

## 1.9. Mediación





## 1.9. Mediación

<b>1.9.1. Introducción</b>	<b>213</b>
<b>1.9.2. Análisis de la actividad del dPA en materia de mediación</b>	<b>214</b>
1.9.2.1. Evolución de las mediaciones	214
1.9.2.2. Incidencias por materias	215
1.9.2.3. Grado de satisfacción de las partes en mediación	220
<b>1.9.3. Otras actuaciones de mediación</b>	<b>221</b>
1.9.3.1. Comunicación y difusión de la mediación	221
1.9.3.2. Convenios de colaboración con entidades e Instituciones	223
<b>1.9.4. Quejas de oficio</b>	<b>224</b>



## 1.9.1. Introducción

La mediación del Defensor del Pueblo Andaluz se consolida desde 2015 en la gestión de las quejas que se someten a la consideración de esta Institución ante la falta de respuesta o la respuesta insatisfactoria de las distintas administraciones públicas a la ciudadanía andaluza.

En este informe, **la mediación** aparece presentada ya como uno de los subcapítulos clásicos que recogen la actividad supervisora por materias, **integrándola con normalidad en la actividad garantista que ejerce el Defensor** y presentando su labor en una relación de paridad con la supervisión.

El área de mediación **atiende de manera transversal a la práctica totalidad de los aspectos que se abordan en la Institución, manteniendo la excepción de gestionar los asuntos cuyo contenido se relaciona con una reserva de ley y aquellos relativos a condiciones de trabajo**, por respeto al ámbito de actuación del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos de Andalucía, con quien nos une un **convenio** de colaboración.

El porcentaje de asuntos gestionados por mediación, en relación con la supervisión, continúa siendo menor por razones obvias. La gran mayoría de las quejas que se reciben las promueven personas individualizadas; sin embargo, el área de mediación **actúa con el filtro de la colectividad**, procurando sentar a las partes solo si el conflicto, una vez analizado, reúne condiciones adecuadas para ello y si la parte promotora es una entidad colectiva (asociación, organización, entidad pública o privada que reúna intereses de varios afectados). Ello responde a la disponibilidad de recursos ante la magnitud de quejas y la extensión del territorio andaluz.

No obstante ello, la adquisición de competencias mediadoras en la Institución continúa siendo prioritaria a nivel general, para dotar al personal que gestiona las quejas de las herramientas necesarias para poder identificar asuntos mediables y propiciar el encuentro y la participación en la mayor parte de quejas posibles.

Durante el año 2021, en el cual se ha debido abordar la recuperación de la parte más dura de la pandemia y afrontar los nuevos retos y problemas derivados de las variantes del virus, se ha logrado, no obstante, celebrar numerosas sesiones presenciales de mediación en relación con la anualidad previa.

La presencialidad en mediación resulta un factor clave que coadyuva a las partes a comprenderse mejor en la medida en que facilita una comunicación más directa y completa. Ello ha permitido desarrollar una labor de cercanía muy importante, a pesar de las dificultades de comunicación que genera el obligado uso de mascarillas en los espacios cerrados, en los que tiene lugar toda la sesión.

Las sesiones telemáticas, como en el resto de esferas de la vida social, también han sido ampliamente utilizadas, y parece que seguirán siendo útiles en el futuro más próximo. En todo caso, se demuestra su gran utilidad en gestiones de facilitación e intermediación, y en segundas sesiones de mediación o de seguimiento de acuerdos logrados. No obstante, suponen mayor frialdad en la comunicación, las partes parecen esperar una labor más directiva por parte de la persona mediadora y, aunque es una solución más económica, no deja de presentar en demasiadas ocasiones dificultades de conexión, interrupciones, etcétera.

**La respuesta general de la ciudadanía y de las administraciones públicas a las invitaciones a mediación propiciadas por esta Institución continúa siendo favorable**, como se verá en el análisis más detallado a continuación.

Por otra parte, resaltar que **en 2021** el Defensor del Pueblo Andaluz y Defensor de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía ha suscrito un **convenio de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial** destinado a impulsar la información, formación y difusión de la mediación y, de manera novedosa en todo el territorio español, **para la puesta en marcha de un proyecto piloto de derivación de asuntos desde la jurisdicción contencioso-administrativa a la mediación de nuestra Institución**.

Ninguna Defensoría ha explorado este camino por el momento y supondrá **un importante salto cualitativo en la intervención mediadora de los conflictos entre ciudadanía y administraciones, explorando la mediación más allá del ámbito extrajudicial** en el que hemos venido trabajando, para ofrecer ayuda en la gestión de conflictos judicializados, previa derivación del juez competente, con la voluntariedad de las partes y cooperando además en la descongestión del volumen de asuntos dirigidos a los Tribunales.



Además, merecen destacarse dos convenios destinados ambos a favorecer el conocimiento y la práctica de la mediación, suscritos con el Colegio profesional de la abogacía de Huelva y con el Colegio de Abogados de Sevilla, junto con la Cámara de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Sevilla.

### 1.9.2. Análisis de la actividad del dPA en materia de mediación

Una vez expuestos los aspectos a los que antes nos referíamos, vamos a iniciar el relato de las actuaciones

#### 1.9.2.1. Evolución de las mediaciones

El comportamiento de la mediación como herramienta del Defensor para el tratamiento de las quejas experimenta un incremento importante con cada año de evolución, de tal forma que el volumen inicial de quejas en 2015 ascendía a 57 expedientes y **en 2021 se han gestionado 354**. El volumen de asuntos en los que se ha propuesto mediación frente a la clásica labor supervisora **se ha multiplicado por 6 en los últimos cinco años**.

La cifra, en todo caso, se refiere al abordaje de quejas con un enfoque adaptativo y flexible, si bien predomina la elección de la mediación como fórmula entre otras, como la facilitación o la intermediación, que también se han venido utilizando aunque en mucha menor medida. Lo relevante es la consolidación de estas metodologías flexibles en relación con la supervisión, que constituía el enfoque tradicional y único en el tratamiento de quejas frente a la Administración Pública.

Esta tendencia creciente del número de asuntos abordados no tendría más relevancia si no fuera porque los datos de **acuerdos alcanzados (en torno al 65%)** se sostienen desde 2016, **así como los niveles de satisfacción de las partes (ciudadanía y administraciones), que continúan en torno a un 95%**.

Es importante destacar que respecto **de las quejas admitidas y cerradas** por el área de mediación durante 2021, 150 asuntos respecto del total de 354, al menos el **62,6% tuvieron una resolución favorable, ya fuera por acuerdo total alcanzado en la sesión o sesiones de mediación, o bien porque las partes se convencieron de poder lograrlo en una negociación** que no hubieran sostenido, de no ser por entenderla oportuna tras la invitación del Defensor a establecer un cauce de diálogo y consenso.

En otras ocasiones, la negociación se había producido con anterioridad a la presentación de queja ante esta Institución, pero el resultado de la misma no había sido positivo, e incluso en ocasiones la relación entre las partes (ciudadanía y Administración o entre dos o más administraciones) se había dañado o cercenado. En esos supuestos, el Defensor también ha trabajado con las partes, inicialmente en la sesión informativa y después, de ser necesario, durante el proceso, para trasladar las ventajas que puede ofrecer recuperar las conversaciones con la ayuda de un tercero que les facilite la comunicación. En esos supuestos, tras nuestra intervención, la negociación continuaba en solitario, una vez superados los obstáculos que en su día impidieron el resultado deseado.

Como ejemplos de las quejas cerradas **con acuerdo total**, podemos citar algunas: la queja **21/2858**, relativa al **restablecimiento de una vía pecuaria**; la **20/7021**, sobre supresión de una parada correspondiente a una **línea de autobús** de un municipio granadino; o la queja 20/8579 sobre **salubridad**, que se solicitó por falta de mantenimiento de una parcela colindante con viviendas.

Para ilustrar algunas de las quejas que **se resolvieron con una negociación entre las partes que no fue posible antes de la solicitud de intervención al Defensor**, bien porque no se habían propuesto debatir con carácter bilateral, o bien porque la negociación fracasó por algún motivo, podemos citar entre otras muchas, la queja 20/6159, sobre **deficiencias constructivas por parte de la empresa pública de vivienda** en una promoción en Sevilla; la 21/7704, sobre problemas con la **asistencia sanitaria** en una localidad onubense; la **21/1693**, sobre recogida de **residuos urbanos**; o la **21/2323**, relativa al **mantenimiento y conservación de un camino** de Sanlúcar de Barrameda.

Por el contrario a lo antes expuesto, las quejas mediadas que han finalizado **sin acuerdo han sido solo 2**. En concreto la queja 20/7937, sobre la posible reapertura del **mercadillo de venta ambulante** con las necesarias garantías higiénico-sanitarias en el municipio de El Coronil (Sevilla), y la queja 20/8246, relativa

a la problemática del **uso de un callejón sevillano en el que se concentraban ruidos** hasta altas horas de la noche, con el consiguiente malestar del vecindario.

**Aún así, la satisfacción de las partes en estos supuestos fue positiva.** Estas circunstancias suelen obedecer al hecho de que el espacio de mediación ofrece la oportunidad de escuchar y sentirse escuchado, para comprender los argumentos de la otra parte, aunque deba asumirse que no cabe un acuerdo posible en ese momento, para resolver la controversia que se discute.

Por otra parte, existe una causa de cierre de expedientes de quejas de mediación que merece ser resaltada, sobre todo en la medida en que expresa la negativa de la Administración a atender la mediación.

Es conocido que desde la modificación reglamentaria de la ley reguladora del Defensor del Pueblo Andalúz en 2018, **las administraciones públicas andaluzas están obligadas a atender la sesión informativa que ofrece esta institución cuando, tras el oportuno estudio del conflicto, se considera más eficaz iniciar este procedimiento en lugar de la supervisión.** En este orden de cosas, cuando nos referimos a la negativa de la administración a sentarse a mediación, esta decisión la toma la misma una vez informada de los efectos y posibles ventajas que tendría para las partes y el asunto en cuestión, iniciar este proceso.

Un total de **11 quejas** no se han podido gestionar por mediación porque se produjo un **rechazo administrativo a la invitación a mediación**, una vez fueron informadas de las características y ventajas que podría ofrecerles. En concreto, 8 de ellas son decisiones que corresponden a distintas administraciones locales y 3 a la Administración Autonómica.

Este dato nos parece relevante para reseñar que, desde el respeto a la voluntariedad que debe presidir todo proceso mediador, debemos considerar las bondades de participar en sesiones de trabajo conjuntas con la ciudadanía, aunque las razones y argumentos no coincidan y con la intención de comprender mejor las expectativas y necesidades de todas las partes, para mejorar la comunicación, la transparencia y la participación ciudadana, y con independencia, insistimos, de la potestad administrativa para tomar sus propias decisiones en el marco de la legalidad.

No obstante lo antes expuesto, debe destacarse la colaboración y compromiso demostrados por representantes de las distintas administraciones con esta Defensoría, que han coadyuvado a la celebración de numerosos procesos de mediación.

Otro análisis que nos parece interesante estudiar es la distribución de quejas en orden a la figura del promotor, es decir, si la queja es suscrita por la ciudadanía o por una administración pública. En este sentido, como viene siendo habitual en todas las quejas que se presentan en la Institución, la ciudadanía es la más proclive a solicitar la intervención del Defensor, dado que con buena lógica se pretende conocer si se están garantizando derechos.

No obstante, a medida que la mediación va siendo conocida por las distintas administraciones y estas experimentan las ventajas que puede reportarles participar en sesiones de trabajo con los colectivos ciudadanos e incluso con otras entidades públicas para resolver alguna controversia o disparidad de intereses, las solicitudes de la Administración Pública a la Defensoría comienzan a recibirse, aún tímidamente. Este año tres ayuntamientos han pedido mediación del Defensor del Pueblo Andalúz.

Para finalizar este punto, merece destacarse a qué administraciones han afectado los asuntos gestionados por mediación. Las ratios mantienen la tendencia de otras anualidades, correspondiendo aproximadamente el 70% de las actuaciones a administración local, generalmente ayuntamientos, y sobre el 30% restante a la Administración autonómica y sus entes públicos.

### 1.9.2.2. Incidencias por materias

Cada informe anual se recuerda que existen materias con reserva de Ley sobre las cuales no es posible hallar espacios para la negociación, en la medida en que no existe discrecionalidad para la toma de decisiones de la Administración Pública al respecto. Esos asuntos suelen referirse a Hacienda Pública y Seguridad Social.



Amén de lo expuesto, el Defensor no aborda mediación en quejas que tengan por objeto debatir condiciones de trabajo, como se señaló con anterioridad, haciendo referencia al respeto de las competencias asumidas por el Sercla.

Al margen de lo anterior, la gestión mediadora de la Institución en 2021 continúa mostrando su tendencia a abarcar todas las materias sobre las que se pronuncian las quejas que se someten a consideración del Defensor. Los datos estadísticos pueden consultarse al final de este informe, si bien cabe señalar que **Medio ambiente, Transporte y Educación** han sido las materias más proclives para ser abordadas por este procedimiento, a las que les siguen Salud, Urbanismo y Comercio y Turismo.

Estos resultados suelen presentarse como una tendencia habitual a lo largo del recorrido de la mediación en la Institución. Ello refleja que es una herramienta útil y transversal a todas las áreas materiales en las que la Defensoría se estructura.

Puede reseñarse algunas de estas quejas, a modo de ejemplo, para ilustrar los contenidos que han sido objeto de debate por las partes en los procesos mediadores:

Con respecto a **Medio ambiente**, pueden resaltarse las **quejas relativas a contaminación acústica**, que presentan resultados muy efectivos en mediación. Dicha efectividad se asocia a la participación de los agentes directos y los gestores de la actividad o actividades que generan la controversia.

De esta forma, concurren presencialmente las personas titulares de licencias administrativas o autorizaciones para celebrar espectáculos, fiestas, etc. o las personas titulares de pequeños hoteles o casas rurales, que ocasionan molestias al resto de vecindario por los ruidos que generan. Con ellas se establece un diálogo directo en el que también participan las corporaciones municipales y los vecinos afectados que suelen ser los promotores de las quejas. Los resultados son diversos, creativos, definidos por las partes según sus propias necesidades.

En igual medida, los **conflictos suscitados por la celebración de las llamadas "botellonas" en espacios públicos** de distintos municipios, hacen necesaria la presencia policial, que suele ser crucial, aunque el problema es medioambiental, relacionado sobre todo con la contaminación acústica y la posible insalubridad por los desperdicios que se generan.

En estos encuentros las propuestas de solución por parte de los vecinos suelen ser comunes, por citar algunas, podríamos recordar los cierres de plazas, calles o parques, a veces en determinadas franjas horarias. El problema de estas propuestas es que se eleva un problema muy concreto al ámbito de la planificación urbanística y quizás, atendiendo a la reiteración de esta conflictividad que se reproduce en la práctica totalidad de la Comunidad Autónoma, sería interesante abordar soluciones coordinadas para optimizar recursos, con una visión más amplia, dado que el punto de partida sería reconocer su existencia como práctica social asentada. Algunas de las quejas de este tipo son las 21/6186, la 21/6540, o la 20/4310.

Por último, en relación con esta materia, puede resaltarse la temática recurrente con los **problemas de ruidos originados por espacios deportivos cercanos o colindantes con viviendas**. Ejemplo de este tipo de quejas es la 20/1359, que se cerró con el acuerdo de mantener una mesa de diálogo abierta para establecer criterios y normas de convivencia que eviten las molestias a los vecinos y permitan el desarrollo del deporte.

Otro tipo de quejas medioambientales son las referidas a **ubicación de ecopuntos**, como el ejemplo de la queja **21/0567**, en la que el área de urbanismo de Córdoba decidió unilateralmente, sin solicitar autorización ni consulta a los vecinos, construir un ecopunto en el local de la planta baja de un edificio.

Desde las primeras noticias sobre el asunto, recibidas aproximadamente dos años antes, la comunidad manifestó su disconformidad con una instalación que, a su modo de ver, iba a provocar continuas molestias tanto a ellos como a los vecinos de bloques colindantes.

Debe recordarse que los comercios y locales de restauración de la zona tendrían acceso para depositar toda su basura en los contenedores instalados en el interior, lo que podría provocar ruidos y molestias, así como olores.

Con la mediación participaron tanto los vecinos afectados como el propio Consistorio y finalmente se alcanzó un acuerdo en el que se plasmó la falta de conocimiento por parte del Ayuntamiento de la desinformación vecinal. Las partes se comprometieron a establecer un cauce permanente y fluido de diálogo así como otras medidas, entre las que destaca la adopción de horarios de uso que serían decididos por los vecinos afectados.

Atendiendo al número de quejas que se han recibido en 2021, solicitando la mediación del Defensor en materia medioambiental, debe reseñarse la incidencia que ha tenido el conflicto originado en La Cala del Moral, en Rincón de la Victoria (Málaga), por la **sustitución de la Corporación de una especie de árboles por otra, en el marco de unas obras de renovación de la avenida principal**. Dicha decisión, no consultada con el vecindario, y por tanto sin contar con su participación, motivó el planteamiento de un total de 29 quejas que no pudieron dar lugar a un acuerdo en vía de mediación porque los hechos ya se habían producido y no se podía restituir la situación anterior. Hubiera sido deseable recibirlas con anterioridad y al menos la relación vecinal con el Consistorio hubiera podido mejorarse, aunque la decisión final no hubiera sido posible cambiarse (Quejas 21/0716; 21/0717; 21/0718 ...).

En materia de **Urbanismo**, merece destacarse el efecto persuasivo que procuró la invitación a mediación del Defensor en el conflicto abierto en relación con el **adecentamiento del denominado Camino de la Reyerta, desde hacía 30 años, entre Junta de Andalucía, Diputación de Cádiz, Ayuntamiento de Chipiona y Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (21/2323)**.

El promotor de la queja, representante del Ayuntamiento de Chipiona, nos trasladaba lo siguiente: *"No se ponen de acuerdo para solucionar este problema, todos quieren arreglar el camino, pero ninguno da el paso para arreglarlo... hasta que no haya que lamentar daños más graves, no se pondrán medios para arreglar este problema"*.

Tras conversaciones con las partes, ellas pudieron protagonizar su negociación en solitario, alcanzando finalmente un acuerdo que nos fue comunicado como una solución en ciernes, con el agradecimiento expreso de la iniciativa del Defensor.

Esto indica que, en ocasiones, **las distintas administraciones pueden avanzar con el diálogo lo que en años no han logrado en un histórico de expedientes administrativos**. El diálogo no obsta, lógicamente, para que los acuerdos a los que dé lugar se produzcan en el marco legal y que se les dé forma jurídica conforme al derecho administrativo.

También puede destacarse la intervención en la queja 21/0732 en la que **se habían paralizado las negociaciones** entre un Ayuntamiento y la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía **respecto a la regulación de los suelos**. El Ayuntamiento no había modificado el PGOU para dividir el ámbito del plan especial, por lo que no se podían iniciar las actuaciones oportunas para resolver el asunto. Por otra parte, para avanzar en el acuerdo, todas las partes expresaban la necesidad de que los vecinos tuvieran información sobre lo que tendrían que abonar en caso de regularizar la situación de sus viviendas. La queja se cerró con acuerdo, incorporando a los vecinos en las conversaciones; en la actualidad se mantienen reuniones entre las distintas administraciones y los vecinos, de manera frecuente.

**Casos sobre conservación y/o recepción urbanística de urbanizaciones encuadradas en los términos municipales de distintas provincias andaluzas también son recurrentes**. Como ejemplo, citamos la queja 21/0351, que ponía de manifiesto el descontento de los vecinos de una urbanización sevillana con la representación que de ellos hacía la entidad urbanística de conservación. Tras la celebración de elecciones, los vecinos pasaron a formar parte de la junta directiva de la urbanización y ello generó un espacio propio de negociación, por lo que no fue necesario mediar. La queja se cerró como negociación bilateral de las partes.

Merece reseñarse en este apartado el caso planteado por una plataforma ecologista que solicitaba nuestra intervención para hacer más eficaces los planes para garantizar la conservación de los valores ecológicos y paisajísticos de determinados espacios protegidos, y el cumplimiento de los objetivos de conservación. Esta queja, como otras similares, **relacionadas con alguna presentación de enmiendas en sede parlamentaria, impiden mantener una conversación orientada a alcanzar un acuerdo con la Administración, en la medida**



en que no se trata de un conflicto real o actual, sino que se refiere a unas expectativas legítimas de que algo cambie en un futuro.

En esos casos, las quejas se abordan con una **intermediación** que haga llegar las opiniones ciudadanas a los poderes públicos, pero no procede desarrollar un proceso de mediación formal. Un ejemplo de ello es la queja 21/8153, aún en trámite.



**“Colaborar en la realización de actividades que contribuyan a facilitar la difusión, fomento y práctica de la mediación”**

En definitiva, la mediación en materia urbanística suele ser compleja y aunque se logran compromisos en los procesos mediados, estos se suelen demorar en su cumplimiento por dificultades con la pluralidad de agentes involucrados, costes, plazos y/o la propia norma. Ello nos lleva a plantear en casi todos los casos de este tipo mantener una labor de seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Debe señalarse, eso sí, el positivo nivel de colaboración administrativa y de cooperación interadministrativa con la mediación del Defensor (por ejemplo, caso de las quejas 20/5996; 20/2683 o 21/3507).

Respecto de la materia relativa a **Educación**, y tangencialmente a la infancia, dado que no se han atendido quejas por mediación para educación superior y/o universitaria, han tenido especial relevancia aquellas referidas a la **supresión de líneas educativas**, sobre todo, en centros de primaria.

La ciudadanía en varias ocasiones manifestó sentir la vulneración del derecho de elección de centro educativo, así como vivir un agravio comparativo en la enseñanza pública respecto de la concertada, en la medida en que en esta su normativa reguladora permite dejar inamovibles dichas líneas durante la vigencia del concierto (4 años), con independencia de la demanda, que es el elemento esgrimido por la Administración para tomar decisiones respecto de la optimización de los recursos públicos.

Estas quejas, por ejemplo, 21/2168, 21/2240, 21/3411 o 21/3412, en las que no apreciaba irregularidad alguna, fueron abordadas con la invitación del Defensor a mediación, y tuvieron resultados muy distintos, aun tratándose del mismo asunto.

La primera de ellas, relativa a un centro ubicado en Mairena del Aljarafe (Sevilla), se resolvió con el desarrollo de un proceso de mediación en el que las madres y padres y la administración pública se sentaron e intercambiaron opiniones. El clima fue distendido y se asumió el compromiso de elevar este malestar a las autoridades competentes superiores a la Delegación Territorial tras manifestar la satisfacción y agradecimiento de ambas partes por el diálogo producido. Sin embargo, en las otras tres quejas la Delegación Territorial de Educación de Córdoba rechazó sentarse en la mesa de diálogo con los afectados.

Por otra parte, también se ha gestionado una queja (21/4801) que merece resaltarse, sobre la **supresión de una línea concreta correspondiente al idioma inglés en un centro de educación infantil y primaria de Sevilla**. Los familiares de los alumnos/as manifestaban el riesgo que suponía para el proyecto plurilingüe que desarrolla ese centro el caso de que dicha línea se suprimiera, e incluso temían por la continuidad del centro. Tras la celebración del proceso de mediación, el asunto se solventó con la solicitud de una atención de excepcionalidad respecto de la anticipación de una normativa pendiente de aprobar, que permitía incorporar dicha lengua en el catálogo de asignaturas de refuerzo. Es de resaltar la cooperación de la dirección del centro, de la Delegación territorial de Educación y de la Dirección General de Ordenación educativa de la Junta de Andalucía.

Por último, merece destacarse en materia educativa la queja 20/8592 en la que se analizó el **problema planteado por 28 familias**, casi todas de Sevilla y Granada, **que no contaban con bonificación para la educación de sus hijos de 0 a 3 años, por mantener una situación irregular de alguno de los progenitores o por no acreditar la situación regularizada**.

En el escenario de mediación se aclaró que lo que realmente generaba estos conflictos es la dificultad que supone la interpretación de la norma, la comprensión de su filosofía por todas las partes y, en particular, por las administraciones intervinientes en el proceso: educación y servicios sociales.

Por ello, el diálogo supuso un avance importante en la identificación de los aspectos que podrían contribuir a resolver este asunto, previniendo futuras controversias, sobre todo las acaecidas como consecuencia de un formulario concreto. El acuerdo alcanzado consistió en suprimirlo, así como en ofrecer un cauce de comunicación directo con las familias afectadas para el estudio particular de cada caso de exclusión ya acaecido.

Sobre las quejas relacionadas con **Salud**, puede ponerse de manifiesto la importancia del asunto recogido en la **21/1408**, que planteó una asociación de familiares de **personas con problemas de trastornos alimentarios, solicitando el impulso a la dotación prevista para crear un segundo servicio especializado en salud mental para atender estas patologías**. En este caso, la Junta de Andalucía se había comprometido a crear una nueva unidad de referencia completa, con posible hospitalización incluida y aún no se había materializado. La mediación procuró un diálogo constructivo entre ciudadanía y la administración responsable y se logró un acuerdo con el que se puso en funcionamiento dicha unidad, si bien ambas unidades se han ubicado en Andalucía Oriental (Málaga y Granada).

Vinculadas a los problemas generados por la COVID-19, se han atendido algunas quejas relativas a **vacunación del personal trabajador de laboratorio**, que fueron gestionadas con éxito con una intervención flexible intermediadora. (Quejas 21/3573, 21/3575, 21/3576, 21/3580, o 21/3584).

Por otro lado, una **asociación de personas y familiares de personas con problemas de salud mental, nos solicitó mediación ante el hecho de que su colectivo no estaba siendo considerado como colectivo prioritario en el orden de vacunación**. Tras poner en conocimiento de la Administración estos hechos, se solucionó finalmente y fueron vacunados (queja 21/2855).

Aun cuando se han abordado en mediación varias quejas relativas a materias como Servicios sociales, Transportes, Vivienda, Turismo o Cultura, en este ejercicio su peso en números absolutos ha sido menor, habiendo sido gestionadas en su mayor parte con el procedimiento de supervisión.



En conclusión, las materias afectadas este año por la labor mediadora de esta Institución continúan mostrando que en todos los ámbitos, con la excepciones ya indicadas con anterioridad, la mediación puede ser en ocasiones tan o más eficaz que el uso de otros procedimientos de intervención. La clave, insistimos, estriba en el adecuado diagnóstico del conflicto que contiene la queja, para determinar si el diálogo puede ser más útil para el logro de su resolución o, cuando menos, para mejorar o recomponer la relación entre la Administración y sus administrados, así como para prevenir controversias futuras.

### 1.9.2.3. Grado de satisfacción de las partes en mediación

Cuando el proceso de mediación es aceptado por la ciudadanía y la Administración Pública y ambos participan del proceso, el resultado de acuerdo o no acuerdo que ponga fin al problema inicialmente planteado, no siempre es un obstáculo para lograr la satisfacción de las partes con haber celebrado el encuentro.

**La finalidad de la mediación de esta Institución va más allá del logro del meritado acuerdo, sin obviar dicha pretensión**, lógicamente legítima para todas las partes involucradas. Ello es así por cuanto el enfoque mediador del Defensor **se orienta a satisfacer también la necesidad de comunicación, escucha activa, participación real** y comprensión de las expectativas, deseos y emociones de los sujetos y colectivos afectados, incluyendo por supuesto a las distintas administraciones con sus limitaciones y obligaciones, en un marco rígido y complejo como es el derecho administrativo.

Con todo, es muy importante que se superen los datos que se extraen del análisis cuantitativo respecto de los acuerdos alcanzados, para **poner el énfasis en observar y guiarnos por el grado de satisfacción que las partes nos demuestran respecto del procedimiento mediador**, ilustrándonos para continuar consolidando aquellas parcelas que funcionan y para mejorar las que se están desarrollando de forma más incipiente.

Dicho nivel de satisfacción se recoge en las encuestas de satisfacción incorporadas en todos los procesos de mediación. En el ejercicio 2021, han sido formuladas a todas las personas y entidades participantes del proceso mediador del Defensor, y han arrojado una valoración muy positiva del servicio prestado. Sus cuestiones están dirigidas fundamentalmente a valorar aspectos del proceso celebrado, así como de la profesionalidad de las personas mediadoras.

Las mediadoras solicitan a las partes, una vez finalizada la sesión, la cumplimentación de la encuesta, que contempla 9 indicadores. Durante el período al que se refiere este análisis, debe resaltarse la imposibilidad de celebrar algunas de las sesiones mediadoras en formato presencial por mor de las limitaciones de espacio derivadas de la COVID-19 aún vigentes. Por ello se han remitido los formularios por vía electrónica al finalizar las respectivas meditaciones, 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 **54 cuestionarios** recibidos en el período señalado.

Con carácter previo, debe considerarse que el perfil de participantes en la encuesta ha sido equilibrado, en concreto un **56% de las respuestas emitidas lo fueron por las administraciones públicas y el 44% restante las suscribió la ciudadanía**.

En relación al contenido de las cuestiones que se planteaban en la encuesta fueron las siguientes:

1. 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, los datos son los siguientes: de una valoración numérica entre el 1 y 5, siendo 5 totalmente de acuerdo y 1 totalmente en desacuerdo, la media de respuestas ha arrojado un resultado de **4,25**.
2. En relación con la **idoneidad de los medios e instalaciones** ofrecidos para desarrollar las sesiones de mediación, con una valoración numérica entre el 1 y 5, siendo 5 totalmente de acuerdo y 1 totalmente en desacuerdo, la media de respuestas ha arrojado un resultado de **4,85**.

3. Por lo que se refiere a la **adecuación del modelo de intervención mediador** para atender el asunto que sometió al Defensor, en la misma escala antes señalada, la puntuación alcanzada ha sido de **4,48**.
4. A la pregunta sobre el **nivel de satisfacción alcanzado, con independencia del resultado del proceso**, y con una escala de medición de 1 a 5, según los parámetros antes expuestos, se ha alcanzado una puntuación de **4,75**.
5. Respecto de la apreciación sobre la **importancia de la mediación para avanzar** en la solución del conflicto, las respuestas alcanzan un **4,45**.
6. A la pregunta sobre la **agilidad del proceso de mediación**, las personas respondieron que les pareció ágil, con **4,67** puntos en una escala de 1 al 5, siendo 5 totalmente de acuerdo.



**“Se ha puesto en marcha un ciclo de diálogos que protagonizan, cada tres meses, personalidades relevantes en el campo de la mediación”**

7. Por lo que se refiere a la **confianza inspirada por la labor de las profesionales de la mediación** del Defensor del Pueblo Andaluz, la cifra que arrojan las encuestas es **4,85**, en la misma escala señalada.
8. Con relación a la **imparcialidad que ha presidido el proceso mediador**, las partes han opinado que estaban totalmente de acuerdo, en una media de valoraciones de **4,89**.
9. Por último, respecto de la **competencia de las profesionales de la mediación para acercar las posturas iniciales de confrontación** de las partes, estas opinaron con una valoración de **4,79** sobre 5, que estaban totalmente de acuerdo en la adecuación de esa competencia.

Como conclusión, puede afirmarse que la satisfacción con la mediación es elevada y ello nos conduce a pensar que debemos continuar trabajando en el afianzamiento del servicio prestado y la mejora y aprendizaje continuos de las profesionales que dirigen los procesos y como Institución, para detectar el máximo número de asuntos que puedan ser gestionados con este procedimiento flexible, participativo y útil.

### 1.9.3. Otras actuaciones de mediación

#### 1.9.3.1. Comunicación y difusión de la mediación

Como parte de la labor de información y difusión de la mediación en general y de la **mediación de nuestra Institución**, en particular, en 2021 se ha puesto en marcha un **ciclo de diálogos** que protagonizan, cada tres meses, personalidades relevantes en el campo de la mediación y que tiene vocación de continuidad para los próximos años, dado el nivel de aceptación logrado hasta la fecha.

La temática para discutir se ha centrado en abordar los retos a los que nos enfrentamos como sociedad a la hora de resolver los conflictos entre la ciudadanía y las administraciones. Recomponer los desequilibrios de la relación entre las partes en conflicto, mejorar el diálogo, favorecer la participación y tener siempre presente el anclaje legal constituyen las claves que subyacen en cada uno de estos diálogos, siempre con el horizonte de contribuir a construir sociedades más participativas y democráticas.



El formato de celebración de los distintos diálogos es una sesión presencial de los ponentes que se emite **en streaming**, pudiéndose realizar aportaciones y/o preguntas al final de cada sesión, que se responden por la Oficina del Defensor o por los propios ponentes en directo.

Los protagonistas de dichos encuentros se han seleccionado atendiendo a su implicación y su experiencia, así como al nivel de sus aportaciones teóricas en el campo de la mediación y se han agrupado en torno a los distintos temas de manera que puedan extraerse conclusiones enriquecedoras no solo para la Defensoría, sino también y de manera especial para toda la ciudadanía andaluza y las administraciones públicas que tienen competencias en nuestro territorio.

En concreto los diálogos celebrados en 2021 han sido los siguientes:

- 1) **Primer diálogo**, celebrado en el mes de febrero, se tituló **"Las ventajas de la mediación entre la ciudadanía y las administraciones públicas"** a cargo del catedrático de Resolución de Conflictos de la Universidad del País Vasco, **Ramón Alzate Sáez de Heredia** y el Defensor del Pueblo andaluz y Defensor de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía, **Jesús Maeztu Gregorio de Tejada**.
- 2) **Segundo diálogo**, celebrado en junio, con el fin de reflexionar sobre las **"Habilidades negociadoras y desequilibrios de poder en la gestión de conflictos"**, y protagonizado por la profesora doctora **Cristina Merino Ortiz**, responsable del servicio vasco de mediación civil y familiar y el profesor doctor y Decano de la facultad de Psicología de la Universidad de Sevilla, **Francisco José Medina Díaz**.
- 3) **Tercer diálogo** celebrado en septiembre, dedicado a abordar la **"Comunicación y la Gestión de emociones en mediación"**, protagonizado por la profesora doctora **Itziar Fernández**, de la Universidad del País Vasco, por el profesor doctor de la Universidad Complutense de Madrid, **Ignacio Bolaños**, y nuestra mediadora, la doctora por la Universidad de Huelva, **María José Ruiz**.

Como conclusiones principales de estas actividades pueden resaltarse aspectos como el número de personas que han participado en la visualización de las emisiones, que quedan posteriormente grabadas y a disposición de cualquier persona que lo desee en el canal de Youtube del Defensor del Pueblo Andaluz. Más de 1200 personas han visualizado la celebración de los tres eventos, un total de 86 horas de conexión y, sobre todo, han generado el planteamiento de cuestiones muy interesantes y consideraciones de la siguiente índole:

*"(...) Ante la resolución de un conflicto se puede usar la mediación para conciliar la defensa humanizada y satisfactoria para la población. Hay muchas fórmulas y muy amplias pero la mediación tiene conciencia, voluntad, habilidad y apoyo social, dando lugar esa fórmula de resolución más cercana, real y sensible hacia las partes. He disfrutado mucho del encuentro".*

*"Me he conectado desde Navarra y me quedo con el papel tan importante que juega la mediación porque ayuda a resolver esos conflictos tan "inherentes al ser humano", me quedo con la idea de que "humaniza" y que nos ayuda a construir nuestros propios caminos porque a través de la mediación "se invita" a la reflexión y a la acción y a la participación".*

*"Muy interesante el diálogo de hoy. Trabajo como mediadora en la Unidad de Mediación Administrativa del Ayuntamiento de Madrid y sin duda me he visto reflejada en los supuestos que ilustraba Jesús, y también entiendo el ahínco con el que pide "a voces" que se crea en la mediación, que se confíe, que siendo un proceso lento (y esto parece que siempre tiene un significado peyorativo) llega mucho más lejos que casi cualquier otra vía. También me ha hecho reflexionar la parte de "intervenir" en el conflicto, como palanca movilizadora, con las técnicas y habilidades, como tantas otras profesiones. Sin duda me quedo con la frase de Ramón de "Aprender a convivir pacíficamente con el conflicto".*

*"Soy mediadora y apuesto por la mediación administrativa en las distintas administraciones públicas. Que el derecho de la ciudadanía a ser escuchada por la administración se haga realidad; con la mediación vemos que es posible y se puede llegar a la profundidad del conflicto. El ejercicio de este derecho conectado con el de participación haría mas sanas y humanas a las administraciones públicas. Necesitamos, conciencia, voluntad, habilidades y apoyo institucional para avanzar en esta línea. Todo mi apoyo para la mediación que hace el Defensor del Pueblo de Andalucía, guía para otras Defensorías".*

*"Este proceso debe llevarse a cabo por personal especializado en el ámbito de la mediación, contando con todas las herramientas necesarias para que este modelo sea efectivo. Todo ello encaminado a la consecución de un acuerdo que satisfaga, en la medida de lo posible, los intereses de ambas partes. En mi opinión, se trata de una mirada bastante innovadora por parte de una Institución Pública y que, aunque quizá no sea el camino más fácil, desde luego en muchos casos resultará indiscutiblemente eficiente".*

*"Me gustaría hacer unas reflexiones en relación a la importancia del rol mediador en estas situaciones, su competencia personal y profesional es esencial. Evidentemente la mediación no podemos considerarla como algo que está de moda, sino que es, en sí mismo, una herramienta, un proceso con un modo de hacer, una forma de afrontamiento positivo en la gestión de los conflictos y ello hace que se colabore en la paz social. Por ello tenemos que ser escrupulosos los mediadores y no minusvalorar la importancia de las competencias a la hora de afrontar los conflictos, siendo importante la especialización, conocimiento del ámbito".*

*"La Comunicación es la base central de todo proceso de mediación, no solo desde el punto de vista del mediador y ordenador del proceso, sino sobre todo y fundamentalmente desde el punto de vista de las partes intervinientes en la mediación. Esa comunicación, fomentando la confianza y mejor participación de las partes en el proceso, indudablemente redundará en el buen fin del mismo, con la consecución de la resolución del conflicto. (...) Saludos de un andaluz ahora residente en Asturias".*

Por otra parte, la labor de difusión de la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz se ha desarrollado con la **participación en eventos, jornadas y cursos** para impartir conferencias o formación. En este sentido, merecen destacarse las intervenciones llevadas a cabo con la Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Valladolid, con la Universidad de Huelva, con la Cámara de Cuentas de Andalucía y en el **Encuentro estatal de Defensores Universitarios de España**, celebrado en la ciudad de Cádiz. En todos ellos se han desgranado las claves que definen un proceso de mediación y, en particular, la experiencia del modelo de esta Defensoría.

### 1.9.3.2. Convenios de colaboración con entidades e Instituciones

En el marco de la labor de cooperación con entidades e Instituciones mediadoras de carácter público, se continúa trabajando en la identificación de agentes con los que poder adoptar acuerdos de colaboración enriquecedores para la mediación.

En 2021 se han firmado un total de **tres convenios**. El primero, con **Asemarb**, la Asociación para el Ejercicio de la Mediación y el Arbitraje, una entidad sin ánimo de lucro en la que están representados el Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla y la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Sevilla. El segundo de ellos se ha firmado con el Ilustre **Colegio de Abogados de Huelva**.

Ambos contemplan compromisos similares relativos a los siguientes aspectos:

- **Colaborar en la realización de actividades que contribuyan a facilitar la difusión, fomento y práctica de la mediación**, y que favorezcan la cualificación profesional en el campo de los estudios de ciencias sociales y de resolución de conflictos en el ámbito del Derecho. Promoverán la realización de jornadas formativas y/o informativas relacionadas con el objeto del Acuerdo.
- Promover y analizar oportunidades para el desarrollo de **proyectos conjuntos sobre mediación** con Administraciones Públicas o instituciones que pudieran estar interesadas en los mismos.
- Realizar **actuaciones institucionales de apoyo mutuo** relacionadas con el objeto del Acuerdo.
- Incluir en las respectivas páginas web y redes sociales la **publicidad de la colaboración** existente entre ambas partes.

Por último, el tercer convenio firmado es con el **Consejo General del Poder Judicial** destinado a impulsar la información, formación y difusión de la mediación y, de manera novedosa en todo el territorio español, para la puesta en marcha de un **proyecto piloto de derivación de asuntos desde la jurisdicción contencioso-administrativa a la mediación de nuestra Institución**. Ninguna Defensoría ha explorado este camino por el momento.



El derecho administrativo se caracteriza por ser rígido y complejo, provocando dificultades de comprensión para cualquier ciudadano sin formación jurídica o no experimentado en esta parcela del derecho. Los procedimientos administrativos son tediosos y discurren por vericuetos que generan cansancio a la ciudadanía, lo cual se incrementa si además la Administración no da respuestas o responde tarde. En conclusión, además del sentimiento de frustración y hartazgo que suele acompañar a la ciudadanía en el camino a recorrer por un proceso de esta naturaleza, la rigidez habitual en la interpretación de las normas administrativas suelen arrojar demasiados conflictos no resueltos que terminan por sustanciarse en el ámbito judicial.

La intervención del Defensor en la mediación previa a la vía judicial (extrajudicial) ha venido comentándose a lo largo de este capítulo. **La novedad que supone el convenio firmado con el CGPJ es, precisamente la previsión de la puesta en marcha de la mediación intrajudicial para el año próximo**, lo cual requerirá un enfoque sosegado y un notable esfuerzo en todos los sentidos, **ofreciendo a la ciudadanía y a las administraciones públicas una mediación durante o tras el proceso judicial, cuando exista una derivación del juez.**

Por otra parte, en el **XXV Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman**, celebrada en República Dominicana en el pasado mes de noviembre, **el Defensor del Pueblo Andaluz** aceptó el **nombramiento como V Vicepresidente del Consejo Rector y propuso la creación de un grupo de trabajo sobre la mediación de los Defensores.**

Dado que el área de mediación tiene naturaleza transversal, se ha apoyado a otras áreas de la Institución con intervenciones facilitadoras, como puede ser la gestión de grandes grupos en reuniones con asociaciones en asentamientos de personas migrantes en la provincia de Huelva.

Para finalizar, también merece resaltarse la elaboración del diagnóstico de la Institución y desarrollo y facilitación de los talleres de trabajo celebrados con el personal de la Defensoría para el diseño de la Estrategia del dPA 2021-2024.

### 1.9.4. Quejas de oficio

**Queja de oficio (21/8801) para investigar la situación actual de la mediación pública andaluza.** Se lograron casi 300 respuestas a una encuesta para conocer si disponían de servicio de mediación o, de alguna manera abordaban la mediación a través de información, formación o procesos mediadores. En esa selección aparecían encuadrados Ayuntamientos, entes de la Administración autonómica, Diputaciones Provinciales, Universidades, o Colegios profesionales.

A partir de la información obtenida se han llevado a cabo reuniones con las entidades en el ámbito provincial y **se ha elaborado un mapa informativo, de carácter interactivo en el que se presentan los recursos públicos de mediación de nuestra Comunidad Autónoma.**