

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 ciudadanos¹ 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

¹ 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.

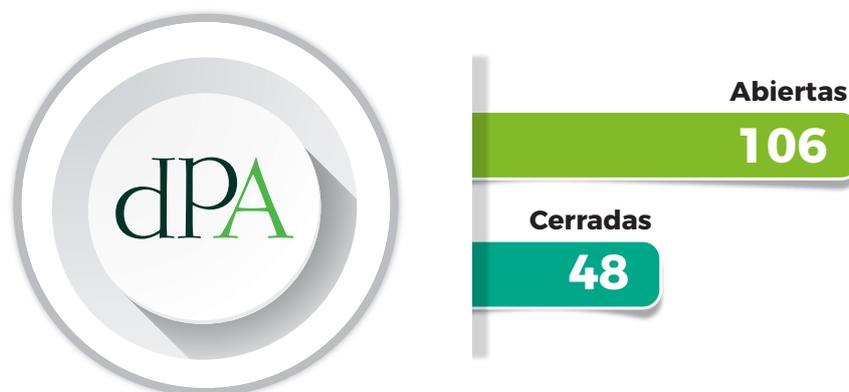
En todo caso, los datos disponibles hasta la fecha permiten presentar a su consideración los resultados obtenidos por este modelo de intervención de la defensoría.

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