diseminado, de interés ecológico y social.**

En dicha queja se solicitó informe, en vía de supervisión, al Ayuntamiento y a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía. A la vista de la falta de respuesta a la citada petición y ante la petición expresa de los promotores de la queja, el Defensor estimó oportuno derivar la gestión de este conflicto al servicio de mediación, para gestionarlo desde esa perspectiva.

En el intento de sentar a las partes afectadas para identificar posibles soluciones en un plazo que pudiera determinarse adecuado, se les citó para atender una sesión de mediación que no llegó a producirse ante la falta de respuesta de las administraciones referidas.

Lamentando muchísimo no haber podido actuar en este asunto, es reseñable poner énfasis aquí en la permanente falta de respuesta de ambas administraciones a nuestros reiterados intentos de obtener una aceptación para informar acerca de la mediación propuesta.

Sí hubo reuniones muy positivas entre los vecinos y el Ministerio Fiscal en Huelva con la mediadora del Defensor, a los efectos de valorar las repercusiones penales que tendrían las construcciones fuera de ordenación en dicho espacio protegido.

### 2.2.2.5 En materia de comercio

**En materia de comercio**, los comerciantes de **venta ambulante** de un mercadillo interpusieron un escrito de queja (Q18/6939), solicitando la mediación del Defensor ante lo que consideraban estaba siendo un trato inadecuado por parte de los cuerpos de seguridad dependientes del consistorio de la ciudad en la cual se ubica, en las tareas de control a los accesos al recinto donde se desarrolla el citado mercadillo los domingos.

En concreto se trasladaban los problemas que generaba el dispositivo de acceso al recinto donde se celebra el mercadillo, que está controlado por la Policía local.

Más allá de la sensación de malestar que sentían los comerciantes por lo que consideraban estaba siendo un control excesivo con petición de documentación innecesaria, exponían un perjuicio objetivo: la pérdida de tiempo material para acceder al recinto, que se traducían en retrasos de dos y tres horas para comenzar a montar la estructura de hierro de los puestos. Esa labor requiere un período similar para su instalación y descarga y, posteriormente, la colocación de la mercancía. Con lo cual, las ventas se retrasaban o simplemente se perdían.

Por otra parte, esta queja afectaban a los menores que acompañan a sus familias en estos días de mercadillo, puesto que se celebra en domingos. Esos niños y niñas no podían ni desayunar porque el puesto del ambigú tiene que acceder como los demás comerciantes y montar cuando puede.

El Ayuntamiento asumió la oportunidad de actualizar la Ordenanza Municipal reguladora conforme a la realidad actual, y lograr coherencia.

En el ánimo de construir soluciones factibles, se evaluaron propuestas que expusieron los comerciantes y que podrían salvar esta situación. Finalmente se logró un acuerdo que ha permitido conjugar los intereses de la actividad económica de estas familias y de la obligación de gestionar y controlar el mercadillo por parte del Ayuntamiento.

### 2.2.2.6 En materia de gestión administrativa

**En materia de gestión administrativa**, pueden resaltarse las mediaciones llevadas a cabo en las quejas 18/3074, 18/4440, 18/4902, 18/6345, y 18/6939. En todas ellas, los distintos ayuntamientos afectados han reconocido la oportunidad de revisar o elaborar nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de los aspectos controvertidos que se recogían en las peticiones ciudadanas (regulación de contaminación acústica, horarios de mercadillos, seguridad, etc.)

En concreto, en la queja 18/3074 una comunidad de propietarios de una pedanía dependiente de un municipio almeriense, nos trasladó su preocupación ante los colapsos que indicaban se venían produciendo en las vías públicas del pueblo, con motivo del desarrollo de un **mercadillo de venta ambulante**.

Exponían que dicha actividad dificultaba e incluso llegaba a imposibilitar los accesos y ponía en riesgo una eventual evacuación de los servicios de emergencias (ambulancias, bomberos, etc.), motivos por los cuales se dirigieron a esta Institución solicitando la necesaria adopción de medidas en este sentido.

Al mismo tiempo, los vecinos entendían que dicha actividad comercial es importante para el pueblo, por lo que llegaron a proponer varias alternativas que podrían paliar la situación descrita.

El Defensor propuso una sesión de mediación que aceptaron las partes y que, tras el necesario debate entre ellas, dio como resultado el compromiso consistorial por impulsar la modificación de la Ordenanza municipal de comercio, en orden a adaptarse a las directrices europeas de comercio sostenible.

En el mismo sentido, las quejas 18/4440 y 18/4902, que afectaban a dos municipios sevillanos, respectivamente, se gestionaron por el procedimiento de mediación que propició que dichos Ayuntamientos acordaran la tramitación de sendas Ordenanzas municipales para la **regulación del uso cívico y adecuado de espacios públicos** hasta entonces carentes de regulación (parques y recintos feriales, concretamente).

*En otro grupo de quejas se ha propiciado a través del servicio de mediación el acercamiento de algunas administraciones a diversas entidades financieras, al objeto de analizar opciones de colaboración sobre los patrimonios inmobiliarios dependientes de los departamentos de riesgo de dichas entidades, que podrían cederse o enajenarse para ser gestionados desde el ámbito público.*

Así, en la queja 18/4450, el Alcalde de un municipio sevillano expuso al Defensor la situación en general de la vivienda en su localidad, donde existía un volumen importante de **viviendas construidas sin habitar**, o incluso en situación de ocupación que en algunos casos estaban produciendo una preocupante alarma social entre los vecinos.

*Relataba también una serie de situaciones familiares, que estaban siendo atendidas por los servicios sociales, a las que estaban tratando de dar respuesta y apoyo, por lo que el consistorio se mostraba dispuesto a comprometerse y supervisar los compromisos jurídicos que pudieran alcanzar estas familias con las entidades financieras titulares de los inmuebles vacíos.*

*Con la intervención mediadora, el Alcalde tuvo la oportunidad de sentarse con las personas responsables de las entidades financieras titulares del parque inmobiliario en desuso en su municipio, con el objetivo de poder potenciar el inicio de negociaciones en orden a gestionar esos inmuebles, dando cobertura a la necesidad social de vivienda de las citadas familias.*

Tras el debate enriquecedor de las partes, los compromisos adquiridos en la mediación podrían resumirse en los siguientes:

- *El Ayuntamiento se comprometió a concretar los expedientes familiares sobre los que solicita la búsqueda de soluciones conjuntas indicando cuáles son los inmuebles de interés en cada uno.*
- *Las entidades se comprometieron a iniciar esas conversaciones de forma particularizada sobre los inmuebles que fueran de su propiedad para estudiar posibles alternativas en el marco de su política bancaria.*

*A partir de aquí se iniciaron las conversaciones bilaterales en las que la intervención mediadora del Defensor ya no era necesaria, en la medida en que aquélla había resultado útil para formalizar los contactos, compartir la información disponible por todas las partes y comprender mutuamente los intereses defendibles por cada una, elementos necesarios para continuar una negociación que no había sido posible en los años precedentes.*

El anterior relato de actuaciones de mediación del Defensor son las más destacables en el ejercicio 2018.

En todos los casos en los que el Defensor ha intervenido con mediación, las partes han mostrado su satisfacción con el proceso y con la riqueza del diálogo, amén del efecto positivo que genera el logro de acuerdos que satisfacen los intereses propios y restauran la relación que les vincula.

No obstante, aun cuando en este ejercicio (como se vio en el análisis cuantitativo) no ha habido ninguna intervención mediadora en la cual las partes se hayan levantado de la mesa de negociación sin un acuerdo, aunque sea parcial sobre el objeto de la queja, el principal valor de la gestión de estos problemas a través de la mediación ha sido contar con la oportunidad de abordarlos desde una perspectiva constructiva y de cooperación. Ello conducirá, con toda seguridad, a la prevención de futuros conflictos y, cuando menos, al mejor tratamiento de los mismos.