

### 2.1. Introducción

El Defensor del Pueblo andaluz, desde la incorporación de la mediación como forma de intervención en 2016, mantiene su convicción acerca de que una considerable parte de las **quejas** que le hacen llegar tanto la ciudadanía como algunas administraciones públicas pueden ser **gestionadas con un enfoque mediador**, basado en la cooperación de las partes, en lugar de utilizar el clásico mecanismo de la supervisión.

Durante el año 2020 se ha trabajado en ajustar y mejorar el procedimiento de gestión de quejas por mediación, que ha permitido identificar de forma más eficaz las quejas mediables, amén de la reforma de otros aspectos no menos importantes del proceso de gestión administrativa de la mediación y del entorno informático que le da soporte.

El análisis riguroso del asunto resulta clave para determinar cuáles de las controversias que se someten a su consideración son más idóneas para ejercer el modelo de intervención, ya sea el de la supervisión o el del diálogo entre la ciudadanía y las administraciones involucradas en el asunto en concreto.

Ello permite hacer una reflexión sobre los derechos que se consideran afectados, sobre las preocupaciones de las partes y, no menos importante, acerca de la calidad de la comunicación que ha existido previamente a la petición de gestión al Defensor, todo lo cual debe comprenderse en el contexto en el cual pervive el conflicto en la actualidad. En todo caso, la reforma del procedimiento de mediación en la Institución engarza con el de supervisión, guardando la independencia necesaria para que ambos conserven los elementos propios y la idiosincrasia de cada modelo de gestión.

A partir de ahí, la selección de quejas que se derivan a mediación se torna más exacta, lo cual hay que conjugar necesariamente con la agilidad que se exige a la Institución para tramitar los expedientes a medida que se reciben. En concreto, por recordar los criterios que rigen la derivación de quejas a mediación pueden resumirse en los siguientes:

- Si la **parte promotora de la queja es un colectivo**, por lo que en términos generales, no se tramitan quejas individuales, salvo excepciones que indiquen que el asunto pudiera afectar a una colectividad de personas. Este criterio se adopta porque ante el volumen de expedientes que tramita el Defensor, no sería recomendable ofrecer una mesa de diálogo con la Administración competente para cada uno de ellos, por dificultades meramente operativas y por limitaciones de recursos. Ello reduce bastante la derivación de asuntos a mediación, puesto que la gran mayoría de quejas que se tramitan en la Institución son de carácter individual.
- Si el escrito de queja menciona expresamente la **petición de que el asunto se tramite con mediación**, en cuyo caso, el análisis comienza por abordar esta posibilidad antes que el modelo de intervención supervisor.
- Cuando el asunto se refiere a un **conflicto presenta complejidad por la existencia de multitud de partes involucradas**, ya sean afectadas directamente por aquél o porque puedan aportar alguna solución o alternativa o incluso una mejor comprensión del mismo. Las conversaciones que se crean en el entorno de la mediación son muy productivas y creativas, permitiendo no solo el desbloqueo emocional de las partes, sino también la capacidad de revisar el origen del problema y reorientar el debate hacia escenarios futuros en los que el consenso resulte posible.
- Si el objeto de la queja ya fue abordado en otras ocasiones por la supervisión y no ha habido una solución al problema. En estos supuestos, el **nuevo enfoque** en el tratamiento de la queja, que procura la mediación, supera los pronunciamientos estrictamente jurídicos y trata de buscar alternativas, obviamente enmarcables en la legalidad vigente. Ello suele permitir un avance que no se logró con otro tipo de intervención.

Junto a este trabajo de mediación, la Institución, también lleva a cabo actuaciones más flexibles cuando la resolución del asunto requiere de una intervención ágil que no precisa necesariamente seguir el proceso de mediación completo o ni siquiera de celebrar sesiones conjuntas entre las partes.

Resulta interesante, por otro lado, señalar que desde que se incorporó la mediación a la defensoría andaluza, se han dado pasos importantes para su reconocimiento jurídico, en paralelo a la supervisión que ya aparecía expresamente recogida en la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, que regula la Institución. Uno de esos avances fue la inclusión de la mediación en el Reglamento (**Modificación Reglamento dPA**) que desarrolla la citada Ley reguladora, como ya se tuvo oportunidad de comentar en el anterior informe anual.

El gran avance y el cariz innovador de la medida ha generado el interés de otras defensorías por conocer la experiencia andaluza. En concreto, durante el período 2020, han solicitado información específica al respecto, con la intención de analizar posibles traslaciones de este mecanismo mediador a sus respectivos territorios, por parte del Justicia de Aragón o el Defensor de Navarra, amén de los contactos ya iniciados formalmente en 2019 con el Diputado del Común de la Comunidad Canaria.

En otro orden de cosas, merece destacarse que, a pesar de las dificultades vividas con motivo de la pandemia originada por la COVID-19, se han celebrado varios encuentros con el Consejo General del Poder Judicial, en aras de estudiar y elaborar compromisos s colaboración institucional que permitan a ambas instituciones cooperar activamente en el impulso y afianzamiento de la mediación y, en especial en la mediación administrativa, que es el área de competencias de esta defensoría.

En la misma línea de fortalecer la mediación como institución jurídica y como mecanismo de solución alternativa de los conflictos y litigios, el Defensor del Pueblo Andaluz ha llevado a cabo en 2020 una labor de identificación de entidades públicas que ofrecen mediación en el territorio de Andalucía.

El trabajo de campo que se ha desarrollado pretende conectar la Institución con todos los agentes que median en el ámbito público, ofreciendo a la ciudadanía y a los poderes públicos, no solo un análisis realista y actualizado del estado de la mediación desde la óptica pública, que podría ponerse en conjunción con los esfuerzos del sector privado en la materia, sino que también permitirá ofrecer información veraz y compartir los retos de futuro que sean necesarios abordar para que la mediación tome más protagonismo en nuestra Comunidad Autónoma.

De las conclusiones que se extraigan del estudio que se inicia con esta labor de investigación, se elaborará en el siguiente ejercicio un informe especial, que será presentado en sede Parlamentaria.

Por lo que se refiere a **labores de formación específica en mediación**, el Defensor ha participado activamente en Congresos internacionales, como el IV Simposio Mediación y Tribunales, organizado por el Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación (GEMME), en el que se desarrolló una ponencia centrada en la importancia de los mecanismos de solución alternativa de conflictos, que llevaba por título "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas", en relación con el ODS 16. (**IV Simposio de Mediación. GEMME**)

Además, se han impartido seminarios en materia de mediación, en cursos oficiales de distintas Universidades andaluzas, como se detalla a continuación:

- Módulo VI titulado "Talleres para la adquisición y el desarrollo de competencias profesionales", organizado por la Escuela de Salud Pública de Andalucía.
- Taller 3, sobre Negociación y resolución de conflictos, del Máster Universitario en Dirección y Gestión de Personas de la Universidad Internacional de Andalucía en la sede Santa María de la Rábida, Huelva. (**Máster Dirección y Gestión de Personas de la UNIA**)
- Taller de entrenamiento para los mediadores de Ilustre Colegio de Abogados de Huelva.
- Jornadas de mediación en la Universidad de Huelva para los alumnos de Trabajo Social y Derecho en el marco formativo de asignaturas del grado.
- Módulo de resolución de conflictos y mediación del Especialista Universitario en Derecho de Familia y sucesiones de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. (**Especialista Universitario en Derecho de Familia y Sucesiones. UPO**)

La difusión de la labor mediadora del Defensor no concluye con la formación sino que ha de complementarse con la información que se brinda a la ciudadanía y a las administraciones, muestra de lo cual son las visitas que la Oficina lleva a cabo a las comarcas andaluzas, desplazándose para mantener reuniones presenciales con los representantes de la Administración Local, así como con colectivos de la zona y para atender a la ciudadanía. De ellas se ha dado oportuna cuenta en el capítulo correspondiente a la Oficina de Información y Atención a la ciudadanía.

Además de información y formación, el ejercicio 2020 ha supuesto una oportunidad para diseñar actividades de difusión que tendrán lugar durante la siguiente anualidad, según los compromisos adoptados en la estrategia de comunicación que ha debido adaptarse a la nueva realidad que hemos tenido que soportar por mor de la pandemia.

Por último, debe señalarse que la formación multidisciplinar que define el equipo mediador -aunque eminentemente jurídico,- genera sinergias en la Oficina del Defensor del Pueblo andaluz, permitiendo reforzar no solo el análisis de las quejas con las áreas de conocimiento que trabajan en la supervisión de las mismas, sino que también apoyan algunas actividades que requieren un enfoque metodológico de gestión de grandes grupos de personas y de análisis de problemas y situaciones complejas.

Ejemplo de ello ha sido la dirección técnica de los trabajos iniciados en 2020 por la Secretaría General para la elaboración de un plan estratégico de la Institución, que se halla pendiente de culminar.

Así mismo, ha de citarse la participación de las mediadoras en reuniones clave para la comprensión de intereses y el diseño de estrategias de intervención con las personas inmigrantes asentadas en los municipios de Lepe y de Lucena del Puerto de Huelva o con los comerciantes de venta ambulante, que vieron su actividad económica interrumpida por las dificultades generadas con el confinamiento y el resto de medidas restrictivas sufridas en 2020.

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

A lo largo del año 2020, la Oficina del Defensor ha tramitado un total de 189 expedientes de queja, superando en un 8,4% la cifra del año anterior. Sin la pandemia causada por la COVID-19, con toda probabilidad se hubiera incrementado bastante más el número de casos derivados a mediación. Sin embargo, aun cuando el número total de quejas ha sido considerable, la mediación no era un instrumento adecuado para resolver muchos de los problemas que se han trasladado a la Defensoría.

En gran parte, la carga de trabajo se ha concentrado en los meses iniciales y finales del año, dado que durante el período de confinamiento y posteriores restricciones han impedido o han dificultado, especialmente a las personas con más limitaciones de recursos, el desplazamiento para acudir a la sede del Defensor. Por estos motivos, como se comentará posteriormente, el Defensor ha mantenido su ofrecimiento de gestión con mediación, adaptándose a las nuevas circunstancias e incorporando herramientas de comunicación telemática, si bien la opción de videoconferencia no resulta accesible para toda la ciudadanía, en cuyo caso se primó la atención telefónica.

Abordamos en este apartado un detalle de los principales datos absolutos en cuanto a las mediaciones llevadas a cabo por la Defensoría andaluza desde distintos puntos de vista: número de mediaciones, resultado de las mismas, materia tratada, etcétera. Un detalle de este mismo trabajo, junto con las consultas de la ciudadanía atendidas y con respecto al peso poblacional en cada provincia, está disponible en el capítulo de Datos estadísticos, en el apartado de **mediaciones**.

De igual forma, el estudio cuantitativo que se presenta a continuación se va a centrar en el análisis de un total de 157 quejas, puesto que las restantes 32 se encuentran descritas en el capítulo de quejas no admitidas del presente informe, en el cual se aclaran los motivos que dieron lugar a su no tramitación.