

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.

### 2.2.1. Análisis cuantitativo

#### 2.2.1.1. Análisis cuantitativo de los expedientes de quejas de mediación

Del volumen de 157 asuntos admitidos por el Defensor para ser gestionados por mediación durante el año 2020, debe resaltarse que al estar referidos a colectivos de personas afectadas, los mismos no se circunscriben a problemas concretos de 157 personas, sino que afectan a muchas más.

Interesa diferenciar en este epígrafe cuáles de las 157 quejas citadas han finalizado, quedando el proceso terminado y el expediente cerrado y cuáles se han venido gestionando pero aún están pendientes de resolución final por las partes. Es decir, cuántas **quejas de mediación permanecen abiertas y cuántas se han cerrado**:

#### Estado del total de quejas tramitadas con Mediación. (valores porcentuales)



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2020.

Del total de quejas de mediación, 76 expedientes permanecen abiertos y 81 han finalizado. En datos porcentuales, el 52% de las quejas han finalizado el proceso de mediación con los resultados que se verán más adelante.

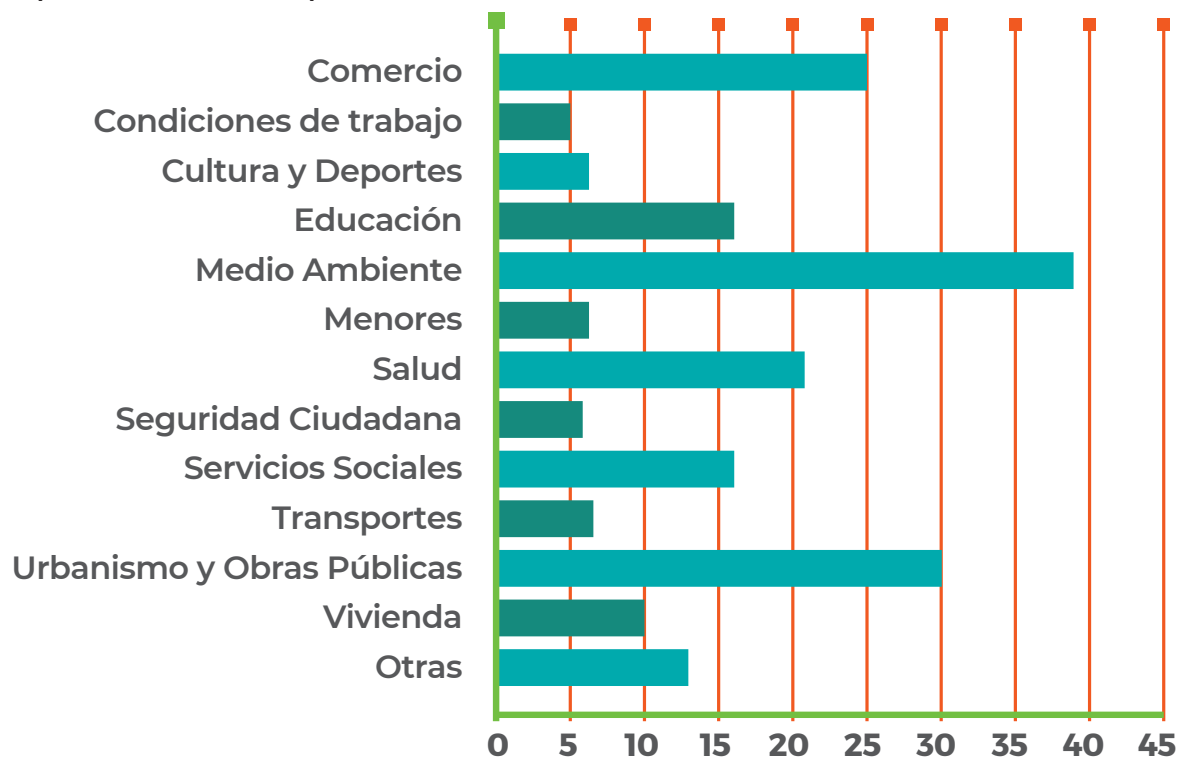
Aquellas quejas que permanecen abiertas, lo están porque aún se están manteniendo reuniones entre las partes o bien se está llevando a cabo un estudio de las circunstancias del mismo con ellas, muchas veces porque el contexto así lo aconseja o porque las propias partes cambian a sus representantes y deben retomarse los trabajos iniciados.

Las quejas tramitadas por mediación continúan, como en ejercicios previos, afectando 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 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 los datos absolutos distribuidos por materias:

### Distribución quejas Mediación por materias (valores absolutos)



Con respecto a las materias, debe recordarse que no se observa la mediación como enfoque idóneo para la gestión de quejas sobre las materias de seguridad social o hacienda pública, por ejemplo, así como que en materia de empleo (condiciones de trabajo) se da prioridad a la gestión que desarrolla el Sistema extrajudicial de Conflictos Laborales de Andalucía (SERCLA), que ejerce esta función de manera gratuita en toda Andalucía con mediadores profesionales especializados.

Por el contrario, salvando estas excepciones, la mediación del Defensor del Pueblo andaluz está siendo utilizada para tramitar quejas en la práctica totalidad de las materias objeto de discusión que se plantean a la defensoría.

Se observa la tendencia inicial de que la mediación del Defensor se aplica para solventar conflictos muy diversos, siendo recurrente la mayor incidencia de asuntos referidos a medio ambiente, comercio, urbanismo, salud o educación.

El año 2020 ha resultado complicado en la medida en que las restricciones de movilidad originadas por la pandemia han orientado también los problemas concretos a los que se enfrenta la ciudadanía, aunque no ha modificado la tendencia general ya descrita.

Por ejemplo, **los conflictos relativos a medio ambiente que se han tramitado en mediación han sido los más numerosos** y se han centrado en controversias sobre las infraestructuras de abastecimiento de agua (quejas 20/5448 o 20/6154), así como en la recogida de residuos urbanos (quejas 20/5408 o la 20/7580), y la contaminación acústica, que ha ascendido a un total de 20 quejas, de las cuales pueden destacarse las 20/6648, 20/7166 o la 20/8327.

A pesar de que el confinamiento ha suspendido muchas actividades que generaban quejas por ruido, se han recibido peticiones sobre conflictos con la hostelería y sobre espacios concretos de concentración de jóvenes a pesar del toque de queda, sobre todo en el período estival.

Las soluciones que las partes han diseñado en materia de contaminación acústica desde el abordaje de la mediación han resultado muy variadas y creativas, adaptativas a cada necesidad concreta y superando la habitual tendencia de todos a buscar un responsable acorde con la normativa de aplicación.

Se destaca en este año 2020, ante una queja planteada (20/7166) por los vecinos de un chalet con licencia turista, impulsar una mesa de trabajo con las Administraciones Autonómicas y Locales para la prevención de estos conflictos. El propósito fundamental es coordinar el respeto a la normativa limitadora de ruidos en los espacios exteriores o recintos abiertos, con la obtención de las licencias.

La materia de **comercio** sí se ha incrementado considerablemente, ascendiendo a un total de hasta 24 quejas, todas ellas relativas a las dificultades que han padecido los comerciantes de venta ambulante para conseguir autorizaciones para la reapertura de mercadillos en los distintos municipios afectados en las diferentes quejas. Algunas de ellas son las siguientes: 20/7816, 20/7817, 20/7819 o 20/7935.

En relación con la materia de **urbanismo y obras públicas**, básicamente se ha trabajado en conflictos relativos a planeamiento, como las quejas 20/0480, 20/4985 o la queja 20/6864. También son destacables quejas sobre conservación de edificios, entre las que pueden citarse las quejas 20/0886, 20/2683 o la 20/6516.

Por lo que respecta a **salud**, se han tramitado con mediación quejas sobre todo relativas a asistencia de atención primaria y especializada, en concreto, referidas a salud mental (quejas como la 20/7071 o las 20/2091y 20/2969).

Por lo que se refiere a **educación**, lo más señalado ha sido la gestión de quejas sobre deficiencias y/o carencias de instalaciones educativas, como aconteció en las quejas 20/7120, 20/7121 o la 20/7149.

Y para finalizar, la materia de **servicios sociales**, ha mostrado en mediación un volumen de casos referidos sobre todo a planes y programas, sobre dotaciones de servicios y centros, así como a situaciones de emergencia social con personas que viven en la calle, con mayores dificultades en la situación provocada por la pandemia. Ejemplos de ello son las quejas 20/5291, 20/5068, 20/6233 o la 20/3493.

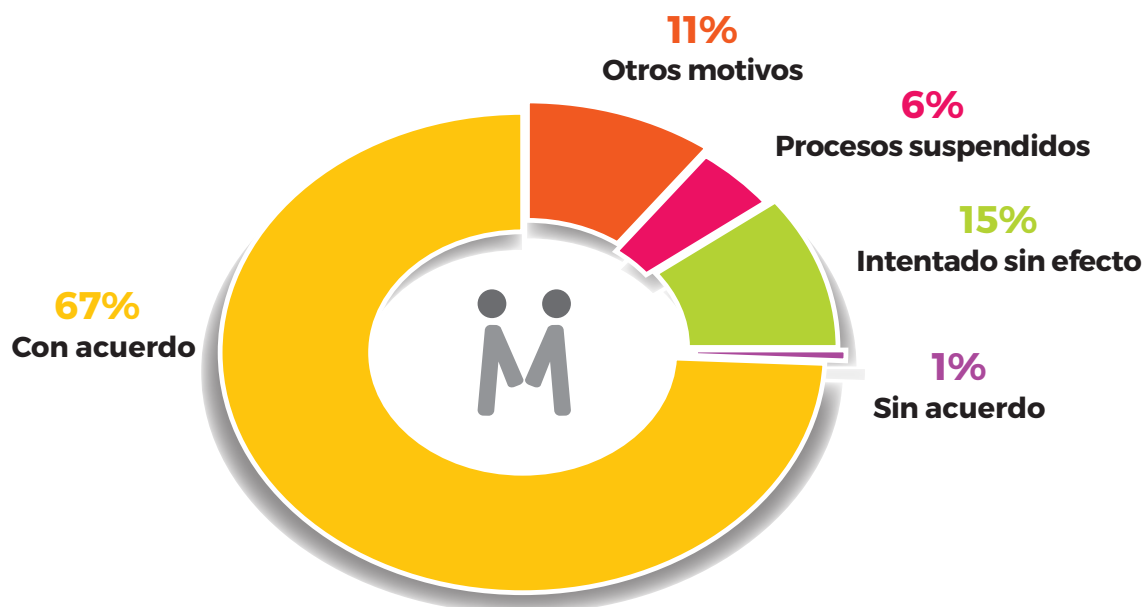


Parece interesante, así mismo, resaltar la distribución de las quejas de mediación atendiendo al territorio al que pertenecen. Por ello, se presenta a continuación una gráfica que muestra las **quejas tramitadas por provincias en relación con su peso poblacional**. Tabla de mediación. **(INCLUIR TABLA DE MEDIACIÓN)**

**Atendiendo a los resultados** obtenidos en las mediaciones llevadas a cabo en los 81 expedientes en los que se ha cerrado el procedimiento de mediación, el 67% de los mismos han finalizado con acuerdo, ya sea sobre la totalidad del asunto sometido a debate o sobre parte del mismo. En concreto, un total de 4 expedientes alcanzaron un acuerdo parcial y 50 lograron resolver la controversia inicial.

En algunos supuestos (21 expedientes) la negociación se desarrolló directamente entre la ciudadanía y la administración como consecuencia del impulso que ha logrado la petición de mediación de esta Institución. Esto ha sido causado en gran parte por la situación generada por la pandemia, y debe destacarse el agradecimiento que en su gran mayoría nos trasladaron las administraciones públicas afectadas por optar por este tipo de gestión de los asuntos, y decidieron asumir una mesa de diálogo bilateral.

### **Distribución quejas cerradas Mediación por resultado.** (valores porcentuales)



Solo en un expediente de queja tramitado por mediación se cerró Sin Acuerdo y no se pudieron sentar tampoco bases para seguir avanzando en la solución. Esto mantiene la tendencia ya comentada en el informe anual correspondiente a 2019, en el que se concluía que en la práctica totalidad de los asuntos que se tramitan con mediación se alcanza un resultado positivo o se avanza en la solución.

Es destacable, que no obstante no haber alcanzado el acuerdo, los participantes en esa queja valoraron positivamente el encuentro de mediación, pues con independencia de la cuestión de fondo planteada, la mediación permitió clarificar intereses y abrir cauces de comunicación y diálogo para el futuro (queja 20/3131).

Los expedientes que se reflejan como "intentados sin efecto" se refieren a actuaciones de mediación en las que las partes afectadas, sin contar al promotor de la queja (que de negarse a continuar, derivaría en un desistimiento del proceso), tras la sesión informativa, no aceptaron sentarse en la mesa de negociación. Son los supuestos en que la Administración ha rechazado participar en el proceso de mediación. Un total de 11 quejas no pudieron tramitarse por este motivo, en concreto, 6 quejas referidas a administraciones locales (Ayuntamientos) y 5 de ellas, correspondientes a la Administración Autónoma.

La incorporación al Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz de la obligatoriedad de asistir a la primera sesión de mediación, de carácter informativo sobre los objetivos y metodología que la sustentan, propició ya en 2019 un mejoramiento en los números respecto al ejercicio anterior pasando del 31% al 6%.

En 2020, este porcentaje se ha incrementado hasta alcanzar el 15%, lo cual no es una señal positiva, dado que muestra un mayor número de ocasiones en las que las administraciones han incumplido su deber de asistir a la sesión informativa previa a la mediación. Ello se ha podido deber a que con el confinamiento ha sido más difícil procurar a las administraciones una sesión presencial en la que poder explicarles las ventajas de la mediación que se les ofrecía. En resumen, ha aumentado la declinación para participar en la discusión del tema objeto de la queja, antes de conocer las características que rigen la mediación del Defensor, por lo que seguiremos insistiendo ante las administraciones de la obligatoriedad de participar en la sesión informativa. .

Por otro lado, es necesario recordar que la práctica ha demostrado con datos, desde 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 tratan de encontrar posturas de consenso que satisfagan los intereses de los colectivos, entidades y administraciones participantes.

Por lo que se refiere a cierres de expedientes con "suspensión", el ejercicio 2020 contempla hasta 5 supuestos en que las partes han solicitado al Defensor que les brindara la oportunidad de esperar a ver cómo se desarrollaban determinados aspectos controvertidos a lo largo de un mayor espacio temporal, por lo que el asunto no estaba totalmente resuelto porque se necesitaba dar mayor margen a las partes para valorar próximos acontecimientos. En la medida en que no se están llevando a cabo actuaciones por parte de la Institución, pero el asunto no está zanjado, se ha optado por cerrar los expedientes con un código de suspensión, sabiendo que debemos realizar un seguimiento cercano para comprobar si se resuelve o se recrudece el conflicto inicial. Es el caso de las quejas 20/0747, 20/0791, 20/2036, 20/6758 y 20/7208.

En concreto, merece destacarse la queja 20/4310, sobre vandalismos en un parque y la queja 20/2036, sobre problemática de pacientes de la unidad de salud mental. En este caso, en la reunión con los interesados, la Administración se comprometió a dar respuesta, en un breve periodo de tiempo, a la necesidad de establecer un cronograma definitivo con presupuesto para proceder al traslado de estos pacientes. Es por ello que se nos solicitó la suspensión temporal de nuestras actuaciones, quedando a disposición de los interesados, por si en un futuro, existiera alguna dificultad sobrevenida.

Por último, cuando se alude a cierre de quejas de mediación por "otros motivos", nos referimos a supuestos como un asunto pendiente de resolución judicial (caso de la queja 20/0886).

Resulta interesante, no obstante, al respecto de las quejas gestionadas y cerradas con acuerdo, destacar los siguientes asuntos:

- En el asunto 19/6424, que plantean padres usuarios del servicio de paliativos pediátricos de un hospital, se abordaba la insuficiencia de recursos humanos en proporción a la población llamada a atender, y en consideración a las diferencias con las estructuras organizativas en otras provincias andaluzas, generándose un agravio comparativo. Ello impedía, a juicio de los promotores, una atención domiciliaria, como sería deseable tener prevista en este servicio. Los interesados en su petición recordaban que existe una Proposición No de Ley apoyada por todos los grupos parlamentarios en el 2006 y que no se ha avanzado nada desde entonces en su desarrollo.
- La primera reunión mediación tuvo lugar el 15 de julio de 2020 en la Institución con el compromiso de la administración hospitalaria de solicitar el refuerzo en la plantilla y lograr que desde la administración autonómica se trate de impulsar el reforzamiento y estabilidad del servicio.
- La segunda y última reunión tuvo lugar el 1 octubre de 2020, en la que la dirección hospitalaria anunció la incorporación de una segunda plaza de enfermería. Por parte de las distintas áreas de la Administración Autonómica representadas, se informó también de la publicación en BOJA de 7 de septiembre de 2020,

la Orden de 3 de septiembre de 2020, por la que se crea la categoría profesional estatutaria de Medicina de Recursos Avanzados de Cuidados Paliativos en los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud. Y, por último, se anunció la renovación del acuerdo con la Fundación la Caixa que va a permitir dar continuidad al psicólogo del equipo de cuidados paliativos pediátricos. Junto a todo ello, se asumió el compromiso de seguir trabajando en aspectos como el incremento de la atención domiciliaria y de homogeneizar la configuración de este servicio en el mapa de Salud Pública Andaluz, en función de la población.

- En el asunto planteado en la queja 20/7021, se abordó la problemática ocasionada en un municipio por la supresión de dos paradas de autobús escolar, y las dificultades que encuentran los alumnos y alumnas para desplazarse a los centros educativos, desde que se han visto afectados por esta medida. Los promotores, habían solicitado en reiteradas ocasiones que se estudiaran diferentes opciones para que los menores continuaran disfrutando del servicio, y no habían obtenido respuesta. En la reunión mantenida, los promotores expusieron las dificultades con las que se encontraban los menores para acudir a diario a los centros escolares, y propusieron diferentes alternativas para facilitar la continuación del servicio en los casos que fuera posible. Por su parte, la administración competente, mostró su disposición a revisar los expedientes de los veinte menores afectados, así como a estudiar las alternativas propuestas por los promotores.
- Por último, resaltar la queja que planteaba cuestiones de accesibilidad, en concreto por la disconformidad de una asociación de personas con movilidad reducida ante la aplicación del plan de contingencia por la COVID19, que provocó la retirada de las plataformas de acceso a la playa por no reunir condiciones de seguridad (Queja 20/4951).

Un aspecto que puede resultar ilustrativo en el análisis cuantitativo de las actuaciones mediadoras en 2020 es la **distribución de quejas atendiendo al sujeto promotor** de las mismas, es decir, presentar qué volumen de quejas se ha mediado en conflictos propuestos por la ciudadanía y cuáles por las administraciones públicas.

El siguiente gráfico representa esos datos:

**Total quejas tramitadas, por agentes promotores. Valores porcentuales**

### Quejas gestionadas por Mediación.



De la gráfica anterior se deduce que en casi **el 98% de las quejas gestionadas por mediación, los promotores de la misma fueron colectivos ciudadanos**. Es un dato recurrente que en la defensoría se reciba un número mucho más elevado de quejas presentadas por la ciudadanía. Y en el caso de la mediación hay que recordar que se han atendido aquellas promovidas por colectivos, con la única salvedad, de poder gestionar aquellas quejas individuales que pudieran tener repercusión general.

Por otra parte, casi el 2% son quejas promovidas por las administraciones públicas y solo una queja de oficio se tramitó en el área de mediación, aunque se abrió durante el ejercicio anterior, en relación con las actividades arqueológicas que tenían lugar en el conjunto del Dolmen de Menga en Antequera, asunto que se zanjó con un acuerdo entre las partes en negociación bilateral con el que se cerró expediente en enero de 2020 (Queja 19/1464).

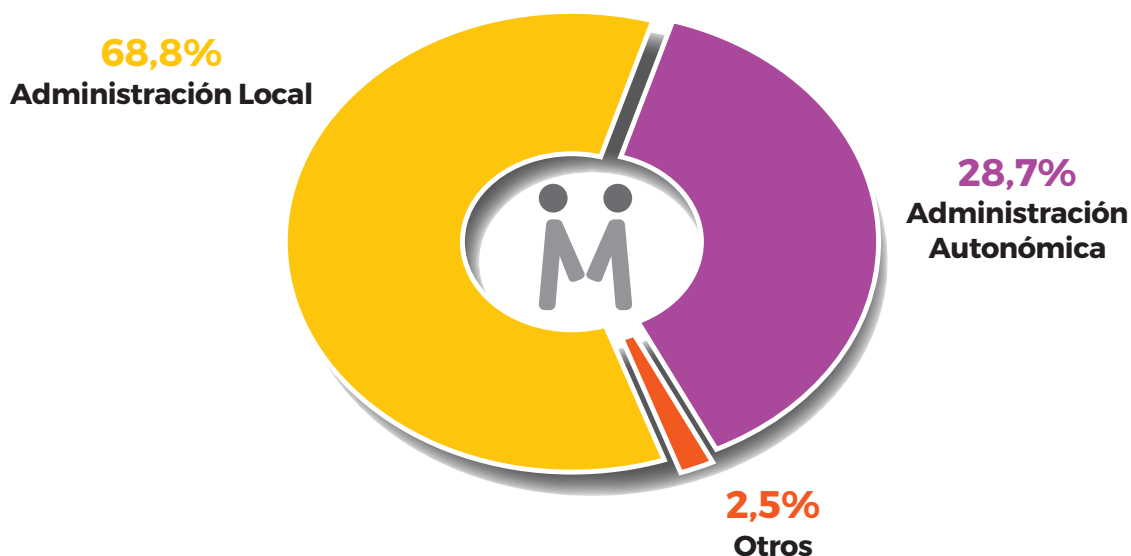
Debe resaltarse también que el análisis cuantitativo de las quejas tramitadas por mediación en el ejercicio 2020, continúa destacando el alto nivel de interlocución mantenido por el Defensor con las administraciones públicas, como se observará en el análisis cualitativo.

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.

Puede resultar interesante conocer la **distribución de quejas** tramitadas por mediación, **atendiendo al tipo de administración pública afectada**.

### Distribución de quejas por entidad afectada. (valores porcentuales)



Casi el 70% de las quejas corresponden a asuntos en los que la Administración Local, principalmente Ayuntamientos se han visto afectados por la controversia y a los cuales se ha propuesto participar en la mesa de diálogo para construir soluciones con la ciudadanía. En casi el 30% restante la afectada ha sido la Administración de la Junta de Andalucía, ya sea a través de Delegaciones Territoriales en las distintas



provincias andaluzas, a través de las Direcciones Generales de las Consejerías o las dependencias de las Agencias públicas andaluzas, como puede ser la de vivienda o las Áreas sanitarias.

El escaso porcentaje que se refiere a otro tipo de entidades, que supone en valores absolutos, solo un total de 4 expedientes, se tramitaron con mediaciones en las que participó -además de la Administración Pública- alguna entidad financiera o, por ejemplo, una empresa o consorcio de transportes (respecto del servicio que se prestaba a la ciudadanía para acercarlos desde su localidad de origen a un área hospitalaria. (Queja 19/3812).

Como conclusión, debe resaltarse que los datos cuantitativos, en términos generales muestran el afianzamiento de la mediación como fórmula habitual en la intervención del Defensor del Pueblo Andaluz para la gestión de las quejas y, por tanto, para ejercer sus funciones estatutarias. A pesar de la grave situación que se ha vivido con motivo de las restricciones de movilidad durante el año 2020, la tendencia se mantiene, en términos cuantitativos, respecto del ejercicio pasado, lo que demuestra que las dificultades que se presentaron y obligaron a prescindir de algo tan esencial como es la celebración de sesiones de trabajo presenciales con las partes afectadas, ha podido suplirse con los medios telemáticos, celebrando conversaciones telefónicas y reuniones a distancia a través de medios electrónicos, como se comentará en el epígrafe dedicado al análisis cualitativo de este capítulo.

Respecto de las quejas individuales, se mantiene el criterio que lleva rigiendo desde 2016, por el que solo se propone mediación cuando el asunto podría afectar a intereses generales, aunque el expediente lo promueva una persona a título individual.

En 2020, por las especiales circunstancias creadas por la COVID-19, se han tramitado algunas quejas individuales que exigían una intervención urgente y flexible, que ha requerido **un procedimiento más flexible**. Entre ellas, citaríamos las cuestiones relativas a la comunicación con determinados servicios públicos, destacando la queja iniciada por personas con discapacidad auditiva, que trasladaban sus problemas de comunicación con los servicios de atención primaria de salud pública en la queja 20/5997. En sentido similar se gestionó una queja sobre la falta de información de los horarios de uso de los centros Guadalinfo en algunas localidades (queja 20/7175).

### 2.2.1.2. Análisis cuantitativo de las encuestas de satisfacción de los participantes a los procesos de mediación

Las encuestas de satisfacción incorporadas al proceso de mediación en el ejercicio 2019 y formuladas a todas las personas y entidades participantes del proceso mediador del Defensor, han arrojado una valoración muy positiva del servicio prestado.

Las mediadoras solicitan a las partes, una vez finalizada la sesión, la cumplimentación de la encuesta, que contempla 10 indicadores. Durante el año al que se refiere el presente informe, con la imposibilidad de celebrar muchas de las sesiones mediadoras en formato presencial, se han remitido los formularios por vía electrónica al finalizar las respectivas mediaciones, si bien este mecanismo de recogida de información suele ser menos efectivo. De ahí que hayamos recogido menos respuestas de las que hubieran sido deseables.

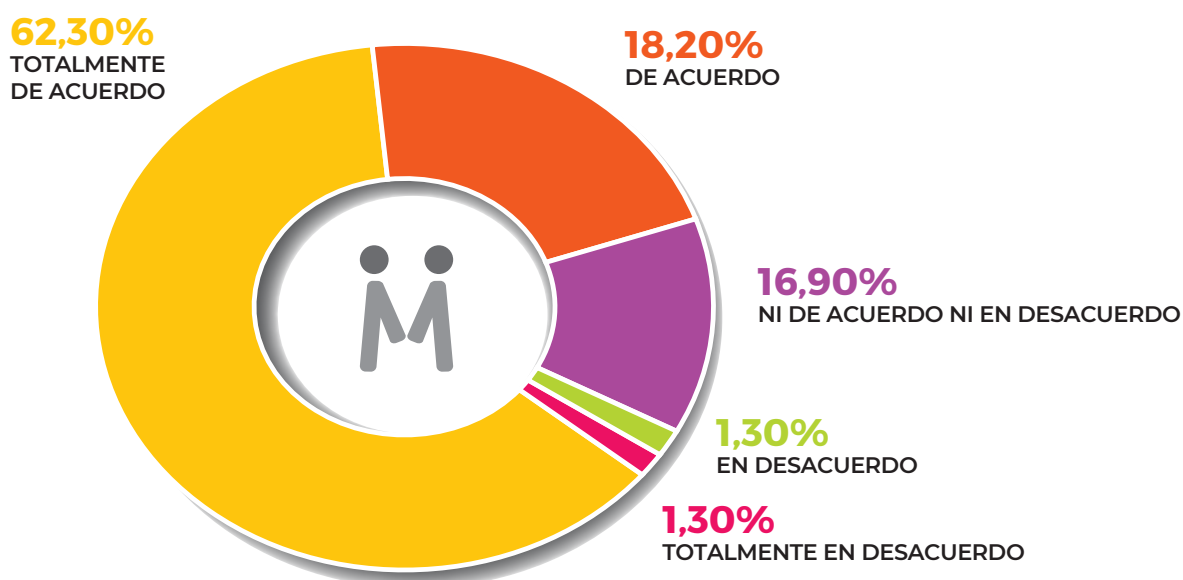
No obstante, la muestra ha sido suficientemente representativa, con un total de 77 cuestionarios recibidos, del total de las 81 quejas cerradas, sobre las que se plantearon las diferentes cuestiones.

Con carácter previo, debe considerarse el perfil de participantes en la encuesta que ha sido equilibrado, en aproximadamente un 50% de respuestas emitidas por las administraciones públicas y otro porcentaje igual por aquellas respuestas que nos envió la ciudadanía.

Algunas de las cuestiones que se planteaban en la encuesta fueron las siguientes:

- Respecto de si se ha tenido **información previa suficiente sobre el proceso de mediación** del Defensor del Pueblo andaluz mediante la consulta de folletos, página web oficial o por la sesión informativa, lo datos son los siguientes:

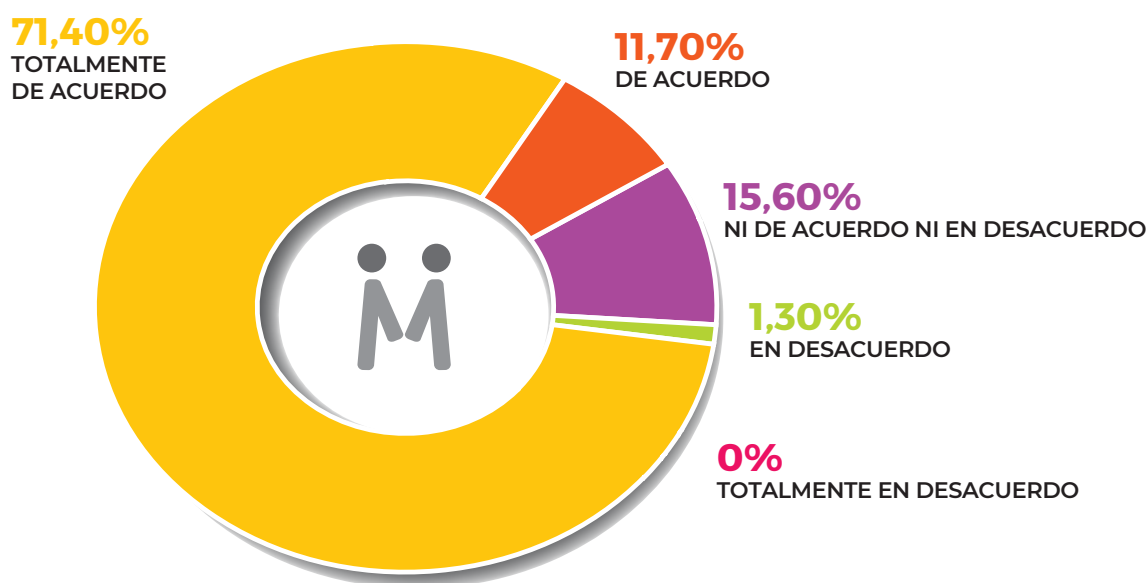
### Información previa suficiente sobre el proceso mediador.



Como puede observarse, más del 80% (62,3%+18,2%) de las encuestas demuestran estar informadas de manera adecuada antes de iniciarse el proceso de mediación. Además, debe recordarse que siempre y en cada una de las sesiones informativas que tienen lugar en los procesos mediadores del dPA, las mediadoras llevan a cabo una presentación formal de las características de la mediación que se ofrece, así como los elementos que han llevado al Defensor a tomar la decisión de optar por este modelo de intervención, que requerirá la voluntariedad de las personas y colectivos o administraciones afectadas para continuar con el proceso de diálogo, encaminado a la búsqueda de soluciones y/o la mejora de la comprensión de los intereses respectivos.

-Otro indicador se refiere a **si la mediación ha sido el proceso adecuado para gestionar el conflicto** que se sometió a la consideración del Defensor a través de la queja presentada por la parte promotora. Las respuestas fueron las siguientes:

### Adecuación de la mediación como proceso para gestionar el asunto.



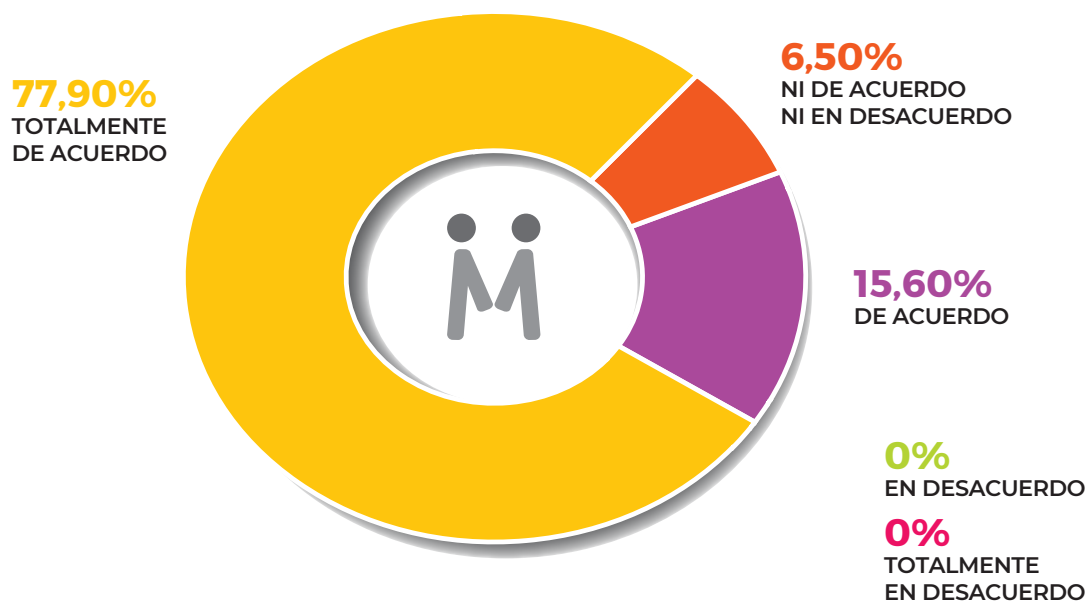
Respecto de la consideración de las partes acerca de la **idoneidad de la mediación** desarrollada para tratar de solventar la controversia que dio origen a la queja, el 83% (71,4%+11,7%) de las personas encuestadas consideró estar de acuerdo o muy de acuerdo con la aseveración que les hacía, es decir, con la afirmación de que la mediación resultó adecuada.

Esta cuestión es muy relevante, en la medida en que muestra la conformidad mayoritaria con el modelo una vez probado, es decir, todas las personas que participaron en la mediación aceptaron participar en la mediación, mostrando su consentimiento expreso a la propuesta del Defensor para que dialogaran. Pero lo interesante es que de ese 100% de personas encuestadas, el citado 83 % entendió adecuado y eficaz, el camino desarrollado en el proceso mediador.

El dato sostiene el ya logrado en 2019, también presentaba más del 80% de respuestas afirmativas a la misma pregunta, lo cual implica que la opinión de la ciudadanía y las administraciones andaluzas continúa siendo favorable a gestionar por mediación los asuntos que el Defensor propone tramitar con este modelo de intervención, otorgando todo el protagonismo a las propias partes, aunque acompañándolas en el proceso de diálogo y toma de decisiones.

- La siguiente cuestión planteaba si, con independencia del resultado de la mediación, se halla **satisfacción con el proceso de mediación**.

### Grado de satisfacción con la mediación independientemente del resultado.



Esta pregunta es crucial, dado que plantea el cuestionamiento de la satisfacción de la persona encuestada con respecto al proceso de mediación en el que ha participado, superando el resultado del mismo. Es decir, con independencia de la posible adopción de un acuerdo final o la imposibilidad de lograrlo, la mediación supone la satisfacción de las personas participantes en el proceso, en muchos de los casos.

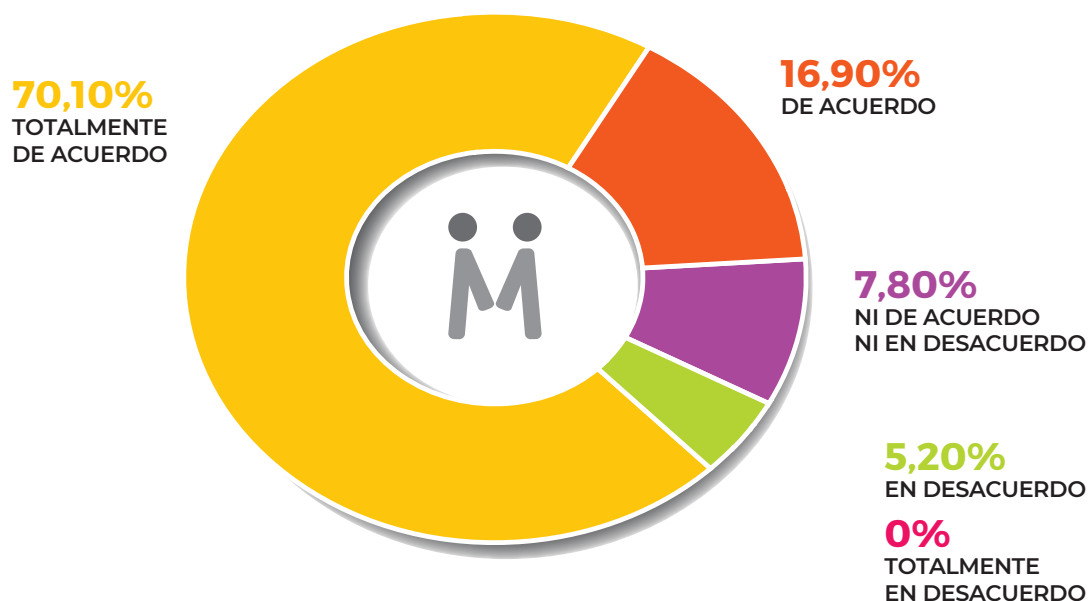
En concreto, hasta un 93,5% de las personas afirmaron sentirse satisfechas (15,6%) o muy satisfechas (77,9%) con la mediación, una vez probada para la gestión del asunto particular que les afectaba.

La mediación no solo procura, por ende, una solución pacífica de los conflictos -que en nuestro caso se reflejan en las quejas-, sino que también genera un espacio de mutuo entendimiento y comprensión de las partes, que permite expresarse libremente y explorar vías de solución con la intención de resolver el problema y, aunque no se pueda conseguir poner fin al mismo, los participantes sienten haber realizado un esfuerzo considerable para avanzar en sus relaciones y en la posible solución futura. Todo ello contribuye finalmente a una prevención del conflicto y a la satisfacción de todas las personas involucradas en el proceso.

Los datos que arroja la cuestión antes comentada supone un éxito indudable de la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, pero sobre todo, un éxito de todas aquellas personas que han participado de manera activa en esa mediación, con la conformación de espacios de diálogo y consenso durante 2020.

- Acerca de **si la mediación les ha parecido importante para avanzar en la resolución del conflicto concreto.**

### Importancia de la mediación para avanzar en el la solución del asunto.



Casi el 90% de las personas encuestadas han considerado importante para la solución de su conflicto haber utilizado la mediación como fórmula de gestión. Este dato también sostiene la tendencia de 2019, por lo que puede afirmarse que la mediación está siendo comprendida y aceptada por las andaluzas y andaluces.

En relación con lo anterior, casi el 90% de las respuestas recibidas han considerado estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que **el proceso mediador resulta ágil para la gestión del conflicto en el que han intervenido.**

Este aspecto es relevante, en la medida en que la flexibilidad y la agilidad son elementos que definen la mediación como proceso de intervención en los conflictos, con lo cual se identifica el acierto de la defensoría para tramitar con la debida celeridad y diligencia los asuntos que le remite, sobre todo la ciudadanía, a través de las quejas.

Otro aspecto importante se refería a la actuación de las mediadoras durante el proceso, en concreto acerca de si su intervención les había inspirado completa **confianza**. Casi la totalidad de las personas encuestadas admitieron que la profesionalidad de las mediadoras les transmitió confianza absoluta (98,7% dijeron estar totalmente de acuerdo o de acuerdo con esa aseveración), dando continuidad al mismo dato obtenido en 2019.

El Defensor considera clave que la ciudadanía, al igual que las distintas administraciones (local y autonómica) que participan en los procesos de mediación, sientan que cooperan en un escenario seguro, acompañadas de personas que, con sus conocimientos y amplia experiencia en la materia, ponen a su disposición técnicas y herramientas, propias de la mediación y de la resolución de conflictos, para ayudarles a crear cauces de diálogo y entendimiento y soluciones concretas.

Se preguntaba también acerca de si las mediadoras habían actuado con **imparcialidad** y si habían escuchado y propiciado la participación de todos.

Puede que una de las cuestiones que presentaba mayor controversia, cuando se inició la andadura de la mediación en la defensoría, fuera la capacidad del Defensor para ser imparcial en los asuntos gestionados por mediación, dado que ésta requiere una mirada y una gestión imparcial, frente a la necesaria intervención del Defensor en pro de los derechos que debe garantizar.

Este debate se resolvió de manera contundente con una respuesta estudiada no solo por el propio Defensor del Pueblo Andaluz, sino por un grupo de hasta 50 expertos que se reunieron al efecto en 2017. El asunto se aclara con una evidente necesidad de intervenir en los procesos mediadores con total y absoluta imparcialidad respecto de las posiciones y de los intereses que defiende cada parte, ya sea representante de la ciudadanía o de alguna entidad o administración pública, pero con completa atención y respeto al objeto de dicha mediación, es decir, con rigurosa observación de la objetividad en relación a los derechos controvertidos, ya sean los derechos particulares o los derechos generales que estén en juego, dado que ambos habrán de conjugarse y equilibrarse.

Por último, se planteaba la cuestión concreta de si las mediadoras demostraron gran competencia en intentar **acercar las posiciones para llegar a un acuerdo**.

También en este indicador, las respuestas obtenidas demuestran una gran competencia en la labor de acercamiento que debe producirse entre las partes involucradas en un conflicto concreto, así como para la búsqueda de un acuerdo que ponga fin al conflicto, se logre o no el mismo, puesto que algunas ocasiones el momento o las circunstancias del contexto no permiten alcanzarlo.

Con todo, se cierra la encuesta de satisfacción con un espacio en el que se invita a que las personas participantes nos ayuden a **mejorar el servicio** solicitándole su opinión, comentario o sugerencia. Transcribimos algunas aportaciones realizadas:

- *"Por favor, continuad con este tipo de intervenciones de mediación"* (Representante de la ciudadanía)
- *"Recomendable enviar la solución de lo mediado a la Delegación de Seguridad, para que ponga a disposición del Intendente los recursos personales que necesite."* (Representante de la Administración)
- *"Me ha parecido una profesional de la materia la mediadora, actuando con imparcialidad y coherencia".* (Representante de la Administración).

Por otro lado, nos han hecho llegar más comentarios a través de medios telemáticos, algunos de los cuales reflejamos a continuación como muestra:

- *"Les agradezco la rapidez de la tramitación; no me esperaba esta oportunidad de sentarme con el Ayuntamiento"*. Ciudadanía.
- *"Yo no sé lo que sucederá después, pero como dice la mediadora les agradezco mucho que hayan venido y me hayan escuchado, pues tras dos años con este tema, ahora de verdad me he sentido escuchada y veo que son conscientes de que la falta de regulación está generando una situación injusta y discriminatoria, según los municipios interpretan ese vacío legal en la materia. Solo les recuerdo que lo que no está prohibido es posible y así se ha recordado por el Tribunal supremo"*. Ciudadanía.
- *"Os agradezco mucho el acompañamiento en esta negociación, pues nos ha dado fortaleza y seguridad para afrontarla, os pedimos que no cerréis el asunto hasta que terminemos, incluso nos gustaría que el acuerdo lo firmemos en el Defensor pues vuestra participación ha sido fundamental"*. Ciudadanía.
- *"Qué interesante la mesa de trabajo que nos proponéis, es cierto que a veces los trabajos entre administraciones son de coordinación, a la Directora General le parece muy buena idea y acudiremos con nuestro servicio de inspección también"*. Administración Autonómica.
- *"Agradezco su intervención, desde luego en dos meses se ha avanzado en este asunto más que en cuatro años, y entiendo el malestar existente, es cierto que para avanzar teníamos que estar todos"*. Administración Autonómica.

- "Agradecemos que se nos ofrezca la posibilidad de expresar las dificultades que hemos tenido para atender este asunto". Administración Autonómica.

- "Voy a trasladar a mi alcalde la posibilidad de acudir a vuestra Institución, para que nos ayudéis con nuestros conflictos con otras administraciones". Administración Local.

- "Antes de que comiencen los vecinos a hablar yo quisiera agradecer esta intervención pues cuando hace un año me llevo el caso, me dijeron que como técnico realizara el informe para "defenderlo" y responder al Defensor del Pueblo. Sinceramente cuando analicé el asunto consideré lo más idóneo sentarse hablar pues tiene fácil solución, por ello les digo que no sabe como agradezco este encuentro". Administración Local (personal técnico).

- "Simplemente, que me hayáis dado la posibilidad de que me escuchen, alivia el sentimiento del indefensión que tenía". Representante de un colectivo de empresarios.

### 2.2.2. Análisis cualitativo

Desde un punto de vista cualitativo respecto a las quejas tramitadas por mediación en 2020, pueden resaltarse los siguientes aspectos:

a) El **nivel de participación de las administraciones públicas** en las mediaciones propuestas por el Defensor continúa la tendencia positiva que reflejaron los datos en 2019. Nos referimos al alto grado de consentimiento dado para formar parte de los procesos de mediación en aquellas quejas en las que el Defensor ha propuesto una gestión mediadora.

Es cierto que también ha podido contribuir a ello el hecho de contar con la previsión reglamentaria, respecto de la necesaria atención a la sesión informativa que, sobre el modelo de intervención, llevan a cabo las profesionales del área de mediación.

En relación a la sesión informativa citada, debe destacarse la **importancia de la labor**, en ocasiones fácil y en otras ardua, que se desarrolla por parte **de la Institución para asegurar una adecuada interlocución, con carácter previo a la celebración de las sesiones de mediación.**

En ese sentido, dicha labor procura que la mesa de diálogo se conforme contando con las personas representantes de las administraciones públicas, que ostentan capacidad política para la toma de decisiones o, cuando menos, cuentan con posibilidad real para comprometerse en nombre de la entidad o la Administración a la que representan.

Así mismo, debe asegurarse por el Defensor que asistirán las personas necesarias para avanzar en la gestión del conflicto y, en ocasiones, atendiendo a la materia o la complejidad del asunto, la invitación a la mesa se extiende a agentes externos que pudieran resultar involucrados o que pudieran aportar alternativas de solución, aun cuando no estén directamente afectados por el conflicto.

Además, debe resaltarse que resulta crucial en algunas ocasiones contar con la presencia del personal técnico de la Administración, que aporta su visión técnica sobre el asunto y se agradece también la participación en las reuniones de los asesores y asesoras de las partes, con independencia de que sean éstas las que deben expresarse directamente para transmitir sus necesidades, intereses y expectativas.

Estas tareas de conformación de las partes que asistirán a las sesiones de trabajo en mediación han resultado, sin lugar a dudas, decisivas para el logro de resultados de éxito en las quejas tramitadas en 2020.

b) También resulta destacable en la intervención mediadora en 2020, quizás debido a la conveniencia o necesidad de respetar distancias y medidas de restricción de la movilidad, que la respuesta de las administraciones públicas a nuestro ofrecimiento mediador haya sido positivo, pero indicando que preferían intentar celebrar un encuentro directo con los interesados, con carácter previo, en la línea de **agotar la negociación bilateral si fuera posible y así evitar reuniones más concurridas.**

De ahí se han deducido bastantes acuerdos alcanzados directamente entre ciudadanía y administraciones, a partir del impulso que ejerció la propuesta mediadora inicial. Estos supuestos, para la defensoría suponen también un resultado positivo del modelo de intervención mediadora, dado que se ha impulsado la creación de un espacio de encuentro y discusión directo que antes no había tenido lugar y que, además, concluye con el entendimiento mutuo y la solución de la controversia que se reflejaba en la queja.

Algunos ejemplos de esta negociación bilateral que ha resuelto las quejas planteadas a la defensoría son las siguientes:

- Reconocimiento de actividad a la Asociación de Artistas Callejeros, queja 20/2931.
- Disconformidad vecinal con la construcción de un campo de fútbol en una parcela en un entorno residencial, queja 20/4254.
- Reclamaciones de una asociación vecinal por el mantenimiento y recogida de residuos. Quejas 20/5408 y 20/6159.
- Solicitud de reactivación de mercados ambulantes cerrados. Hasta 10 quejas de las 24 abiertas por este asunto se han cerrado con acuerdo bilateral impulsado por el Defensor, entre la Administración y representantes del colectivo. Por citar algunos ejemplos, las quejas 20/7817, 20/7818, 20/7820 o 20/7624.
- Reclamaciones por ruidos en calles comerciales del casco antiguo de Sevilla, asociados a la actividad de bares y comercios (Queja 20/1631).
- Otras, como las quejas 20/488 o la 20/3398.

c) Otro aspecto a destacar, y generado por la situación de pandemia vivida en 2020, es el relativo a los **nuevas metodologías de gestión de conflictos** que la Institución ha incorporado a los procesos de mediación así como **cauces de comunicación más ágiles**.

Como ya se ha comentado en el presente capítulo, algunas quejas requerían un tratamiento incluso más ágil que el que requiere abordar un proceso mediador, por lo que se han atendido algunas de ellas a través de gestiones directas, generalmente desarrolladas por vía telefónica, ya sea individual o grupal, o por videoconferencia.

Un ejemplo de este tipo de gestiones se halla en la queja que planteaba la falta de personal en la unidad neonatal del hospital materno-infantil (queja 19/6076), que se tramitó a través de sesiones privadas telefónicas con ambas partes.

En relación con este último aspecto también habría que señalar que en 2020 ha sido tan necesario como útil la utilización de medios telemáticos de comunicación para la gestión de quejas. Tanto la ciudadanía como las administraciones han sido bastante receptivas para asegurar la presencia de sus equipos o personas representantes a las sesiones de mediación a distancia.

Es cierto que durante este año se ha utilizado más el tipo de reunión denominada privada o “en caucus”, es decir, con cada parte por separado. No obstante ello, en algunas ocasiones se ha procedido a celebrar de manera conjunta la sesión de mediación (con todas las partes), que es el esquema más aconsejable.

En todo caso, debe resaltarse que la sustitución de reuniones presenciales por otras a distancia no es una opción deseable para la mediación. Ello supone una posibilidad en contextos en los que no se pueda llevar a cabo la sesión con presencialidad, puesto que las reuniones por vía telemática generan lógicas dificultades para la comunicación interpersonal y para la gestión de emociones, así como para el desarrollo de la labor mediadora. Además, las sesiones de trabajo presencial inciden en mayor medida en el grado de satisfacción de las partes y cubren mejor la necesidad de los interesados acerca de hablar de forma directa, especialmente cuando la ciudadanía no ha tenido respuesta de la Administración ante reiteradas peticiones de información o solución del asunto que les preocupa.



d) En 2020 se han desarrollado algunas **mejoras y ajustes al procedimiento de gestión de quejas a través de la mediación**. Resulta destacable, el mecanismo de derivación de quejas directas a mediación de aquellos expedientes que reúnen las condiciones de contar con un promotor colectivo (ya sea una asociación, una representación colectiva de la ciudadanía, una plataforma ciudadana o una administración pública quien solicita la intervención de la defensoría) y que soliciten mediación.

El resto de quejas colectivas se analizan por las áreas según la materia principal que las define, en coordinación con el área de mediación porque las partes en muchas ocasiones no solicitan mediación pero la gestión del asunto podría resultar más eficaz con mediación que utilizando el mecanismo de supervisión. La colaboración del área de mediación con el resto de las áreas de esta Institución, los conocimientos técnicos multidisciplinares, y las experiencias desarrolladas en las distintas parcelas de un trabajo común son claves en este trabajo.

Algunos ejemplos de esta labor de coordinación, que ha diversificado las tareas del área de mediación han sido los siguientes:

- Participación y visita a interesados, en la gestión de la queja relativa a los asentamientos de personas inmigrantes en Lepe y Lucena del Puerto, un asunto complejo con múltiples factores a tomar en consideración para conformar un adecuado análisis y diagnóstico de la situación y poder definir estrategias de intervención.
- Visitas a las distintas comarcas que desarrolla la Oficina de Información y Atención ciudadana del Defensor, para atender asuntos que pudieran ser abordados por mediación, amén de resolver cuestiones propias de la gestión de conflictos que se planteen por colectivos de vecinos y por las distintas administraciones.

e) Este año, las **administraciones públicas que ya han participado en algún proceso de mediación con esta Institución**, han solicitado con posterioridad que se gestione un nuevo asunto que les afecta a través de esta modalidad de intervención, incluso para abordar sus controversias con otras administraciones (por ejemplo conversaciones entre la Administración local y la autonómica o entre diversas administraciones locales).



Es evidente que ello se produce por la satisfacción que han experimentado con su participación en los procesos mediadores y con los resultados que se obtuvieron. Algunos ejemplos son el asunto gestionado sobre las Torres de Santa Catalina de Jaén (queja 20/541), un asunto de transporte escolar (**Queja 20/7021**) o de mercado ambulante (queja 20/7937).

f) Merece la pena reseñar una queja concreta, ya comentada en el análisis cuantitativo (queja 20/3131) que ha dado lugar a la investigación posterior en vía de supervisión, acerca del problema que se nos trasladó en 2020, relativo a la apertura de centros de cuidado de menores en las edades de educación no obligatoria (0 a 6 años). En el asunto planteado, se ha podido comprobar cómo asociaciones de padres y madres abren un espacio para atender el cuidado de sus hijos e hijas menores y algunos municipios exigen, previamente a la concesión de licencia de actividad, que se aporte la autorización de la Consejería de Educación. Sin embargo, en otros municipios andaluces, el propio Ayuntamiento concede la licencia de apertura por entender que la actividad es asistencial y no educativa.

La discusión, en principio meramente jurídica se torna más interesante y delicada cuando la persona promotora de la queja se encuentra con expedientes sancionadores del consistorio y con el temor al cierre del local, lo cual considera un trato discriminatorio en función del territorio en el que vive y se desarrolla la actividad.

Durante la gestión de esta queja se concluye que ello deriva de un vacío normativo que existe en relación a la materia descrita y que genera lógicas dudas a los equipos municipales para conceder o no la licencia. La discusión central sería, por tanto, dirimir si la actividad debe considerarse como eminentemente asistencial o educativa.

Al respecto existen varios pronunciamientos del Tribunal Supremo que se inclinan por entender no educativo el carácter de estos centros, que ofrecen una alternativa adecuada para la conciliación laboral y familiar de estas madres y padres. En todo caso, dado que en la queja concreta no hemos podido resolver el asunto y se entiende obligado dar una respuesta homogénea para toda Andalucía en relación con este tema, el asunto se tramitará por supervisión.

En este apartado de análisis cualitativo merece destacarse el hecho de que durante la tramitación de algunas de las mediaciones, la COVID-19 ha provocado retrasos no deseados, como se avanzó en el informe extraordinario presentado al Parlamento "**Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia**". Esta cuestión tuvo mayor protagonismo en el período del confinamiento iniciado en el mes de marzo. En cualquier caso, los aplazamientos de fechas para los encuentros y conversaciones tendentes a resolver estas quejas siempre han sido aceptados e incluso, en ocasiones, solicitados por las propias personas protagonistas de dichas quejas o conflictos.

Algunos ejemplos son los acaecidos en las quejas (**Queja 20/0119**) 20/747 o la 20/4310. Dichos asuntos versaban, respectivamente, sobre discrepancias en las reglas de convivencia en una residencia para personas mayores de Sevilla, que desaconsejaba la reunión con las afectadas, por el número de participantes y la emergencia sanitaria; la falta de actualidad en la problemática ocasionada por la saturación acústica en zonas hosteleras obligó a las partes a solicitar un aplazamiento de la gestión del conflicto vecinal con un Ayuntamiento de la provincia de Cádiz; y la última, sobre problemas de vandalismo y ruidos ocasionados en los jardines públicos de un municipio sevillano, que por motivo del confinamiento impuesto por el estado de alarma dejaron de ser actuales y podían esperar para ser abordados en otro momento. Todas estas quejas ya han sido tramitadas con las partes en sesiones de mediación.

Por otra parte, nos encontramos con un asunto planteado antes de declararse la pandemia, relativo a la organización de las UCI en un hospital. Siendo un servicio llamado a dedicar su atención exclusiva a cubrir necesidades prioritarias de la pandemia, el propio colectivo sanitario impulsor, solicitó la suspensión de nuestras actuaciones, dado que el motivo aludía a cuestiones organizativas (queja 20/726).

En 2020 debe resaltarse también que se han procedido a realizar **labores de seguimiento de procesos ya celebrados que finalizaron con resultados con acuerdos totales** y que precisaban de una labor de impulso de los compromisos adoptados por la Administración.

Algunos ejemplos son acuerdos sobre cuestiones de vandalismo y ruidos en lugares públicos, (queja 20/4310), otro sobre ruidos originados por un parque canino en un municipio sevillano (queja 20/6648), acuerdos sobre conflictos en viviendas desalojadas por ruina, como la queja 20/2683.

Queremos destacar una tipología de asuntos recurrentes, que no tienen una solución única, sino que la vía de solución de la problemática planteada depende de la comunicación e información que se aporten las partes, y en los que es importante la continuidad de la relación de las personas protagonistas, que suelen convivir, así como su relación con los gestores de los centros afectados (centros educativos, centros de mayores, de servicios sociales, etc.) y la Administración en su función de control.

En este sentido, identificar esa realidad con las partes ha permitido que el objeto de la mediación termine siendo un plan o una hoja de ruta que contempla un compromiso de comunicación permanente, donde se puedan compartir la diversidad de criterios e intereses, así como los problemas y situaciones que se generan en el día a día de un centro de estas características. Es el caso, por ejemplo, de las quejas (Queja 20/119) antes referida o la [\(Queja 19/5068\)](#).

Por último, merece ponerse de relieve **el reconocimiento al Defensor del Pueblo andaluz, de la Medalla al Mérito Profesional (Medalla al mérito profesional)** concedida por la Comisión de Distinciones de la Escuela Española de Mediación y Resolución de Conflictos, en reconocimiento a su alta aportación y compromiso en fomentar el diálogo, la cultura de la paz, la búsqueda de alternativas en solucionar conflictos y la mediación durante el año 2020.

La candidatura del Defensor, fue propuesta para su valoración por el Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación. Dicho reconocimiento se ha extendido con un certificado de agradecimiento a todas las profesionales que desarrollan su labor en el área de mediación.

La fortaleza que está adquiriendo la mediación administrativa que se ejerce por esta Institución con la colaboración de todas las partes significa un avance en innovación social de Andalucía, un mayor respeto del derecho de participación y más transparencia y diálogo por parte de los poderes públicos.

Los altos niveles de solución pactada y, sobre todo, de satisfacción mostrada por la ciudadanía y por la Administración Pública local y autonómica, nos animan a continuar los esfuerzos por implementar cultura de mediación en nuestro territorio.

