

# 2023

## Informe monográfico

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

Enfoque actual del Defensor  
del Pueblo andaluz sobre  
la cultura de paz y la  
mediación en Andalucía

 **Mediación**  
dPA defensor del  
pueblo Andaluz



# 2023

## Informe monográfico

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

Enfoque actual del Defensor  
del Pueblo andaluz sobre  
la cultura de paz y la  
mediación en Andalucía

**M**ediación  
dPA defensor del  
pueblo Andaluz



**Tirada:** 65 ejemplares

**Edita:** DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

Calle Reyes Católicos, 21

41001 Sevilla

Teléfono: 954 21 21 21 - Fax: 954 21 44 97

<https://www.defensordelpuebloandaluz.es>

[defensor@defensordelpuebloandaluz.es](mailto:defensor@defensordelpuebloandaluz.es)



Esta publicación esta sujeta a una licencia Reconocimiento – Compartir Igual 4.0 de Creative Commons.

La licencia completa se puede consultar en la siguiente dirección:

[https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es\\_ES](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es_ES)

**Depósito legal:** SE 1494-2023

**Maquetación y edición digital:** Cúbica Multimedia S.L.

**Impresión:** Podiprint



## Presentación

9

# I PARTE. La mediación en el Defensor del Pueblo Andaluz

13

## 1. La cultura de paz en el Defensor del Pueblo Andaluz (dPA) ..... 15

### 1.1. La cultura de paz en la gestión de conflictos ..... 18

1.1.1. Principios básicos que inspiran la cultura de paz ....19

1.1.2. Los Métodos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) ..... 20

1.1.3. Efectos de la aplicación de MASC en la gestión de disputas ..... 30

### 1.2. La labor de supervisión mediante procesos basados en el paradigma de la cultura de paz. .... 30

1.2.1. Los principios, valores y criterios que informan la actuación del dPA..... 33

1.2.2. El conflicto como una oportunidad de cambio, desarrollo, innovación y responsabilidad social..... 34

1.2.3. Proporcionar procesos adaptativos que dinamicen actuaciones en cultura de paz. .... 42

## 2. La mediación en el dPA .....45

### 2.1. Los MASC en la defensorías del pueblo en España y el Defensor del Pueblo Andaluz.....47

<b>2.2. Marco jurídico aplicable. . . . .</b>	<b>51</b>
<b>2.3. Antecedentes de la mediación en la normativa del dPA. . . . .</b>	<b>56</b>
<b>2.4. Algunas propuestas de regulación de los MASC en las defensorías del Pueblo . . . . .</b>	<b>59</b>
<b>2.5. El enfoque mediador del dPA . . . . .</b>	<b>63</b>
2.5.1. Principios inspiradores de la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz . . . . .	68
2.5.2. Conflictos que se median en el Defensor del Pueblo Andaluz . . . . .	71
2.5.3. Desarrollo de la mediación en el Defensor del Pueblo Andaluz . . . . .	73

### **3. La gestión del proceso de mediación en el dPA: protocolo de tramitación interno. . . . .**

<b>3.1. Criterios de decretación y criterios para la derivación por las áreas. . . . .</b>	<b>87</b>
<b>3.2. Fase de estudio y la admisión a trámite del asunto . . . .</b>	<b>91</b>
<b>3.3. Aceptación de la mediación, celebración del encuentro y cierre del expediente. . . . .</b>	<b>94</b>
<b>3.4. Asuntos internos del proceso de mediación y su logística . . . . .</b>	<b>108</b>
<b>3.5. Flujograma del proceso . . . . .</b>	<b>115</b>
<b>3.6. Documentos de la carpeta del expediente. . . . .</b>	<b>118</b>

### **4. La gestión del proceso de intermediación en el Área de Mediación del dPA: protocolo de tramitación interno . . . . .**

### **5. Modelos de escritos para la mediación del dP. . . .**

## II PARTE: Informe de situación de los servicios públicos de mediación en Andalucía

139

1. Introducción .....	141
2. Mediación y otros mecanismos alternativos de gestión de disputas en Andalucía .....	145
3. Los servicios públicos de mediación en Andalucía .....	149
3.1. Resultados del análisis de encuestas .....	150
3.2. Valoración de la situación actual de la mediación en Andalucía por parte de las encuestadas.....	165
3.3. Relación del análisis de las reuniones provinciales....	168
3.4. Inquietudes recurrentes en las distintas reuniones provinciales.....	174
4. Conclusiones y resultados del estudio .....	181
5. El Mapa Interactivo de recursos de mediación ...	187
6. Anexos del estudio de situación .....	191



**III PARTE: conclusiones y sugerencias**

**205**

1. Conclusiones.....207

2. Sugerencias .....214



**IV PARTE: Bibliografía**

**219**

**Índice de tablas, figuras y gráficos**

**225**

# Presentación



# Presentación



**Jesús Maeztu Gregorio de Tejada**

**Defensor del Pueblo Andaluz.  
Defensor de la Infancia y  
Adolescencia de Andalucía.**

9

**N**os situamos en el impulso de la Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz para el periodo 2021-2024 que se alinea con los Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible fijados por Naciones Unidas en 2015 (ODS, en adelante). Este estudio que presentamos, se vincula al Objetivo 16 de los ODS, que consiste en "Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas"; esto es "Paz, Justicia e Instituciones sólidas". En este sentido, adquiere especial relevancia la definición de la misión de la Institución que fija la Estrategia<sup>1</sup> y que va más allá de los términos de la normativa vigente: garantizar los derechos y libertades de las personas con total independencia, según lo establecido en la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía; procurar la defensa de una cultura de paz y gestionar los intereses de la ciudadanía ante las administraciones públicas y las entidades suministradoras de servicios de interés general; y aplicando la supervisión

<sup>1</sup> Estrategia del dPA 2021-2024, apartado 5.1. Misión, visión y valores, p. 28.

o mediación con las administraciones públicas, informando, formando y difundiendo derechos, para ser una institución útil, eficaz y eficiente.

Crear cultura de paz en la gestión nos conecta de forma directa con los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), que aún hoy supone un cambio paradigmático frente a las metodologías tradicionales. Con este trabajo se pretende mostrar cómo se ha producido en el dPA el impulso de la gestión en cultura de paz, a través de la incorporación de la mediación. En este sentido, en los dos últimos mandatos, y bajo mi convencimiento como su titular, la Institución del Defensor del Pueblo andaluz ha realizado una apuesta decidida promoviendo y consolidando un área de gestión de Mediación, transversal a todas las materias, cuyo **enfoque de gestión**, principios inspiradores, criterios de actuación y resultados conforman la primera parte de este trabajo.

Esta mediación flexible llevamos compartiéndola y enriqueciéndola con otras Defensorías desde la idiosincrasia de cada territorio y de la propia institución, de acuerdo a su legislación, convencidos de que las instituciones del defensor del pueblo pueden y deben impregnar su labor con los principios que inspiran la cultura de paz. Así también en un grupo de trabajo sobre mediación dentro de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), impulsado por el Defensor andaluz en su calidad de vicepresidente 5º de su Consejo Rector.

En este sentido, la motivación del equipo de mediación del dPA para la elaboración de este trabajo ha sido poder mostrar y facilitar el modelo de gestión mediadora, al objeto de que otras defensorías o instituciones públicas conozcan el desarrollo de nuestras intervenciones y, desde la colaboración, poder compartir la información y el camino andado.

Confiamos en que las aportaciones y el resultado de este trabajo ayuden a procurar la defensa de una cultura de paz y la puesta en valor de conceptos como la flexibilidad y la participación, estrechamente ligados a los modos de gestionar los conflictos.

Con respecto a la segunda parte del documento, se aborda un "Informe de situación de los servicios públicos de mediación en Andalucía, detección de necesidades y propuestas de mejora", que forma parte de un análisis participativo del que se ha obtenido un diagnóstico sobre los servicios públicos de mediación en Andalucía, reflejando los principales aspectos que conforman los servicios públicos de mediación que están actuando en Andalucía. Con ello, se han podido elaborar recomendaciones al respecto desde la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.

En la medida en que no existe información sistematizada y actualizada sobre los dispositivos públicos de gestión alternativa de conflictos que existen en nuestra comunidad autónoma, en su momento consideramos oportuno y conveniente poder desarrollar un trabajo de exploración y análisis de esa realidad, que además permitiera al Defensor del Pueblo Andaluz dar respuesta a una serie de cuestiones que resulten útiles para la ciudadanía en la defensa de sus derechos e intereses.



# I Parte. La mediación en el Defensor del Pueblo Andaluz



# 1. La cultura de paz en el Defensor del Pueblo Andaluz



**L**os valores que deben impregnar las actuaciones de la Institución para el cumplimiento de la misión que tiene encomendada, según la propia Estrategia, son los siguientes: el compromiso social, la inclusión y el apoyo a las personas vulnerables, la justicia y equidad, el diálogo y el consenso, la empatía y la transparencia, además de la participación ciudadana, la flexibilidad, la capacidad de adaptación y el aprendizaje permanente. Todos ellos son valores estrechamente vinculados a la cultura de paz y deben tenerse presentes al plantearse en un sistema de resolución de conflictos como funcionalmente puede considerarse la Institución.

Son diversos informes anuales y otros documentos consultados en la bibliografía de la Defensoría los que permiten afirmar que la inquietud existente por impulsar la cultura de paz en la Institución está presente desde hace años en el debate interno, e incluso se ha puesto de manifiesto en el marco de las jornadas anuales de coordinación de las defensorías. El Informe Anual de 1986 se refiere a “una especie de acción pedagógica mediante un diálogo sincero y abierto con la Administración, que aleje la imagen de control fiscali-

zador o inquisitorial..."<sup>1</sup>, que favorezca la cooperación y la celeridad general de la función supervisora. Poco después, el Informe Anual de 1988 señalaba que el Defensor del Pueblo Andaluz no debe limitarse a "reparar" la vulneración de Derechos Fundamentales, sino que debe propiciar en sus intervenciones que la Administración se comporte en el futuro de forma correcta y ejemplar. Así, la Institución perseguiría no solo someter a la Administración a parámetros de legalidad sino también a parámetros éticos y normas de buena conducta, "buena administración".

En el Informe del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2000, su entonces titular, Enrique Múgica, reconocía que la misión del Defensor del Pueblo y también la de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos es contribuir a hacer cultura de paz en lo cotidiano, en lo más cercano, como magistratura de persuasión, como institución concebida para resolver los conflictos de la ciudadanía con la Administración desde la persuasión, el diálogo, la mediación, usando la fuerza de la palabra y la razón<sup>2</sup>. Estos Informes, como valoraciones y conclusiones derivadas de las gestiones realizadas anualmente por las defensorías, denotan una necesidad temprana de promover cambios en los modos de gestión que transmitan cultura de paz.

16

La cultura de paz supone un paradigma en la gestión de asuntos en una organización o una institución. Poder afirmar que una organización o institución, dispone de un sistema de gestión de conflictos que integra la cultura de paz implica analizar:

- *Su inclusión o reconocimiento en el marco regulador de la institución (normativo y la reglamentación).*
- *La presencia de los principios informadores de la cultura de paz entre sus criterios de gestión de asuntos.*
- *Observar si dispone de metodología inspiradas en la cultura paz, flexibles y adaptativas a la gestión de los asuntos y su contexto.*

---

1 Informe Anual del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento, p. 14.

2 Informe Anual del Defensor del Pueblo, p. 312.

De esta manera, podemos afirmar que una organización que disponga de un sistema de análisis, gestión y resolución de conflictos inspirado en la cultura de paz, debe contar con sus principios básicos y con los métodos o procedimientos que informen la puesta en práctica de dicho paradigma. Hoy, la Institución del dPA continúa avanzando, en la medida en que el estudio realizado por el grupo de trabajo de la Estrategia en curso, liderado por el área de mediación de la Institución, afrontó el reto de profundizar en la Línea estratégica dirigida a la adecuación de la organización a los nuevos desafíos y necesidades sociales, particularmente en lo que se refiere a los procesos organizativos existentes y la cultura de Paz. Dicho equipo de trabajo tenía entre sus propósitos analizar la posibilidad de incorporar medidas que agilicen y flexibilicen los procesos que hoy empleamos (Programa 3.2.1 de la Estrategia), así como potenciar el uso de procesos flexibles, transversales y adaptativos en la gestión de asuntos (Programa 3.2.2 de la Estrategia), procesos que favorezcan la cultura de paz, la participación y la flexibilidad, de acuerdo con los principios que informan la propia Estrategia. Para ello, en las primeras sesiones de trabajo del grupo (entre junio y septiembre de 2022) se fijaron los siguientes objetivos:

1. Examinar la viabilidad de la cultura de paz y de la flexibilidad y transversalidad como principios rectores de la actuación de la Defensoría en el cumplimiento de la misión de defensa de derechos y libertades que tiene asignada.
2. Analizar e identificar los obstáculos que se plantean (para trabajar conforme a tales principios) en la gestión de asuntos (con los procedimientos y procesos actualmente establecidos).
3. Determinar un sistema de gestión y resolución de asuntos fundamentado en los valores y principios de la cultura de paz
4. Definir metodologías de intervención de la Defensoría con el fin de potenciar procesos flexibles, transversales y adaptativos de gestión de quejas.

Para contextualizar este estudio se ha considerado oportuno incluir un conciso marco teórico sobre la cultura de paz, para asentar sus principios esenciales y explicar aquellos métodos y procesos de gestión de conflictos que se basan en ese paradigma, que pudieran tener cabida e impulsarse en la Defensoría. Todo ello ha exigido destacar los beneficios

que puede comportar su introducción en una organización y las exigencias necesarias para su impulso, al suponer un cambio paradigmático en la gestión tradicional de conflictos, en tanto que, supone pasar de la confrontación a la colaboración.

Seguidamente, se analiza la viabilidad de la cultura de paz en el marco normativo actual del dPA y se examinan los procedimientos actuales de tramitación de asuntos en la Defensoría desde la perspectiva de la gestión basada en cultura de paz, participativa, flexible, transversal y adaptativa. Identificar así los obstáculos que puedan plantearse para la gestión de asuntos conforme a ese nuevo paradigma, tanto desde el punto de vista normativo, como desde la perspectiva práctica. Finalmente, desde el enfoque de la cultura de paz y los procesos que la impulsan, se considerarán los métodos de gestión con los que podemos contar para cumplir la misión del dPA, tratando de dar cabida a nuevas herramientas en la intervención que simplifiquen y flexibilicen las formas de actuar, al tiempo que resulten más cercanas para la ciudadanía y la administración.

## 1.1. La cultura de paz en la gestión de conflictos

Siguiendo al Profesor Alzate<sup>3</sup>, la paz no es la simple ausencia de problemas, sino una oportunidad dinámica para establecer relaciones. Y el conflicto forma parte natural de nuestra vida cotidiana que, según cómo lo manejemos, puede tener una gestión constructiva o destructiva. Dentro del complejo fenómeno del conflicto y a los efectos que nos ocupan, la cultura de paz implica analizar criterios, pautas y estrategias de actuación para impulsar la gestión de conflictos de manera positiva y constructiva en primer término<sup>4</sup>.

---

3 Alzate, R. (1998), Análisis y Resolución de conflictos. Una perspectiva psicológica, UPV Bilbao, pág. 13

4 En palabras de Federico Mayor Zaragoza, "pasar de la guerra a la paz significa la transición de una sociedad dominada por el Estado, único garante de la seguridad en un mundo peligroso, a una sociedad civil, en la cual las personas trabajan, crean y desarrollan la urdimbre de su existencia en comunidades liberadas de los temores inherentes a una cultura bélica" (Mayor Zaragoza, F., La nueva página, 1994, Galaxia Gutenberg, Ediciones UNESCO, p. 16).

### 1.1.1. Principios básicos que inspiran la cultura de paz

Siguiendo a la doctrina más autorizada<sup>5</sup>, los principios básicos para la gestión pacífica de conflictos son los siguientes:

- a. **El uso del diálogo.** Se cimienta en la idea de que los implicados en el conflicto tienen siempre algo valioso que decir, ya sea aportando ideas sobre la materia en discusión, o en relación con cuestiones que atañen al comportamiento (puede pensarse en el efecto lesivo, o sentimiento de indefensión que transmiten los/as ciudadanos/as ante el silencio de la administración).
- b. **El aprendizaje cooperativo<sup>6</sup>.** Implica conocer técnicas de resolución de conflictos que promuevan el mejor entendimiento entre las partes, priorizando, de ser viable, su protagonismo y participación. Escuchar los puntos de vista de la otra parte y compromiso para la búsqueda de soluciones pacíficas a ser posible. Ello implica integrar junto al análisis jurídico-material otros elementos esenciales del conflicto (la relación de poder, la relación comunicacional antes referida, los intereses subyacentes y prioridades de las partes, su potencialidad y límites).
- c. **Solución de problemas.** Los pasos sobre los que se desarrolla este principio esencial para la resolución de conflictos son: crear clima y el tono (verbal o escrito), definir y discutir el problema de forma objetiva, explorar soluciones o alternativas, valoración y viabilidad de posibilidades, tomar la decisión (a través de métodos heterocompositivos o autocompositivos, a los que se hará referencia más adelante).

Distintos factores, como la complejidad del asunto, la pluralidad de partes o administraciones implicadas y las limitaciones legales, entre otros, pueden dificultar una solución concreta al problema. En este sentido, la pretensión en la intervención en el conflicto puede ir dirigida no tanto a la solución concreta, como a ser un paso hacia la transformación del conflicto que propicie su desbloqueo y contribuya a su futura resolución.

---

5 Alzate, R. 1998, op. cit., pág 266.

6 Deutsch, M. (1973) *The resolution of conflict: Constructive and destructive processes*. New Haven, CT: Yale University Press.

Precisamente en estos principios se basan los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC, o ADR por sus siglas en inglés<sup>7</sup>), que se analizan seguidamente con algo más de detalle.

### 1.1.2. Los métodos alternativos de resolución de conflictos

El término *Alternative Dispute Resolution (ADR)*, importado al contexto europeo como Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC), engloba formas de gestionar y solucionar positivamente los conflictos con o sin la intervención de terceras personas. Esta expresión incluye los procesos de *negociación, conciliación, mediación, arbitraje, investigación*, entre otros. Todas las alternativas, salvo la negociación, utilizan un tercero que de forma diferente ayuda a gestionar el asunto, si bien la voluntad de las partes en conflicto resulta determinante.

20

Estas metodologías alternativas son tan antiguas como la sociedad misma, sus raíces están arraigadas en la historia humana que ha solucionado sus diferencias tanto por la fuerza o lucha, como de forma pacífica. Por ello, precursores de ADR se encuentran en todos los lugares del mundo y desde tiempos remotos (Barrett 2004). La reactivación de estas metodologías históricamente se encuentra ligada a conflictos comunes como los derivados de la defensa de los derechos civiles de colectivos tradicionalmente vulnerables: mujeres, personas de color, comunidades de vecinos, relaciones familia. Así podemos citar *Alternative Dispute Resolution Movement, o el Comunity Justice* (por y para los barrios socialmente marginados, necesitados de una mayor necesidad y racionalidad en el acceso a la Justicia en los EEUU). O los movimientos de ayudas a las víctimas y de apoyo a las personas presas (*Victim's Right, Victim's Movement o Restorative Justice*, Barrett 2004). Los usos de estos métodos con carácter preventivo ayudaban a evitar su degeneración en un pleito, tanto en los conflictos que pueden entrar en contacto con los tribunales de justicia como aquellos que no.

---

7 Alternative Dispute Resolution.

Los MASC, son un conjunto de procesos de diálogo, basados en la voluntad y autonomía de las partes. Pueden funcionar de forma alternativa o complementaria a procesos tradicionales de carácter heterocompositivo (juicio, arbitraje), encaminados a la solución de un conflicto. Estos métodos de ADR o MASC están informados por la cultura de paz y la pretensión de la paz social. Así, el diálogo, la participación y la cooperación en la resolución de problemas son sus principios informadores. Estos procesos pueden incorporarse a un sistema heterónimo o heterocompositivo (la norma que los rige y el resultado no procede de la voluntad de las partes implicadas, sino de una fuente externa a ellas) o a un sistema autónomo o autocompositivo (donde la voluntad de las partes es decisiva para formular soluciones y aceptarlas), que responde a una gestión autónoma y participativa de los protagonistas del asunto.

El diseño de un sistema de resolución de conflictos, siguiendo nuevamente al profesor Alzate, implica la creación, implementación y desarrollo de metodologías diversas, empleadas para afrontar situaciones frecuentes y repetidas. Considerar la colaboración como línea estratégica de actuación preferente para la gestión de conflictos en el ámbito de las organizaciones e instituciones es un valor en las organizaciones actuales y supone ventajas únicas por los siguientes motivos:

- La existencia de conflictos es inherente a las relaciones humanas, todas las organizaciones, inevitablemente, deben afrontarlos. Y los conflictos, cuando se gestionan de modo inadecuado, pueden producir costes y esfuerzos enormes y muy poco satisfactorios tanto para las partes como para quien los gestiona (tiempo, competencia, eficacia, salud, calidad de las decisiones, economía, oportunidades de logros...). Sin embargo, cuando los conflictos se gestionan de modo adecuado, pueden convertirse en oportunidades que pueden generar resultados beneficiosos para los implicados (ahorro, aprendizaje, cambio, innovación, fortalecimiento de relaciones,...).
- Los procesos colaborativos de gestión de conflictos se adecúan mucho mejor a las necesidades de la economía y de la práctica institucional, por su flexibilidad, celeridad, privacidad y potencial para el mantenimiento de las relaciones, así como por permitir la obtención de mejores resultados y la mejora de la reputación social.

El impulso de los MASC en la Defensoría puede contribuir claramente al objetivo de impregnar los métodos de gestión existentes de mayor flexibilidad, transversalidad y adaptabilidad al asunto, para favorecer la participación, la agilidad y simplificación de trámites. Por ello se planteó en el marco de la estrategia del dPA 2021/2024 analizar las metodologías alternativas que se podrían integrar en las dinámicas de gestión tradicional en la Defensoría. De manera que puedan utilizarse, bien complementando y dinamizando la dinámica existente, promoviendo la inclusión de algunos métodos como herramientas en la tramitación encaminada a una resolución; o bien posibilitando su uso alternativo. Procedemos por ello a clasificar los diferentes métodos en función de su versatilidad y adaptación a los métodos heterocompositivos o no.

### ***a. Los métodos de carácter heterocompositivo de solución de controversias***

Nos referimos a aquellos métodos cuyas actuaciones se dirigen a una terminación basada en la opinión del tercero, en este caso el Defensor. En este sentido, pueden citarse los siguientes:

22

- La **investigación**, como proceso básico sistemático, necesario incluso para decidir la metodología de intervención. Se utiliza para descubrir, ampliar y profundizar en el conocimiento del asunto e implica la recopilación y análisis de información relevante a través de diferentes métodos y técnicas, con el objetivo de responder preguntas específicas o resolver problemas. Así, en la investigación se suceden diferentes etapas, en las que se incluye la definición del problema, revisión bibliográfica, formulación de cuestiones o hipótesis, el diseño del estudio, la recopilación y análisis de datos, y la interpretación y comunicación de los resultados que inicia un tercero a través de la búsqueda de datos para estudiar el asunto en aras de ayudar a poner fin a una situación de conflicto. El resultado puede ser expuesto a las personas implicadas y si todas están conforme con el mismo, el proceso es conocido como acuerdo de consenso.

En la defensoría, la investigación forma parte necesaria y básica de la tramitación de asuntos, si bien aportamos aquí otra forma más de utilizarla, de forma instrumental a

lo que ya se hace. Además, aportaremos en este trabajo los parámetros de análisis de conflicto desde la óptica de la cultura de paz que Lederach<sup>8</sup> nos aporta. Dicho autor sostenía la máxima de que para gestionar y/o resolver un conflicto es necesario, primero comprenderlo en todos sus parámetros (persona, proceso y problema) y ello forma parte del enfoque de la investigación del asunto.

- **Procedimiento dirigido a dictar/emitir una resolución:** este método se correspondería con el procedimiento tradicional por el que se viene realizando la labor de supervisión del dPA, de clara influencia administrativa en su dinámica, con intercambio de información escrita (petición de informe - remisión de informe - alegaciones) y una resolución final en base a la ley y los pronunciamientos de la institución.

Se trata del método más utilizado para la gestión de quejas en la Defensoría: de los 12.471 expedientes de queja gestionados en 2022<sup>9</sup>, 11.142 de ellos se han tramitado por el procedimiento de supervisión.

La consideración de estos últimos y otros métodos alternativos de resolución de conflictos pretende ampliar las posibilidades de intervención o metodologías instrumentales de actuación de la Defensoría, para garantizar que el modelo de intervención escogido en cada caso es el que mejor se adapta a las circunstancias y necesidades de cada asunto y, con ello, dar una respuesta más efectiva y adecuada a los asuntos que nos plantea la ciudadanía. Todo ello partiendo de la idea de que ese es el fin último de nuestra Institución y que los diferentes métodos o procedimientos de intervención son solo instrumentos para ese fin.

---

<sup>8</sup> John Paul Lederach, negociador de conflictos y escritor, ha dedicado gran parte de su vida a la búsqueda de nuevas visiones para la construcción de la paz. Es Profesor de la Universidad de Notre Dame y ampliamente conocido por su trabajo pionero en la resolución de conflictos y construcción de la paz.

<sup>9</sup> Datos extraídos del Balance de Gestión Anual 2022, referidos a "expedientes gestionados" entre el 1/1/2022 y el 31/12/2022, por lo que integran tanto expedientes iniciados en 2022 como en años anteriores y que han seguido gestionándose en 2022.

Como hemos señalado, se trataría del método más utilizado para la gestión de "quejas". Sin embargo, la actividad de la Defensoría no se limita a este tipo de asuntos y, si ampliamos el enfoque para extender el análisis a otros tipos de interacciones diferentes a la queja, podemos comprobar que el método más utilizado es el de consultas, y que también contribuyen a la resolución de asuntos en sentido amplio.

- **Procedimiento de Consulta:** consiste en una intervención informativa ante las cuestiones que plantean las personas interesadas en relación con el ejercicio de sus derechos. Es un proceso de información ciudadana, que favorece en conocimiento y preparación de la persona para relacionarse con las AAPP. En 2022, se ha gestionado un total de 12.774 expedientes de consulta, superando así ligeramente el número de expedientes de queja y estabilizándose de nuevo en los niveles anteriores al período de pandemia, cuando las consultas se multiplicaron, superando ampliamente el volumen de quejas.

## ***b. Métodos instrumentales a la heterocomposición de soluciones***

Englobamos aquí, dinámicas o métodos de gestión que pueden ser instrumentales en la tramitación de expedientes de asuntos donde la pretensión sea dictar una resolución, recomendación, sugerencia, etc., favoreciendo la participación de los interesados, el diálogo, y agilizando la tramitación. Incorporar estos métodos en la tramitación de un expediente va a depender de diferentes factores, entre los que podemos mencionar la naturaleza del asunto, su complejidad, pluralidad de sujetos, nivel de confrontación, la urgencia, y sobre todo la voluntad de las partes de participar. Resulta esencial para un gestor de conflictos el aprendizaje en el análisis de los conflictos para tomar la decisión sobre la conveniencia o no, del método idóneo al caso. Nos referimos a procesos como intermediación, facilitación y la creación de consenso, que pueden funcionar de forma flexible como herramientas para la gestión de un proceso de carácter heterocompositivo. Algunos de ellos, incluso pueden funcionar de forma autónoma como un procedimiento en sí mismo, que incluso promueva la autocomposición de soluciones. En cualquier caso, la elección del método vendrá condicionada por la situación específica y la voluntad de

las partes involucradas en muchos casos, ya que se trata de integrar la voluntad de los interesados en estos procesos.

Algunos procesos alternativos a los que nos referimos son los siguientes:

- **Evaluación Neutral:** es un proceso en el que un tercero imparcial y neutral es contratado para analizar y resolver un conflicto entre dos o más partes. El objetivo es encontrar una solución justa y equitativa para todas esas partes involucradas, sin favorecer a ninguna de ellas. El evaluador no tiene interés personal en el resultado y su papel es analizar los hechos y aplicar la ley de forma objetiva y justa. Además escucha a las partes, estudia la documentación y presenta una recomendación no vinculante o un dictamen final que puede ser vinculante para las partes. La evaluación neutral es una alternativa a la mediación y al arbitraje y puede ser una herramienta para resolver conflictos de manera más equitativa y justa. La Evaluación neutral podría usarse como método para dinamizar el modelo de supervisión que hoy se realiza en la institución, dado el carácter no vinculante de sus resoluciones. Podría facilitar una gestión del proceso más participativa y dialogada, además de ágil.
- **Proceso de Intermediación:** proceso en el que una tercera persona, el intermediario/a tras el análisis de la cuestión, actúa como un puente entre las partes en conflictos y trabaja para resolver la disputa. La labor del intermediario/a puede variar dependiendo de las circunstancias específicas del asunto y de las normas aplicables. Así, puede tomar una posición más activa en el proceso y puede proponer soluciones específicas para resolver la disputa, o bien actuar como transmisor de la información. También puede ser un proceso donde el o la profesional, simplemente conecta a las partes en conflicto, para que por sí mismas puedan solucionarlo, impulsando así una negociación entre ellas, que facilite por tanto una transacción autónoma y colaborativa del asunto. Limitándose así su función a un mero gestor/a de la comunicación e información. La intermediación puede mostrarse en distinto grado de implicación y resulta una metodología versátil y adaptativa, que puede ser un proceso muy útil para agilizar actuaciones en la institución.

En la Defensoría, se viene utilizando en razón de los sujetos, para el tratamiento de asuntos con compañías suministradoras y administraciones que escapan de su marco de competencia. Sin embargo, podría ampliarse su uso por la concurrencia de otras variables, y favorecer así, una dinámica ágil y abreviada en la gestión de asuntos.

Así, tras la incorporación del área de mediación en la Defensoría, las personas mediadoras han ampliado esa funcionalidad hasta ahora existente, utilizando la intermediación en la gestión de asuntos en los que se prevé la posibilidad de que las partes puedan resolver por sí mismas la situación planteada. De esta manera, la persona mediadora actúa como facilitadora de los contactos creándoles contextos de diálogo autónomo y conectando a las partes. De este modo, se han concluido expedientes con el cierre por negociación bilateral, sin la necesidad de abrir una mesa de negociación por los profesionales en mediación.

26

Entendemos que la intermediación puede ser una fórmula idónea para agilizar muchos asuntos que se presentan en la Defensoría al ser de tramitación simplificada. El análisis de la situación, el objeto o causas concurrentes del asunto, además de los sujetos, pueden justificar su uso. De manera que, según los casos podría tramitarse por intermediación la solicitud de la adopción de medidas o una actuación concreta a la administración ante una vulneración flagrante de derechos, (la retirada de un poste de luz en mitad de una acera estrecha y a la puerta de una farmacia) o tratar de gestionar expedientes de desahucios de vivienda. O incluso cuando tras la investigación de un asunto, se concluye la no concurrencia de irregularidad de la administración, y se prevé un grave perjuicio para todos, la deriva contenciosa del asunto en los tribunales de justicia. Comunicar o compartir el análisis de un asunto sin pretensión de obtener una solución, es una forma de intermediar. En este sentido, implica asesoramiento u orientación a las partes involucradas en el proceso de toma de decisiones.

- **Proceso de Facilitación:** es una técnica utilizada en la gestión de grupos y equipos de trabajo, en la que un facilitador ayuda a los miembros del grupo a colaborar y trabajar juntos de forma efectiva. Proceso de gestión utilizado con múltiples partes, pluralidad

de temas en el que la persona facilitadora, mediante procedimientos y metodologías diversas, les ayuda a trabajar conjuntamente de un modo eficaz y coordinada. La facilitación se fundamenta en la idea de que los grupos pueden tomar mejores decisiones, más informadas y eficaces, si disponen de un espacio seguro para compartir ideas, discutir problemas, y consensuar soluciones. El facilitador o facilitadora ayuda a componer dicho espacio seguro y abierto para la discusión, la retroalimentación y la colaboración.

El proceso consta de varias fases, la preparación, identificación de los objetivos del grupo, establecer una estructura clara para la discusión y la toma de decisiones, la promoción de la participación dinámica de todos los miembros del grupo, incluso, el seguimiento de las decisiones que se alcance. El facilitador no toma decisiones en el nombre del grupo, guía el proceso de tomas de decisiones. En este sentido, el objetivo finalista del proceso sería ayudar o proveer al grupo de una comprensión compartida de los asuntos, generar nuevas ideas y conseguir crear consenso en las soluciones o medidas planteadas. Esta técnica puede promoverse al servicio de la supervisión para asuntos complejos y de participación ciudadana; y puede incluirse como técnica en gestiones de intermediación y mediación.

- **Proceso de Creación de Consenso:** proceso grupal de toma de decisiones encaminado a la búsqueda de un acuerdo colectivo facilitado por una tercera persona neutral. El consenso no significa que todas las partes están de acuerdo completamente en las cuestiones en conflicto. Hay diferentes niveles de consenso que pueden llevar a acuerdos satisfactorios. Lograr consenso implica que todas las personas implicadas consienten la decisión, acuerdan que pueden ratificar o admitir la decisión. Este proceso se utiliza en situaciones en las que es necesario tomar decisiones en grupo y puede ser difícil llegar a una conclusión unánime debido a diferentes perspectivas, intereses y necesidades. Puede ser un proceso complejo y requerir tiempo, pero llegar a un acuerdo compartido aumenta la probabilidad de éxito sobre la solución y se fomenta cultura de colaboración y trabajo en equipo.

### ***c. Los procesos autocompositivos de solución de controversias***

Serían aquellos métodos de ADR o MASC que potencian la participación, autonomía y voluntariedad de las partes. Entre ellos destacan los siguientes:

- **Proceso de Mediación:** proceso en el que un tercero imparcial, ayuda a las partes en disputa a comunicarse y entenderse mejor. En la mediación, las partes en disputa se sientan para discutir sus diferencias y, la persona mediadora les asiste en la promoción del dialogo, comunicación y reformulación de los intereses y necesidades, así como, explorar y evaluar opciones de solución que sean mutuamente beneficiosas. Se puede asimilar, en parte, una negociación asistida, donde las partes mantienen el poder para acudir, permanecer y construir sus propios acuerdos; la persona mediadora estructura el proceso de comunicación y lo dirige para alcanzar los acuerdos. La sesión informativa de mediación es una parte esencial del proceso aunque no forma parte del mismo. Permite a las partes conocer el proceso y decidir si continuar en él. Por ello la obligatoriedad de dicha sesión no desnaturaliza el método esencialmente voluntario.
- **Proceso de Negociación:** proceso a través del cual las partes por sí mismas alcanzan un acuerdo sin intervención de un tercero. No se contempla como proceso del dPA, pero sí como posible resultado de procesos impulsados por la Institución. Podemos afirmar que la negociación puede ser fruto de proponer una intermediación o una mediación, en la medida que nuestra propuesta de gestión provoca que la administración convoque a los interesados y decidan sentarse solos, sin nuestra intervención presencial, y resolver la situación.

La negociación implica como proceso, la comunicación y el intercambio de información entre las partes, la identificación de los intereses y necesidades de cada una, y la búsqueda de soluciones que sean mutuamente beneficiosas. Por ello, la negociación puede requerir habilidades como la escucha activa, la empatía, la creatividad, la capacidad de persuasión y la resolución de problemas. Todas ellas, habilidades que se presumen en una persona mediadora, quien debe conocer la estructura y las estrate-

gias de la negociación. De hecho, un negociador/a no tiene por qué ser mediador/a, pero una persona mediadora sí debe conocer bien la negociación.

Estos métodos y herramientas de resolución alternativa de conflictos nos muestran dinámicas de gestión de conflictos que podrían conocerse e impulsarse por el personal técnico de la Defensoría, para adaptarse y tenerlos en cuenta ante la diversidad y pluralidad de circunstancias de los asuntos que se plantean en la Institución. La labor supervisora de la Defensoría, a nivel procedimental, se asienta en una estructura de gestión o proceso (estudio de admisibilidad a trámite, investigación y resolución), claramente dirigida a la heterocomposición de soluciones (resoluciones con recomendaciones, sugerencias y/o recordatorios realizados por el dPA). Sin embargo, en función del análisis del asunto y para desempeñar la labor de investigación, pueden incorporarse algunas de estas metodologías que ayuden a tomar la resolución de la institución, con una mayor participación de los interesados, logrando así mayor comprensión del asunto y sus dificultades, y eficacia.

Para ello, podría establecerse un proceso de gestión simplificado en atención al sujeto, al objeto o la causa de intervención u otros criterios que puedan estimarse oportunos, que favorezcan la conclusión ágil y participativa del proceso. A través del cual pueda articularse en la tramitación informática el uso de dichos MASC. Actualmente existen dos procedimientos en uso a nivel de la aplicación, como son las consultas escritas y la intermediación, cuya fórmula podría ser suficiente para tramitar el uso de algunos de estos métodos, y que carecen de desarrollo reglamentario.

La autocomposición de soluciones está representada en el dPA por la mediación y algunas intermediaciones. La Institución aplica estos métodos alternativos desde hace años, bien para abordar asuntos que exceden del ámbito de su potestad de supervisión (caso de la intermediación en quejas relativas a cuestiones de extranjería y prisiones, por ejemplo, o referentes a la prestación de servicios de interés general por entidades privadas) o bien para gestionar asuntos que, pese a entrar en el ámbito de su competencia de supervisión, se estima que pueden resolverse de manera más adecuada por otras vías (caso de la mediación, principalmente en asuntos que afectan a colectivos).

### 1.1.3. Efectos de la aplicación de MASC en la gestión de disputas

El impulso de estas metodologías de resolución de conflictos produce múltiples beneficios en los siguientes ámbitos, en mayor o menor medida según el método<sup>10</sup>:

- Efectividad en la resolución del conflicto, al incorporar parámetros que son importantes para las personas. Así, abordar aspectos comunicacionales y relacionales del conflicto, cuestiones de coordinación, de comunicación, y evaluar propuestas no contestadas, han contribuido a diluir muchas problemáticas.
- Aprendizaje de habilidades esenciales para la vida de las personas que están en conflicto.
- Contribuir al cambio de paradigma (de la confrontación a la cooperación) en la gestión de conflictos y fomento de la cultura de paz y de las alianzas.
- Fortalecimiento de los protagonistas, que aprenden a asumir la responsabilidad de sus comportamientos.

## 1.2. La labor de supervisión mediante procesos basados en el paradigma de la cultura de paz

La Defensoría es una Institución idónea para constituirse en un sistema de gestión y resolución de conflictos fundamentado en cultura de paz. La labor de supervisión no necesariamente tiene que afrontarse de forma adversarial. La Ley del dPA proyecta la estructura<sup>11</sup> básica del procedimiento de gestión de asuntos para realizar la labor de supervisión y sigue una secuencia lógica articulada en tres momentos: **analizar/esclarecer/conocer/ investigar, tramitar el asunto y tratar de resolverlo**. Nada impide que en esta estructura de gestión se incorporen dinámicas, herramientas y métodos propios de la cultura de paz. La mediación ha sido el primero de los métodos utilizados, siendo muy satisfactoria para

---

<sup>10</sup> Cohen, R. (1991) *Negotiating across cultures: Common obstacles in international diplomacy*. Whashington D.C: U.S. Institute of Peace Press.

<sup>11</sup> Referencia normativa el Título II relativo al procedimiento en sí, y Título III sobre las resoluciones (artículos 10 a 32 de la Ley 9/1983 de 1 de diciembre del DPA).

las partes. Y también la gestión de la supervisión por el método tradicional podría utilizar el enfoque de cultura de paz.

La Defensoría puede contribuir al impulso de la cultura de paz social, como poder confiable, moralmente vinculante -en la medida en que su autoridad se basa en la persuasión, no en el poder ejecutivo o coercitivo- con capacidad para promover cambios de comportamientos sociales, tanto de la ciudadanía como de las personas que conforman las administraciones en cada momento. El mejor instrumento que para ello dispone la Defensoría es, tratar de impregnar su labor supervisora de los principios que inspiran la cultura de paz, cuyo reflejo se materialice en los métodos que utiliza. Resulta un cambio paradigmático no exento de dificultad.

Para materializar o impulsar los principios cultura de paz en las dinámicas de trabajo y gestión (internas y externa) de la institución, nos planteamos diferentes cuestiones: ¿Cómo introducirla en el procedimiento para la supervisión?, ¿cómo ayudar a integrarla en las dinámicas del personal técnico de la Institución, tras tantos años adaptados a la dinámica tradicional y facilitarles que valoren la incursión de distintas herramientas, que favorezcan la gestión en cultura de paz?

Tratar de introducir una cultura de actuación diferente a la tradicionalmente usada en cualquier organización es un reto y exige voluntad, empeño y convicción de todos los componentes de la Institución. Es una tarea progresiva que debe orientarse y planificarse teniendo en cuenta el corto, medio y largo plazo.

Por ello, un sistema de gestión informado en los principios de la cultura de paz (diálogo, cooperación, solución de problemas), pone a **la persona** en el centro de su eje de actuación. Así, habría que empezar por el equipo humano que conforma la Institución y su disposición a priorizar en su gestión cotidiana, los principios de cultura de paz como criterios preferentes. Junto al compromiso de todos ellos, de familiarizarse con el uso de los métodos de gestión en cultura de paz para la labor supervisora. Para conseguir que

los procesos de gestión de asuntos evolucionen a una mayor adaptabilidad, flexibilidad, transversalidad, y cercanía. Para dicha transición a una cultura de paz, se necesita:

- Desarrollar una nueva visión de los conflictos cotidianos de la actividad, entendiéndolos como oportunidades de mejora, innovación y responsabilidad social.
- Dotar a todas y cada una de las personas que forman parte de la Institución de una serie de competencias y destrezas (comunicación eficaz, inteligencia emocional, trabajo en equipo, resolución de conflictos...) que permitan traducir el valor de la colaboración en comportamientos concretos en el día a día de la actividad.
- Establecer a nivel interno un conjunto de "buenas prácticas" respecto a la gestión de los recursos humanos, el trabajo en equipo y la solución de problemas.
- Proporcionar a los usuarios y al personal la posibilidad de gestionar los conflictos cotidianos mediante procesos colaborativos, preferentemente.
- Diseñar e implementar sistemas de prevención y gestión constructiva de conflictos (ver más adelante diseño de sistemas).
- Planificar la integración de todo lo descrito en las políticas prioritarias de la organización y divulgarlo.

No se trata de una tarea sencilla, pues requiere la voluntad de cambio de todos. Decía Crozier (1980) al tratar la limitación del Derecho para la transformación social, la sociedad no cambia por decreto. Se requiere un cambio de cultura y de mentalidad proclive a la utilización de medios alternativos de gestión de conflictos, de carácter cooperativo, alejados del modelo convencional confrontativo y adversarial que nos legó de la Ilustración. Hay que incorporar y racionalizar modelos adecuados de gestión que permitan obtener más y mejores respuestas, en función de la naturaleza del asunto, pues administrar justicia no consiste solamente en la resolución de casos ante los tribunales (Bolaños, 1995). Los conflictos muchas veces no terminan con la sentencia, al contrario, se abre otro escenario más conflictivo. El propio esfuerzo de realizar una resolución a veces resulta frustrante cuando no es atendida por la administración, generando a la ciudadanía incredulidad y mayor frustración. Por ello es necesario integrar y ampliar el enfoque en la gestión de asuntos en el dPA e incorporar la diversidad de mecanismos de gestión posibles, que enriquezcan el sistema, y permita adaptarse a la gestión de la diversidad de problemáticas que la ciudadanía le plantea.

### 1.2.1. Los principios, valores y criterios que informan la actuación del Defensor del Pueblo andaluz

Por otra parte, la Defensoría tiene ventajas de contar con principios, criterios y valores que deben informar la actuación del dPA que se ajustan en esencia a los valores y principios de la cultura de paz. De esta manera, la Institución no afronta a una revisión de sus valores sino a la necesidad de introducir ajustes en sus procedimientos de actuación. Y todo ello, con la finalidad última de trabajar de manera más colaborativa, y si cabe efectiva y eficiente para el cumplimiento de su misión. La labor de supervisión se encuentra informada por una serie de **principios y criterios generales**<sup>12</sup>, que se encuentran en la Ley del dPA y en el Reglamento de Organización y Funcionamiento. Se recogen los Principios generales del Buen Gobierno y Buena Conducta Administrativa que debe informar la actuación del Defensor y del personal a su servicio, siendo un criterio fundamental la prestación de un servicio de calidad para la ciudadanía.

En este sentido, la Estrategia del Defensor del Pueblo Andaluz 2021 – 2024, pone una mirada interna a este respecto, enmarcando sus actuaciones basado en los siguientes valores: Compromiso social; inclusión y apoyo de las personas más vulnerables; eficacia y eficiencia; justicia y equidad; innovación y creatividad; diálogo y consenso, empatía; igualdad de género y trato; y por último, la transparencia.

Además, es importante, por su claridad y sencillez, agrupar de forma sintetizada los principios y criterios que encontramos en el Capítulo II de la Carta de Servicios.

---

<sup>12</sup> Dichos Principios y criterios informadores se extraen del Reglamento de Organización y Funcionamiento del DPA y especialmente de la Carta de Servicios y buenas prácticas administrativas de la institución del DPA.

- **Principios reflejados en la carta de servicios:** legalidad, actuación objetiva, transparente, eficaz, economía procesal, eficiencia al servicio del interés generales con sometimiento a la CE, EA, la ley y el derecho. Imparcialidad e independencia, protección del interés público. Celeridad y simplicidad en las actuaciones. Deferencia y respeto a quienes acudan a la institución. Principio de colaboración y participación ciudadana, gratuidad e informalidad en los métodos. Confidencialidad y reserva en la gestión.
- **Criterios de actuación:** buena fe, diligencia debida y dedicación al servicio público. Igualdad de trato y ausencia de discriminación (nacionalidad, edad, raza, sexo, religión creencia o circunstancia personal o social). Compromiso ético. Motivación de sus pronunciamientos. Accesibilidad y comprensión a través de un lenguaje sencillo en sus comunicaciones. Innovación y respeto al medio ambiente.

Puede afirmarse que los principios y criterios que informan la actuación de las personas al servicio del dPA, favorecen la posibilidad del uso de las metodologías alternativas de resolución de conflictos en la gestión de los asuntos, si bien sería necesario la incursión de un principio o criterio esencial de estos métodos: **el diálogo**. Los métodos basados en cultura de paz se rigen por el diálogo y la colaboración como criterios que inspiran la intervención. Su no inclusión entre los principios de la Carta de servicio, o como criterio para la actuación provoca la necesidad de incorporarlo en la medida que el reto de esta estrategia es impulsar la cultura de paz.

## 1.2.2. El conflicto como una oportunidad de cambio, desarrollo, innovación y responsabilidad social

Los conflictos que acceden a la Defensoría parten, generalmente, de un contexto confrontativo, en el que los/as ciudadanos/as plantean su desacuerdo con la actuación de alguna administración o incluso su desconcierto ante la ausencia de actuación por parte de aquella. Y por lo que se refiere a la administración a quien dirigimos nuestras actuaciones, parecen mantener una percepción adversarial de las mismas. Además, una petición ciudadana formulada en clave jurídica “la ley dice”, “mi derecho es”, “se vulnera la ley”

automáticamente invita a dar respuesta jurídica al problema, dejando fuera elementos de éste que pueden contribuir a su resolución o transformación. Como sabemos, ese es esencialmente el escenario de los tribunales de justicia.

Sin embargo, la Institución del dPA, puede ser un espacio donde un conflicto se analice de forma completa, integrando todos los elementos esenciales para su resolución o posible transformación. En este sentido, especialistas en la gestión de conflictos como Lederach, nos facilitan fórmulas de análisis del conflicto donde se integran todos los elementos esenciales para su gestión, que redundan en la centralidad que se quiere dar a la persona. Y donde el necesario estudio o análisis jurídicos del asunto, resulta un elemento más.

Una vez incorporada la idea de la persona como eje para la gestión; el diálogo y la cooperación como criterios a valorar de forma prioritaria, la incorporación de dicha cultura de paz se puede materializar si se dispone de un sistema sólido de análisis de conflicto que permita realizar un diagnóstico previo a la intervención, para decidir la conveniencia de las metodologías o actuaciones idóneas al asunto. Por lo anterior, la **incorporación del análisis integrativo del conflicto en la gestión rutinaria, el aprendizaje y la pericia de los miembros de la institución en ello, potenciará un criterio de diagnóstico efectivo basado en cultura de paz, que puede definir el curso de su gestión, y así, paulatinamente impregnar de dicha cultura la gestión de la institución.**

Lederach<sup>13</sup>, exponente de la resolución de conflictos en cultura de paz, nos deja una máxima como punto de partida para el afrontamiento en el análisis de conflictos: *para gestionar un conflicto primero hay que comprenderlo. Y ello se produce al integrar el análisis de todos los parámetros del conflicto para diseñar su gestión.*

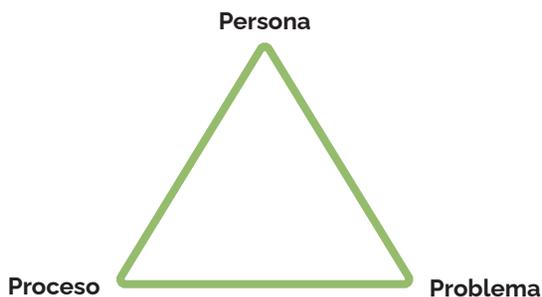
El conflicto frecuentemente aparece como un proceso complejo y difícil de manejar. Y con independencia de su complejidad, suele manifestar ciertos rasgos que conforman su estructura. La **estructura** de un conflicto está compuesta por la interacción de tres

---

13 LEDERACH, J. P. Conflicto y Violencia: busquemos alternativas creativas, Guatemala, Edi. Semilla, 1995

elementos: **persona, proceso, problema**. En cualquiera de ellos, o una combinación de ellos, se puede encontrar el origen del conflicto y siempre están todos presentes en el desarrollo y resultado de una disputa. Además de la estructura, debe identificarse la concurrencia de la diversidad de **causas** posibles en el conflicto (valores, estructural, intereses, información, relación<sup>14</sup>); y tener en cuenta **los factores** que hacen a los conflictos difíciles de manejar, además de valorar el **contexto** en el que se producen (dimensión sobre: el problema, lo que está en juego, la interdependencia entre las partes, la continuidad o no de la relación entre ellas, de implicación de terceros, la percepción sobre el conflictos (Tabla de Greenhalgh 1986). El contexto en el que el conflicto surge, resulta un elemento altamente influenciado en la gestión y en el proceso de toma de decisiones, que puede condicionar la propia configuración de los límites y posibilidades de resolución.

#### Estructura del Conflicto (Lederach, 1989)



36

La **persona** como elemento estructural del conflicto, alude a todos los sujetos a los que le afecta o implique la situación de conflicto. Resulta importante dimensionar a qué personas o a quiénes puede afectar ese asunto, más allá de los protagonistas o promotores del mismo. Ello implica identificar no sólo quiénes son físicamente, también valorar o analizar aspectos de pertenencia a grupos, alianzas, subgrupos. Y a un nivel menos visible, es importante atender, valorar y observar en la gestión, algunas variables de la persona que están presentes siempre en los conflictos, de carácter intrapersonal como son sus moti-

14 GALTUNG, J. 1989 Solving conflicts: a peace research perspective. Honolulu University of Hawaii Institute for Peace

vaciones, la percepción sobre lo que ocurre y las emociones, cómo lo sienten y viven la situación de conflictos. La relevancia de observar dichos aspectos intrínsecos a la persona deviene de la habitual proyección en aspectos extrínsecos, como son la actitud y comportamiento ante el conflicto y su sistema de comunicación, como uno de los principales vehículos de información.

En los conflictos existen percepciones erróneas, malentendidos, canales de comunicación disfuncionales que si se gestionan adecuadamente pueden permitir a las partes avanzar. En muchos de los escritos que recibimos de la ciudadanía podemos vislumbrar emociones manifestadas o quejas que permiten aproximarnos al nivel de malestar de la persona y de los intereses subyacentes que considera vulnerado, que suelen asociarse a los derechos fundamentales que la institución está llamada a proteger. Por ejemplo, el derecho al descanso, en conflictos de excesos de ruidos asociados al bienestar. También en los relatos de la ciudadanía se puede percibir la actitud y el comportamiento que han mantenido y la existencia o no de algún tipo de interrelación con la administración competente. Su propia desesperación o el no sentirse escuchado por la ausencia de respuesta. Junto a ello, los contactos telefónicos que realizamos, o incluso encuentros presenciales, permiten calibrar y evaluar la actitud o comportamiento de la persona, ante la propuesta de sentarse en mediación como una oportunidad de autogestión.

Otras variables que influyen en la persona como elemento del conflicto son el factor **cultural** (etnia, religión), factor situación **o contexto** (familia, empresa, relaciones, vínculos, ingresos..), que condiciona el proceso de gestión y está relacionado con el carácter básico o esencial de la necesidad que se considera vulnerada. Lederach y Chupp (1995) proponen una serie de cuestiones que nos ayudarán al análisis del elemento persona:

## Personas protagonistas, posibles afectadas, directos e indirectos del asunto

- ¿Quién está implicado en este conflicto? ¿Hay otros implicados no directos que tengan algún interés en el tema?
- ¿Alguien que pueda ayudar a la resolución del conflicto? ¿Alguien que pueda interferir en la resolución del conflicto?
- ¿Quién tiene capacidad para tomar decisiones?
- ¿Hay implicados que estén agrupados?, ¿tienen representantes? ¿Qué tipo de liderazgo siguen?

### EMOCIONES

- ¿Cómo le hace sentir esta situación? ¿Cómo le ha afectado emocionalmente la situación? ¿Cómo influirán las emociones en un posible encuentro?
- ¿De qué manera perciben el problema?, ¿cómo lo describen? ¿Qué sentimientos sobresalen?, ¿en qué nivel de intensidad? ¿Cuáles son las diferencias de percepción?

### RELACIÓN

- ¿Cómo es la relación entre las partes? ¿Qué importancia/valor tiene la relación?

El elemento **proceso** alude a la manera en el que conflicto se ha desarrollado y ha sido tratado por las personas. Analizar cómo se gestan las **tomas decisiones** resulta clave para la adecuada gestión del conflicto. Es habitual que, cuando las personas sienten que sus opiniones no son tenidas en cuenta en el proceso de toma de decisiones opten por no colaborar. Un factor esencial en este parámetro es, analizar la **dinámica de la comunicación** que se establece en el conflicto. Cuando el conflicto escala, las personas tienden a posicionarse generando barreras en la comunicación (puede aparecer resentimiento, frustración, trato injusto, indefensión). Nuevamente Lederach y Chupp (1995) proponen una serie de cuestiones que nos ayudarán al análisis de este elemento:

## Dinámica del conflicto

### EVOLUCIÓN

- ¿En qué fase se encuentra el conflicto? ¿Qué intentos de solución ha habido?
- ¿Qué asunto (o asuntos) lo empezó o causó todo?

Al intensificarse:

- ¿Qué otros problemas se añadieron? - ¿Qué grado de polarización existe entre los grupos?
- ¿Qué actividades han aumentado el conflicto? - ¿Cuáles son las influencias moderadoras?

### COMUNICACIÓN

- ¿Cómo se comunican las partes?, ¿qué medios utilizan? ¿Cómo se desarrolla el proceso de comunicación?
- ¿Existen alteraciones entorno a la comunicación (estereotipos, mala información, rumores, etc.)?

### PODER

- ¿Quién tiene más poder y en qué: en el asunto o en la relación? ¿En qué se basa su poder?

### INTERESES EN PROCESOS COLABORATIVOS

- ¿Qué interés de solución tienen las partes? ¿Cuál es su verdadero objetivo respecto al conflicto?

El tercer elemento del conflicto es el **problema**, que alude a la cuestión sustantiva o de fondo, donde resulta esencial la identificación de los intereses y necesidades para priorizar la conversación sobre la satisfacción de estos, además de tratar compatibilizarlos. En el análisis de este elemento, se incluye el estudio jurídico del asunto. Las cuestiones que Lederach estima que los gestores del conflicto deben reflexionar para analizar el problema son las siguientes:

## Problema

### TEMAS

- ¿Cuáles son los asuntos en los que hay desacuerdo? ¿Qué temas preocupan de esta situación?
- ¿Qué temas son tratables o negociables? La manera de tomar decisiones ¿es un problema? ¿cuáles son sus criterios para tomar decisiones? ¿tienen? ¿qué dice la norma al respecto?

### POSICIONES

- ¿Qué posturas han adoptado las partes? ¿Qué quieren o qué piden? ¿qué dicen que necesitan?

### INTERESES

- ¿Por qué es importante lo que piden? ¿Para qué necesitan lo que piden? ¿Qué beneficios obtendrían con lo que piden?
- ¿Qué soluciones (posturas) sugieren?, ¿qué necesidades e intereses representan?
- ¿Cuáles son los intereses y necesidades que tienen en común o los que no son mutuamente exclusivos y opuestos? ¿hay intereses compatibles?

### PRIORIDADES

- ¿Qué es lo que más les preocupa de esta situación? ¿Hay alguna necesidad inmediata?, ¿Cuál?
- ¿Qué diferencia de valores existen y hasta qué punto juegan un papel importante?
- ¿Qué factores limitan las acciones y posturas extremistas de cada parte?

Todos estos elementos (persona, proceso, problema) siempre están en los conflictos interpersonales, y la integración de su análisis para encauzar su gestión es esencial ya que pueden condicionar su posible resolución. Si el gestor de conflictos no los integra en su labor, con independencia del método utilizado, siempre será un abordaje de análisis incompleto.

Las cuestiones que nos facilita Lederach deben tomarse como plantilla básica en la rutina de análisis de los conflictos. Familiarizarse con estos parámetros permite tomar decisiones más certeras sobre la idoneidad del método y diseñar su intervención. Por otra parte, limitar la gestión de conflictos a la discusión jurídica, reduce la gestión de problema a sólo una parte de uno de sus componentes. Pues un problema, no es solo una cuestión jurídica. Los estudios y la práctica acreditan que ignorar aspectos relacionales de un conflicto, o la gestión por procesos inadecuados, pueden cronificarlos más que solucionarlos.

En los conflictos que llegan a la Defensoría, por regla general, una parte es la Administración, y la posible discusión del asunto se fundamenta en una respuesta jurídica o remisión a un texto legal. Desde la resolución alternativa, no se pretende prescindir de dicho contexto jurídico tan necesario, incluso como límite de la posibilidad de actuar de la Institución (contexto gestión pública). Se pretende integrar un análisis pleno o completo del conflicto a través de los elementos mencionados que son esenciales para su transformación y resolución. La defensoría debe ser una institución óptima para favorecer el abordaje completo de los conflictos que supere la discusión jurídica y promueva la implicación y participación de las partes en la gestión al incorporar esos otros parámetros, que es la fórmula para valorar la persona como centro en el asunto, pueda introducir flexibilidad, colaboración, protagonismo, agilidad y transversalidad.

Los estudios de negociación acreditan que es posible crear un contexto colaborativo, frente a uno competitivo, bajo la fórmula del ganar-ganar, y no ganar perder. Para ello hay que dar objetividad al problema y separar a la persona del mismo, y descubrir los intereses subyacentes que aquéllas tienen sobre lo que se negocia. Dichas exigencias están estrechamente relacionadas con los tres parámetros del conflicto (persona, problema, proceso). Así, promover una actitud más colaborativa entre las partes en el contexto de una negociación o una mediación, frente a una actitud competitiva, puede conseguirse tras un buen análisis del conflicto. Es importante entender para el gestor/a de conflictos o el mediador/a, que no se trata de un análisis apriorístico solamente. Insistimos en la necesaria observación de los parámetros mientras está desarrollándose la intervención especialmente con la atención en la comunicación verbal (qué se dicen, cómo se comunican) y no verbal (entonación, gestos, silencios, posturas, etc.).

Muchas situaciones que llegan son conflictos gestionables y resolubles de forma ágil, o simplemente no lo son, según la concurrencia de factores diferentes como su complejidad o por el contexto, u otras variables. En cualquier caso, realizar el análisis completo del conflicto con todos sus parámetros, permite diseñar estrategias, actuaciones o pautas, para abordarlo, que ayuden a dar un paso en su transformación. Solamente mover una situación de estancamiento puede ser un logro en sí mismo.

Con ello, concluimos afirmando sobre la necesidad de entrenar a los gestores de la institución en los parámetros de análisis de conflicto en cultura de paz, con independencia del método usado, la supervisión o la mediación, o intermediación. Una institución que en sí misma se constituye en un sistema de resolución de conflicto, debe contar con un personal de gestión de conflictos que tenga destreza en la integración de todos los parámetros del conflicto mostrados.

### **1.2.3. Proporcionar procesos adaptativos que dinamicen actuaciones en cultura de paz**

Una vez que contamos con un personal técnico con la habilidad de integrar el análisis de todos los parámetros del conflicto para su gestión, entre los que se encuentra la cuestión jurídica, se necesitan los métodos para impulsar las actuaciones que dinamicen la gestión de los asuntos enfocados en cultura de paz (colaboración y diálogo). La Institución cuenta ya con métodos heterocompositivos (queja de supervisión, de oficio, intermediación y la consulta especializada) y autocompositivos (mediación y la intermediación, para promover negociaciones bilaterales). En este sentido, nos remitimos al epígrafe 1.1.2. de este trabajo, donde se conceptuaron los distintos MASC que podrían tenerse en consideración para la labor supervisora en la Defensoría. Entendiendo como ya se dijo, que dichos métodos pueden ser instrumentales al modelo tradicional de supervisión, o ser usados de forma autónoma por el personal técnico para la tramitación de los asuntos. Recordando que el único que supone una promoción genuina para la autocomposición de soluciones, es la mediación.

La estructura del procedimiento que marca la Ley del dPA, resulta las pautas adecuadas de gestión: primero la investigación/esclarecimiento/análisis/entendimiento, tramitación dando participación, y tratar de resolver. Se pueden promover más actuaciones heterocompositivas como las referidas al inicio de este trabajo, o como refiere la Ley del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, sin necesidad de dotarlas de procedimiento propio, siguiendo la misma estructura. Si bien resultaría necesario modificar el texto legal que considera como respuesta de la administración "informe escrito ". Resulta limitativo, formalista y aporta rigidez al proceso de gestión y al propio gestor.

Nada impide que la gestión de la queja por el proceso tradicional, integrando un análisis del conflicto como se ha explicado en el apartado anterior, y con la información suficiente recabada, se tramite a través de una conciliación, intermediación, o se utilice una facilitación con el ánimo de crear mayor comprensión sobre el conflicto, e incluso posible consenso, en función de los escenarios. Los resultados de estas gestiones pueden verse plasmados en una resolución de la Defensoría que refleje la participación de los interesados o no. Como se ha indicado ya, somos conscientes de que el conflicto no siempre se resuelve, pero podemos ayudar a que avance en su estancamiento con intervenciones que favorezcan su transformación, y para ello sí es esencial la participación de sus protagonistas.

A nivel práctico de tramitación, parece conveniente versionar de forma abreviada el procedimiento actual, simplificando su tramitación que permita reducir actuaciones como consecuencia de gestionar con otros enfoques, y sirva como vehículo para dar cursos a los distintos métodos alternativos que el personal técnico pueda usar. En este sentido, su regulación reglamentaria contribuiría a la visibilidad de otras formas de gestionar, evaluar resultados y promover avances.

Figura 1. Sistemas de resolución de asuntos en dPA



## 2. La mediación en el dPA

**T**ras sentar las bases configuradoras de la cultura de paz y el enfoque de análisis del conflicto que desde dicha cultura se realiza, nos adentramos en uno de sus métodos, la mediación, de carácter autocompositivo, a través del cual el Defensor del Pueblo Andaluz, de forma pionera en el territorio nacional, inicia su andadura hacia el impulso de gestión en cultura de paz. El marco normativo regulador, como se verá, ha propiciado en la institución del Defensor del Pueblo Andaluz una preocupación por la figura de la mediación en su ámbito de actuación desde hace décadas. En el año 1997, por ejemplo, se celebraron en Sevilla las XII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo. En ellas, la primera ponencia versó sobre la intervención de los citados defensores en la solución convencional de conflictos y se presentaron dos comunicaciones a la misma, entorno a este asunto.

Fruto de las reflexiones de aquel encuentro, en el dPA se ha venido incrementando el interés de la Institución en la mediación. Así, en los últimos años, los distintos informes anuales que recogen la actuación del dPA reflejan un porcentaje creciente de asuntos que son tramitados a través de lo que se ha venido denominando mediación en general.

El vocablo "mediación" se utilizó en esos casos, porque el concepto parecía más cercano al tipo de actuaciones facilitadoras que se llevan a cabo en estos supuestos y, sobre todo, en aras de diferenciarlas de las actuaciones de supervisión en sentido estricto que corresponden a esta Institución. Por tanto, si bien se han venido denominando mediaciones tales intervenciones, en la práctica no se llevaban a cabo mediaciones en sentido propio<sup>1</sup>, sino más bien una labor singular, de intermediación, que procuraba adecuar el marco de intervención de esta Institución a las circunstancias concurrentes ante determinadas quejas y pretensiones planteadas por la ciudadanía con el fin de mejorar nuestra efectividad en la protección de sus derechos.

En el actual mandato del Defensor del Pueblo Andaluz se apuesta de manera contundente por ejercer las funciones que le son propias a través del uso de la mediación. Tan es así que, en el propio discurso de toma de posesión del actual titular, D. Jesús Maeztu Gregorio de Tejada, éste planteó que la mediación era una de las líneas directrices de su plan de trabajo.

46

Siguiendo esta decisión estratégica, a finales de 2015 se decidió dar un impulso a la mediación profesional en la Institución del dPA. El objetivo esencial era reforzar la garantía de derechos y procurar un mayor acercamiento de la ciudadanía. Para ello, se adscribió la función mediadora a la Oficina de Atención Ciudadana y se inició un proceso de debate interno en la Institución sobre el modelo más adecuado que se adoptaría en su seno, tal y como se comentará más adelante, que ha dado lugar a la creación del Servicio de Mediación del dPA, que posteriormente sería área transversal de mediación.

Como consecuencia de todo lo anterior, dicho Servicio de Mediación se crea en 2016, con el objetivo último de fomentar el uso de la mediación en la Oficina del Defensor de manera transversal a todas las áreas de trabajo, desarrollar un modelo de mediación propio

---

<sup>1</sup> No se puede considerar mediación a este tipo de intervenciones porque no se han seguido los mínimos elementos que la definen: no hubo un procedimiento previo en el que basarse, no se aplicaron técnicas específicas de mediación, no hubo enfoque mediador, no hubo participación activa y mucho menos presencial de las partes, ni hubo un técnico/a mediador/a facilitando el proceso del posible acuerdo.

y ajustado a las características que definen esta Institución y sensibilizar a la ciudadanía y a las administraciones para que participen en la mediación de los asuntos que sean susceptibles de abordarse con este instrumento.

El enfoque que se implanta con este Servicio se dirige a dotar de rigor técnico a la actuación de mediación del dPA, incorporando especialistas que orienten los procesos mediadores con las técnicas más adecuadas a cada caso y procurando una más amplia y directa participación de las personas y colectivos involucrados en los conflictos, así como la auto-composición de soluciones de asuntos que son remitidos a la Institución. La flexibilidad de la mediación permite poner el acento en diferentes aspectos a la hora de definir el método. En este sentido en la línea de las pretensiones apuntadas, la mediación del dPA se desarrolla como un **proceso voluntario en el que una tercera persona imparcial interviene en una situación de conflicto para ayudar a las partes a comprenderse mutuamente y encontrar soluciones por sí mismas en un ambiente seguro de diálogo y cooperación.**

En este sentido, el informe correspondiente al año 2016 recogía la existencia de una continuidad con el anterior tipo de intervenciones pero que, a partir de este momento, pasan a denominarse actuaciones de intermediación, para distinguirlas del nuevo modelo de mediación, que incorpora elementos diferenciales y rigurosos desde un punto de vista técnico. Como se comentó, en 2018 el citado servicio se configura como área transversal para abordar en materias propias del resto de áreas pero en el enfoque mediador.

## 2.1. Los MASC en las defensorías del pueblo en España y el Defensor del Pueblo Andaluz

Actualmente, existe en España un Defensor del Pueblo para la defensa de los derechos y libertades del Título I de la Constitución, designado por las Cortes Generales con competencia en todo el territorio del Estado, y nueve defensorías del pueblo de carácter autonómico, configuradas como comisionados parlamentarios autonómicos. Se trata del Defensor del Pueblo en Andalucía, el Ararteko en el País Vasco, el Sindic de Greuges en

Cataluña, el Diputado del Común en las Islas Canarias, la Valedora de Pobo en Galicia, el Síndic de Greuges en la Comunidad Valenciana, el Justicia en Aragón, el Procurador del Común en Castilla y León y el Defensor del Pueblo en Navarra.

Todas estas instituciones autonómicas tienen como misión principal la defensa y garantía de los derechos y libertades de las personas y guardan una significativa semejanza con la configuración de la Institución del Defensor del Pueblo, si bien cada una de ellas circunscribe su ámbito de actuación al territorio de la respectiva Comunidad Autónoma.

Las defensorías del pueblo, para ejercer su función de protección de los derechos, pueden supervisar a las Administraciones Públicas. Resulta significativo que ninguna de las leyes que regularon inicialmente estas instituciones aludan directamente a la mediación. No obstante, algunas asambleas legislativas de las comunidades autónomas han atribuido expresamente la facultad de proponer fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva de las quejas a sus respectivos comisionados parlamentarios. Así el artículo 22.3 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón (Ley 4/1985, de 27 de junio); y el artículo 20.1 de la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León (Ley 2/1994, de 9 de marzo).

Mención aparte merece la regulación del Síndic de Greuges de Cataluña, pues si bien el artículo 28 de la ya derogada Ley del Síndic de Greuges de Cataluña (Ley 14/1984, de 20 de marzo) facultaba a dicha Institución para proponer fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva de las quejas, la nueva regulación de dicha Institución (Ley 24/2009, de 23 de diciembre), establece que es competencia de dicha defensoría llevar a cabo funciones de mediación dentro de su ámbito de actuación (artículo 4.i) y dedica su capítulo III a la "Conciliación, mediación y composición de controversias".

También merece destacarse la Ley del Valedor do Pobo de Galicia (Ley 6/1984, de 5 de junio, modificada por leyes 3/1994, de 18 de julio, 1/2002, de 26 de marzo, 8/2008, de 10 de julio, 10/2012, de 3 de agosto y 1/2016, de 18 de enero) pues tras la modificación legal llevada a cabo en 1994, se consideró que la actividad que realiza la Institución de sugerir

a la Administración pública la modificación de los criterios utilizados en la producción de sus actos y resoluciones, podría ser un tipo de mediación.

Por lo que respecta al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, cabe destacar que el entonces titular de la Institución, Sr. Álvarez de Miranda y Torres, intervino el día 3 de octubre de 1995 ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo, para analizar el papel de institución del Defensor del Pueblo en las terminaciones convencionales de los procedimientos.

Esta intervención es la primera referencia jurídica que tomamos en consideración en lo que respecta a la mediación en el ámbito de las defensorías del pueblo, pues el citado defensor trasladaba en ella su apoyo a la mediación, indicando que ésta, al igual que la conciliación y el arbitraje, contempladas en diferentes previsiones legales (aun cuando sean muy generales e inconcretas y necesiten la mayor parte de ellas otras leyes especiales o normas de desarrollo) revelaron un importante cambio de tendencia en la concepción de lo que deben ser las relaciones entre la Administración y la ciudadanía.

Se indicó también que estas herramientas o técnicas de resolución de conflictos - mediación, arbitraje y conciliación- suponen especialmente el intento de superar la concepción tradicional y formalista que percibe la función de administrar como una aplicación automática de nuevas normas jurídicas y como un ejercicio permanente de autoridad.

La competencia mediadora del Defensor del Pueblo, a juicio del Alto Comisionado de las Cortes Generales, deriva directamente del art. 54 de la Constitución Española de 1978 y en este sentido podría considerarse que la actividad mediadora del Defensor del Pueblo Andaluz, institución autonómica análoga al Defensor del Pueblo, con la que guarda numerosas semejanzas y comparte competencias y funciones, encuentra igualmente fundamento a partir de la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía, pues es esta última disposición la que instituye la figura y la dota de un contenido esencial que, posteriormente, se desarrolla mediante Ley autonómica.

El Defensor del Pueblo, puesto que así lo establece la Constitución, tiene como misión la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución y a este fin, podrá ejercer su facultad supervisora de las administraciones públicas. Dicha labor supervisora puede impulsarse de diferentes formas. Y en este sentido, el Defensor del Pueblo podrá defender los derechos de las personas empleando otros modelos de intervención, como la mediación, sin perjuicio del derecho que asiste a los/as ciudadanos/as de obtener en último término la tutela judicial de sus derechos, tal y como les reconoce el artículo 24.1 de la Constitución.

Así pues, la mediación se configura como un tipo de actuación del Defensor del Pueblo, diferenciada por sus principios inspiradores, alternativa y/o complementaria a la metodología tradicionalmente usada. Hasta la incorporación de la mediación a la Defensoría podría afirmarse que existía una identidad generalizada de la labor de supervisar con la metodología tradicional de intervención. Existiendo no obstante otras fórmulas de gestión como la consulta, la intermediación, impulsadas como actuaciones en el marco de la función encomendada, y no reglamentadas como metodologías.

El procedimiento de supervisión de asuntos reglamentados carece de inspiración en los principios de la gestión en cultura de paz. No se trata de sustituirlo por otro, pero sí de introducir en él, la filosofía de la cultura de paz. Con ello, además de promover cambios en la forma de relacionarse de la Defensoría con las Administraciones, podría resultar más flexible y adaptativo a cada asunto. Así como compatibilizarlo, cuando para el asunto sea conveniente a través de formulas alternativas de gestión como la mediación (razones de urgencia, utilidad, colectividad o vulnerabilidad podrían encontrar mayor eficacia en la gestión a través de los MASC).

Por su parte, el **Estatuto de Autonomía de Andalucía** (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) en su art. 31, garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten. Asimismo, contempla la figura del Defensor del Pueblo Andaluz, para

garantizar y defender dicho derecho y el resto de derechos de la ciudadanía andaluza, contemplados en el Título I del Estatuto de Autonomía y en el Título I de la Constitución. En este marco, los procesos de mediación que lleva a cabo el Defensor del Pueblo Andaluz constituyen un cauce adecuado y legítimo de participación ciudadana.

La Ley autonómica reguladora de la institución del Defensor del Pueblo Andaluz (Ley 9/1983, de 1 de diciembre), en su artículo 1, habilita al mismo para que defienda los derechos del Título I de la Constitución y los derechos comprendidos en el Título I del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en virtud de la remisión normativa al referido Estatuto de Autonomía.

Para defender los referidos derechos el Defensor del Pueblo Andaluz podrá supervisar la labor de la Administración Pública, si bien la Ley no limita la posibilidad de que se lleve a cabo dicha función con otros medios como puede ser el ejercicio de una labor mediadora entre la ciudadanía y Administraciones para la defensa de los derechos de una forma dialogada entre los sujetos protagonistas. Así lo ha interpretado el legislador autonómico que, al aprobar el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz, en línea con las previsiones legales referentes a otras defensorías autonómicas, recogió expresamente en el artículo 26 de dicha norma que el Defensor del Pueblo Andaluz «podrá proponer (...) fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas».

## 2.2. Marco Jurídico aplicable

El marco jurídico aplicable a la mediación se desarrolla en tres niveles: la Unión Europea, el Estado Español y la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el ámbito de la Unión Europea destaca la publicación en 2002 del Libro Verde sobre las Modalidades Alternativas de la Solución de Conflictos en el ámbito del Derecho Civil y Mercantil, en el que ya se destacaba el potencial de la mediación como mecanismo de mejora del acceso a la justicia y sistema de resolución de conflictos.

En 2008, se publicó la Directiva Europea sobre Mediación, cuyo objetivo principal era que los Estados Miembros implementaran antes del 21 de Mayo de 2011 sistemas de mediación para los conflictos transfronterizos en materia civil y mercantil. A pesar de que esta obligación se establecía únicamente para los conflictos transfronterizos, la Directiva también pretendía incentivar a los Estados a que implementaran sistemas de mediación para los conflictos puramente nacionales.

Por parte del Parlamento Europeo y del Consejo se han ido publicando resoluciones relativas a esta materia y, desde el Consejo de Europa, también se han ido elaborando recomendaciones en materia de mediación, como la Recomendación R(98) 1, sobre la Mediación Familiar, la Recomendación R(2002) 10, sobre Mediación en Asuntos Civiles, Recomendación R(99)19, en relación a la mediación en materia penal, la Recomendación R(2002) 10E, sobre mediación en materia civil y, finalmente, en particular, la Recomendación R(2001) 9, sobre alternativas para litigios entre autoridades administrativas y particulares.

## Normas jurídicas relacionadas con la mediación en el ámbito de la Unión Europea

- Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.
- Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo.
- Directiva de Consumo
- Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2011, sobre la aplicación de la Directiva sobre la mediación en los Estados miembros
- Resolución del Parlamento Europeo de 25 de octubre de 2011 sobre modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil, mercantil y de familia.
- Libro verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil (2002).

Esta apuesta ha impulsado actuaciones relacionadas con la difusión de la mediación, entre los que cabe citar el proyecto EIRENE, de cooperación entre diversos países europeos cuyo objetivo es diseñar e implementar una estrategia de comunicación europea que difunda la mediación como herramienta para resolver los conflictos en Europa. Otro ejemplo es la Asociación Europea de Jueces para la Mediación (GEMME) cuyo objetivo es asociar a los jueces de los países miembros de la Unión Europea y el Grupo Europeo de Libre Intercambio (A.E.L.E), relativo al uso de métodos alternativos de resolución de conflictos y que consideren que una justicia efectiva y pacífica implica, entre otros requisitos, la promoción y el desarrollo de estos mecanismos, especialmente la mediación conectada a los tribunales.

En cuanto a la regulación de la mediación en España, la Ley 5/2012 de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles (en adelante LMACM) es la única de su rango que se ocupa del asunto. En el artículo 2.2 de la Ley 5/2012 MACM, se excluye del ámbito de aplicación de la ley materias entre las que se cita "la mediación con las Administraciones Públicas (art. 2.2 b) de la LMACM), aclarando su Preámbulo que dicha exclusión no debe interpretarse en el sentido de limitar la mediación en dicho espacio, sino para reservar su regulación a las normas sectorial correspondiente. La falta de desarrollo normativo en este sentido no ha sido un impedimento para la existencia, aunque mínima, de la mediación en el ámbito administrativo, pero si un obstáculo para su desarrollo. En este sentido, y a criterio del responsable del Ministerio de Justicia de la elaboración de dicho texto normativo, manifestado en las jornadas de expertos en materia de mediación, organizadas por esta defensoría en octubre de 2017, "lo único que sería deseable modificar en la LMACM es suprimir la exclusión formulada en el apartado segundo del artículo 2". Explicando que esta generando en la práctica confusión en la interpretación, derivando en una limitación para el desarrollo de la mediación en los ámbitos excluidos por la ley como el administrativo, además de crear expectativas sobre una regulación que no termina de llegar.

Por ello, entendemos que ante la ausencia de regulación específica en la materia, y a pesar del citado artículo 2 de la ley, ésta, constituye hoy por hoy, el Derecho Común de la mediación en España. En este sentido, las referencias de esta Ley relativas a articular, conformar y dotar de documentos el proceso de mediación, resultan aplicable a cualquier

espacio posible de mediación como criterios básicos. Al igual de la generalidad de sus principios informadores, pues lo son de la mediación y no del ámbito material. Será este el que limite o modele el procedimiento como hoy ocurre en la mediación penal, concursal, o del consumo conforme a su normativa específica.

De esta manera puede afirmarse que, cada contexto material adaptará o moldeará la mediación a sus necesidades, o mejor, a las de los mediados que son los que hacen posible la existencia del proceso. Ejemplo de ello representa hoy el impulso legislativo de la mediación en el contexto del conflicto universitario a través de la Ley 3/2022 de 24 de febrero de Convivencia Universitaria (LCU). Donde en el Título I, previamente a la regulación del régimen disciplinario recogida en el Título II, abre la posibilidad a las Universidades a desarrollar en sus Normas de Convivencia los medios alternativos de solución de conflictos basados en la mediación, para ser aplicados antes y durante el procedimiento disciplinario. Ajustado en todo caso dichos medios a los principios básicos contemplados en la LMACM. Ello refuerza el planteamiento inicialmente expuesto sobre la exclusión de aplicación de esta Ley, en tanto no se desarrolla una específica. Y en este sentido, la Ley de Convivencia Universitaria, hace una enumeración de los principios básicos de la mediación refiriendo que cualquier medio alternativo debe ajustarse a ellos.

54

No escapa de la reflexión la idea de que los debates en la esfera del derecho administrativo puede conllevar ciertas dificultades, puesto que las Administraciones Públicas se vinculan necesariamente a los principios de servicio a los intereses generales y sometimiento pleno a la Ley y al derecho (artículo 103 de la Constitución española), pero siempre que los aspectos a debatir y el eventual acuerdo posterior no aborden materias indisponibles por las partes, nada obsta a la aplicación de la técnica mediadora en dicho marco del ordenamiento jurídico. Recientemente, la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) en su Informe de 2022<sup>2</sup>, pone en valor la mediación como mecanismo preventivo que contribuye a equilibrar las relaciones de los particulares con la administración, y en ese enfoque se ha ido forjando la mediación del dPA, como se mostrará a continuación.

---

2 Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europa member states CEPEJ (2022) <https://rm.coe.int/cepei-2022-11-promoting-administrative-mediation-en-adopted/1680a95692>

Conviene además aclarar que no nos referimos en exclusiva a la posible solución convencional del procedimiento administrativo que regula el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino que el dPA gestiona cualquier conflicto que se suscite con las administraciones públicas o entre ellas, con el objetivo de proteger los derechos y libertades de las personas. Por tanto, no vamos a detenernos en analizar esta norma, aunque su cita es ineludible.

Otras normas estatales destacadas y relacionadas con la materia son el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, y la Orden JUS/746/2014, de 7 de mayo, por la que se desarrollan los artículos 14 y 21 del Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre y se crea el fichero de mediadores e instituciones de mediación.

### **Normas jurídicas relacionadas con la mediación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía**

- Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 65/2017, de 23 de mayo, por el que se modifica el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la comunidad Autónoma de Andalucía.
- Decreto 37/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## 2.3. Antecedentes de la mediación en la normativa del dPA

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley 9/1983, al Defensor del Pueblo Andaluz le compete supervisar la actividad de la Administración Autonómica en el ámbito de competencias definido por dicha ley, que en su artículo 1 presenta al Defensor como "el comisionado del Parlamento, designado por éste para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título Primero de la Constitución". En cuanto al procedimiento básico para el ejercicio de esta competencia, el artículo 18 de la Ley 9/1983 señala que el Defensor "promoverá la oportuna investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma" y "dará cuenta del contenido sustancial de la solicitud al organismo o a la dependencia administrativa procedente, con el fin de que por su jefe, en el plazo máximo de quince días, se remita informe escrito".

56

Así pues, de acuerdo con la Ley reguladora de la Institución, la función de supervisión consiste esencialmente en promover una investigación sumaria e informal para esclarecer los hechos objeto de queja. En la práctica, sin embargo, el ejercicio de la supervisión se fue articulando en un procedimiento que ha ido creciendo en complejidad con los años, condicionado a la previsión formal (legal) de una respuesta escrita, limitando con ello el tipo de respuestas a la administración.

Al mismo tiempo, la necesidad de dar respuesta a las demandas de una sociedad en constante evolución motivó, por un lado, la ampliación generalizada del ámbito subjetivo de actuación de las defensorías para poder examinar las quejas relacionadas con la prestación de servicios públicos por entidades privadas<sup>3</sup> y, por otro lado, contribuyó a diversificar los procedimientos de actuación en algunas de estas instituciones. En el caso

---

3 ANGUITA SUSI, A., en El Defensor del Pueblo Andaluz y la tutela de los derechos fundamentales. Medios, mecanismos y procedimiento, señala varios preceptos del texto original la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz como posible base jurídica para la supervisión (en sentido amplio) de entes privados prestadores de servicio públicos. En este sentido apunta el art. 10.2 de la Ley, que prevé la supervisión de "cualquier persona que actúe al servicio de la Administración Autonómica en Andalucía" y el art. 28.3 respecto al conjunto de "actuaciones que se hubiesen realizado con ocasión de los servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante".

del Defensor del Pueblo Andaluz, se diseñó un procedimiento paralelo al de supervisión -denominado "Intermediación" - para intervenir en las quejas que planteaba la ciudadanía en referencia a la actuación de las empresas privadas que operan en el sector de los suministros básicos (agua, gas, electricidad, entre otros). La crisis económica de finales de la primera década del siglo XXI y sus devastadores efectos sobre los derechos sociales básicos de la ciudadanía propiciaron la utilización de este procedimiento de intermediación también para tramitar las quejas relativas a la actuación de las entidades bancarias, especialmente en relación con los procedimientos de desahucio de deudores hipotecarios.

Iniciado el VI Mandato del Defensor del Pueblo Andaluz en 2013, se empieza a trabajar en la introducción de un procedimiento, la mediación, que supone un cambio sustancial en cuanto al paradigma de intervención en los conflictos entre Administración Pública y ciudadanía que subyacen en los expedientes de queja. La introducción de dicho procedimiento supone un hito importante en la dinámica de actuación en cultura de paz al introducir un mecanismo autocompositivo de soluciones consensuadas, fundamentado en el diálogo y la colaboración.

No era una cuestión nueva. Ya en las XII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, celebradas en Sevilla en 1997, las instituciones participantes reflexionaron sobre las posibilidades de intervención de las defensorías del pueblo en la solución convencional de los conflictos<sup>4</sup>. Respecto a nuestra Institución en particular y como se ha señalado en apartados anteriores, el artículo 26.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento dispone que el Defensor "podrá proponer, en el marco de la legislación vigente, al Departamento, organismo o entidad afectados, fórmulas de conciliación o de acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas"<sup>5</sup>.

---

4 El texto completo de las ponencias presentadas en las XII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo se encuentra disponible en la página web del Defensor del Pueblo Andaluz: <https://defensordelpuebloandaluz.es/xii-jornadas-de-coordinacion-de-defensores-del-pueblo>.

5 Respecto a esta previsión reglamentaria, señala ANGUITA SUSI, A., en la obra antes citada (pág. 159) que "Pese a la parquedad con la que se expresa este precepto, resulta indudable que la utilización de técnicas alternativas para la resolución de conflictos y la tutela de ciertos derechos e intereses sociales es consustancial a una magistratura de persuasión como el DPA. El amplio conocimiento de los problemas sociales, de un lado, así como de las deficiencias estructurales de la Administración autonómica, de otro, unido a su imparcialidad y prestigio institucional, sitúan al DPA en una posición óptima para lograr un acercamiento entre las partes implicadas e interceder en cierto tipo de conflictos."

En los dos últimos mandatos del Defensor se ha avanzado en el objetivo de ordenación y regulación de los diferentes procedimientos de actuación o intervención de la Institución en las cuestiones que le plantea la ciudadanía. Pueden destacarse los hitos siguientes en este proceso:

- I. *Abril de 2018*: se aprueba el primer manual de procedimiento del dPA; no se regula en el procedimiento general y más habitual (supervisión) sino las "actuaciones mediadoras", que estaban empezando a introducirse en la Institución como un "subprocedimiento" posible dentro del procedimiento general de supervisión.
- II. *Diciembre de 2018*: se aprueba el manual de procedimiento de supervisión, hasta ese momento único procedimiento con entidad propia, pues las quejas se tramitaban -todas- por supervisión, sin perjuicio de que pudieran incorporarse actuaciones mediadoras en algunos de ellos, que volvían siempre al área competente por razón de la materia para su cierre.
- III. *Abril de 2020*: se aprueba el manual que regula ambos procedimientos -supervisión y mediación- en pie de igualdad; supone principalmente el desarrollo del procedimiento de mediación, que hasta entonces se limitaba a una serie de actuaciones específicas, y el establecimiento de nuevos criterios de decretación de asuntos.
- IV. *Abril de 2021*: se mantiene la estructura y contenido esencial del manual de abril de 2020, siendo la novedad principal el nuevo protocolo de citación de las Administraciones Públicas no colaboradoras como trámite previo a la declaración de actitud entorpecedora en el procedimiento de supervisión.

La intermediación es también un proceso que tiene potencialidad para la gestión de asuntos en función del objeto, los sujetos o las circunstancias del caso y resulta adaptativo a muchas peticiones de la ciudadanía y conveniente por su agilidad. El procedimiento de intermediación no tiene un desarrollo reglamentario si bien sus actuaciones específicas están definidas desde hace tiempo. El Defensor interviene, de hecho, en numerosos asuntos a través de este procedimiento que se tramita en la misma aplicación informática de gestión por supervisión y por mediación (el Sistema Unificado de Registro, SUR).

## 2.4. Algunas propuestas de regulación de los MASC en las Defensorías del Pueblo

Algunas leyes reguladoras de las Defensorías del Estado español han iniciado el camino normativo de inclusión de la gestión basada en la cultura de paz al incluir entre sus preceptos la posibilidad de recurrir a métodos alternativos de solución de conflictos. Ello implica dotar de flexibilidad y de metodologías a la institución, al tiempo que posibilita la resolución consensuada y autónoma del conflicto promovida por el propio Defensor. No hay mayor exponente de creación de cultura de paz que ese, en la medida que, favorece la recomposición del diálogo, de las relaciones y, en su caso, la resolución del asunto de forma autocompositiva.

La Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges de Cataluña incluye los métodos alternativos de resolución de conflictos (ADR / MASC), en su texto. En el mismo sentido, la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, regula "Fórmulas de Concertación en el Capítulo VIII de su Título II, relativo a las funciones de investigación:

59

*"Artículo el 46. Conciliación, mediación y composición de controversias.*

1. *En el marco de lo establecido por la normativa vigente que resulte de aplicación, desde el Síndic de Greuges podrán proponerse a los sujetos investigados y a las personas afectadas por la actividad o inactividad que se investiga fórmulas de conciliación, mediación o composición de controversias que faciliten la resolución del procedimiento.*
2. *La intervención del Síndic de Greuges para ejercer funciones de conciliación, mediación o composición de controversias requiere el previo consentimiento de las partes implicadas en el procedimiento de queja.*
3. *En los supuestos previstos en este precepto, el síndico o la síndica de Greuges desempeñará las siguientes labores:*
  - a. *Si ejerce funciones de conciliación, reunirá a las partes implicadas y promoverá el acercamiento entre ellas.*

- b. *Si ejerce funciones de mediación, organizará el intercambio de puntos de vista entre las partes implicadas, propiciará que lleguen a un acuerdo y formulará propuestas no vinculantes de resolución del conflicto para que aquellas puedan decidir libremente.*
- c. *Si ejerce funciones de composición de controversias, resolverá el procedimiento mediante una decisión de carácter dirimente, conforme a la normativa aplicable."*

Se ha considerado oportuna su reproducción, por la actualidad de la norma y por la relevancia de que se haya incorporado la previsión de los ADR/MASC al nivel de Ley, junto al procedimiento de gestión dirigido a la resolución. En este caso, junto a la finalización de un asunto con la resolución del Defensor, se prevén tres métodos alternativos dos de carácter heterocompositivo (conciliación y composición de controversia) que pudieran finalizar con recomendaciones, recordatorios y sugerencias; y uno de carácter autocompositivo (la mediación), que finalizaría con la decisión libre de las partes. Es su acuerdo.

60

El modelo de mediación previsto en esa norma no corresponde al que se impulsa en el dPA. La norma refleja un tipo de mediación directiva, en la medida que el Síndic propone una solución no vinculante tras la celebración de un encuentro de mediación. Sin embargo, la opción mediadora por la que se ha optado en el dPA y que venimos desarrollando, responde al patrón genuino de primar y respetar la voluntad de las partes en la finalización del proceso, de manera que, puede cerrarse sin acuerdo en el caso que aquellas no lleguen a un entendimiento y consenso. En cualquier caso, se reserva primar la autonomía de la voluntad de las partes a la gestión de la mediación conforme a la esencia reconocida en nuestro ordenamiento jurídico, en la Ley 5/2012 de mediación para asuntos civiles y mercantiles.

La posibilidad de dar una opinión, sugerencia o recomendación, tiene lugar por el procedimiento tradicional de gestión de asuntos, y nada impediría usar para ello métodos y herramientas propias de la resolución alternativa de conflictos como lo son la conciliación o evaluación neutral, donde el tercero emite su opinión al caso. Sería una forma de flexibilizar el proceso de gestión tradicional de "supervisión" y hacerlo más cercano y participativo.

El modelo de mediación previsto en esa norma no corresponde con el que se impulsa en el dPA. Este modelo responde a un tipo de mediación directiva, en la medida que el Síndic propone una solución no vinculante tras la celebración de un encuentro. La mediación que venimos desarrollando en el dPA responde al patrón genuino de primar y respetar la voluntad de las partes en la finalización del proceso, de manera que, puede cerrarse la mediación sin acuerdo en el caso en que no lleguen a un entendimiento y/o consenso. La posibilidad de dar una opinión tiene lugar en el procedimiento tradicional de gestión de asuntos y, nada impediría usar para ello métodos y herramientas propias de la resolución alternativa de conflictos como lo son, la conciliación o evaluación neutral, donde el tercero emite su opinión al caso. La mediación que aplicamos en el dPA, es una forma de flexibilizar el proceso de gestión y hacerlo más cercano y, en cualquier caso, se reserva primar la autonomía de la voluntad de las partes a la gestión conforme a la esencia reconocida en nuestro ordenamiento jurídico, en la Ley 5/2012 de mediación para asuntos civiles y mercantiles.

En el caso del Defensor del Pueblo Andaluz, la inclusión del uso de los Métodos Alternativos de Solución de Controversias se produce a nivel reglamentario, a través del artículo 26 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Institución (ROF, en adelante):

*Artículo 26. "1. El Defensor del Pueblo Andaluz podrá proponer, en el marco de la legislación vigente, al Departamento, organismo o entidad afectados, fórmulas de conciliación o acuerdo que faciliten una resolución positiva y rápida de las quejas. De igual modo, podrá utilizar fórmulas de mediación cuando considere que podrían facilitar la solución del conflicto planteado. En el caso de utilización de fórmulas de mediación en la tramitación de la queja, la Administración asistirá a la sesión informativa que se convoque por el Defensor del Pueblo Andaluz, en el marco de la obligación de auxiliar con carácter preferente y urgente al Defensor del Pueblo Andaluz en sus investigaciones e inspecciones que contempla el artículo 19.1 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre."<sup>6</sup>*

---

6 Último inciso del apartado 1 añadido por Acuerdo de 19 de diciembre de 2018, de la Mesa de la Diputación Permanente, por el que se aprueba la propuesta de modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz, BOJA núm. 4, de 8 de enero de 2019.

El primer párrafo de dicho artículo, de forma muy acertada, se refiere genéricamente a fórmulas de conciliación y acuerdo, sin concretar metodologías alternativas, lo que favorece la flexibilidad y amplitud de métodos posibles de intervención, en aras de facilitar una resolución positiva y rápida de los asuntos. De lo que no cabe duda es de que, las fórmulas a que refiere son los diferentes métodos de gestión que, informados en el diálogo y la cooperación, propician la cultura de paz. Un paso importante para el reconocimiento de estos métodos en el dPA sería su incorporación en el texto de la Ley del Defensor, en una formulación general como recientemente se ha incorporado en la Ley de convivencia universitaria.

Centrándonos en el examen de la vigente Ley reguladora de la Institución (Ley 9/1983, de 1 de diciembre) podemos comprobar que se hace referencia únicamente a la función de supervisión, no a las fórmulas o métodos concretos para desarrollarlos, si bien en la práctica esa función se ha acabado identificando con un único procedimiento o metodología, el procedimiento actual, de carácter más confrontativo que colaborativo y que sigue el esquema básico del procedimiento administrativo. Analizamos este procedimiento en profundidad en el siguiente apartado.

62

Si el propósito es impulsar métodos más flexibles, dinámicos, cercanos, basados en el diálogo, y si es posible en la cooperación y promoción de la cultura de paz dentro de la Institución, toda persona perteneciente al dPA, debería interiorizar que dichos métodos son indispensables para su labor supervisora al servicio de la protección de derechos. Por ello, parece conveniente, incluso necesario, que la incorporación se eleve a nivel de ley y no solo de Reglamento. La inclusión de la cultura de paz y el reconocimiento del uso de los MASC para realizar las labores de supervisión son un baremo objetivo de la eficacia del propósito.

La Ley reguladora de la Institución del dPA en este sentido, parece necesitada de una mirada con el propósito de valorar en ella la presencia de la cultura de paz. De manera que, sin limitar la potestad supervisora encomendada a la Institución, se introduzca más flexibilidad respecto a su ejercicio, a las formas de actuación/intervención. Hoy parece existir una identidad entre la labor de supervisión y el método o procedimiento utilizado que sería necesario disociar para dar cabida a metodologías alternativas que promuevan

la cultura de paz en la supervisión, y neutralice la percepción de confrontación que hoy se tiene de forma generalizada.

Se ha observado en el texto normativo, alguna previsión que resulta llamativa en la medida en que puede dificultar la inclusión de los MASC. Así, cuando el artículo 18 de la Ley refiere exclusivamente a la remisión de "informe escrito" como forma de respuesta por parte de la Administración, reduce las posibilidades de otras actuaciones o formulaciones alternativas de respuesta ante el dPA. Todo ello, sin perjuicio de que la petición de informe escrito siga siendo una posibilidad de respuesta, con independencia del método concreto de gestión del asunto.

## 2.5. Enfoque de mediación del dPA

El dPA ha diseñado un proceso específico para abordar la mediación si bien algunas quejas ciudadanas y de administraciones públicas se afrontan con métodos adaptativos distintos a la mediación (facilitación, intermediación, gestión de grandes grupos, etc.), se ha optado por otorgar mayor protagonismo a la mediación, que viene a dar título al área de trabajo especializada en esta herramienta, en orden a responder de forma más adecuada a la realidad sobre la que se interviene en esta Institución, puesto que la mediación suele ofrecer un mejor encaje con las características de los conflictos que se gestionan por el dPA. Se trata de un enfoque basado en el rigor técnico a la actuación, incorporando especialistas que orientan los procesos mediadores con las técnicas más adecuadas a cada caso y procurando una amplia y directa participación de las personas y colectivos involucrados en los conflictos que son remitidos a la Institución y cuyo proceso se expone más delante.

Dicho proceso de mediación respeta absolutamente las notas esenciales de la mediación, pero adaptando la figura a la Institución y sus competencias. Además, permite trabajar con la redefinición de la relación con vistas al futuro, con efectos preventivos de otros conflictos o de la posible multiplicación de la controversia y, finalmente, por supuesto, sin olvidar la solución del problema sobre el que se pretende lograr que las partes acuerden.

En cualquier caso, resulta oportuno partir de una reflexión acerca de los modelos más significativos, dada la diversidad existente en la literatura científica, como consecuencia del carácter flexible y adaptativo de la mediación, y los objetivos que se persiguen con la intervención mediadora. Una primera aproximación para reflexionar es la clasificación que sostiene Leonard Riskin<sup>7</sup>:

1. la mediación evaluativa, que procura el análisis de las posturas de las partes para predecir sus puntos débiles y sus puntos fuertes, en aras de lograr un acuerdo;
2. la facilitadora, centrada en el restablecimiento de las relaciones entre las partes en disputa y tratando de impulsar el logro de un acuerdo, y
3. la transformativa, que se dirige a mejorar las relaciones de las partes, su comunicación y su capacidad mutua de entendimiento, apoyándoles mientras tratan de alcanzar una solución por sí mismas o no, sobre la cuestión en disputa.

64

Esta clasificación permite observar cómo la mediación puede actuar desde distintas ópticas priorizando según el estilo de mediación diferentes fines. Ello resulta útil para identificar las características que definen el modelo, como se verá en adelante. Otras escuelas o autores presentan también metodologías de trabajo sobre mediación, que nos resultan interesantes, aunque el dPA no se identifica de forma plena con ninguna de ellas, aunque se surte de sus fuentes:

La **escuela de negociación de Harvard**<sup>8</sup>, que presenta un modelo de negociación cuyas pautas, herramientas y estrategias pueden perfectamente adaptarse o seguirse en el contexto de una mediación. Dicha escuela de negocios enfoca a las partes hacia la consecución del acuerdo tratando de impulsar estrategias colaborativas. Los padres del modelo recomiendan no avanzar en el proceso de la negociación en tanto no se separe a la persona del problema, y se hayan identificado los intereses subyacentes, para promo-

---

7 Clasificación por coordenadas ("grid") expuesta por Leonard L. Riskin, en 1997. Leonard L. Riskin: "Understanding Mediators Orientations, Strategies, and Techniques: a Grid for the Perplexed". 1997.

8 Fisher, Ury y Patton. Escuela de Harvard de negociación, 1980.

ver mayor flexibilidad y creatividad de opciones, en el marco de la negociación. Para el DPA es importante resolver los conflictos que, en forma de queja, le son sometidos a su conocimiento, por lo que es importante tener presente esta metodología para seguir ese enfoque finalista. Si bien en el contexto de una mediación facilitadora que ponga en valor el interés común entre las partes y las relaciones de futuro, pues a fin de cuentas en la mayoría de los casos siguen manteniendo relaciones. Piensen en los/as ciudadanos/as y su alcalde, o en la dirección de un colegio o un hospital y la administración correspondiente.

**El modelo transformativo, de Busch y Folger<sup>9</sup>**, más centrado en la **recomposición de la relación**, la restauración de la misma y la mejora del diálogo y el entendimiento entre las partes, incrementando el reconocimiento y la revalorización de las mismas, en lo que se denomina el empoderamiento necesario para afrontar los procesos de toma de decisiones. Ve el conflicto como oportunidad de crecimiento pero el acuerdo no es lo esencial. El objetivo de la mediación es el cambio o transformación de esa interacción destructiva que se logra cuando las personas, ayudadas por un mediador/a, consiguen hacerse cargo de la situación y empiezan a saber qué quieren, qué es importante para ellos. El modelo es más circular que el anterior, viendo posible la retroalimentación de todas las causas que originan el conflicto.

65

Es evidente que, el DPA tratará en todo caso de redefinir el modo en que se relacionen las partes una vez que asistan al procedimiento mediador, por ello también se adoptarán algunas técnicas de este modelo, en orden a lograr una relación más fluida y eficaz entre la ciudadanía y las administraciones o entidades con las que se suscitó el conflicto. Para el DPA es importante al igual que para este modelo, la paz social, que se incluye como interés valorado en el contexto de la mediación.

**La mediación circular narrativa de Sara Coob<sup>10</sup>**, centrada en la **mejora de la comunicación** y en la interacción de las partes, focaliza su trabajo en las narraciones de las perso-

---

9 Robert Bush Baruch y Joseph Folger. Modelo transformativo. Estados Unidos, 1994.

10 Sara Coob. Estados Unidos, 1991. Precursora del modelo circular narrativo. También cabe destacar como coautor de este a John Winsdale.

nas. Para llegar a acuerdos, las partes necesitan transformar el significado de las historias conflictivas, esto les permite tener una perspectiva más amplia de la situación de conflicto y elaborar nuevos planteamientos que conduzcan a la resolución del problema. Muy utilizado en conflictos de relación y se enfoca en una causalidad circular que tiene en cuenta múltiples factores que tienen importancia en aquélla: actitudes de personas, creencias, costumbres, valores, modos de identidad, etc.

Este enfoque también tiene aspectos muy interesantes para la mediación del Defensor, por lo que se decide incorporar los métodos de esta escuela para ayudar a las partes a transformar las historias conflictivas que se gestionan en la Institución.

En resumen, estas corrientes inspiradoras generalmente aceptadas y reconocidas por la doctrina en esta materia, aportan elementos valiosos y han servido de inspiración en el diseño de definición del proceso de mediación del dPA, permitiendo incorporar a nuestra perspectiva y práctica aquellos aspectos que nos sirven de cada uno de ellas. Las intervenciones de mediación que lleva a cabo el dPA se derivan de conflictos no resueltos entre la ciudadanía (en su vertiente colectiva) y una o varias administraciones públicas, o los que se suscitan entre distintas administraciones públicas en la Comunidad Autónoma andaluza. No se atienden los conflictos suscitados entre sujetos privados, al exceder de las competencias otorgadas a la institución por su Ley reguladora.

La mediación del Defensor del Pueblo Andaluz, a la luz de lo antes expuesto, puede conllevar aspectos positivos para ciudadanía y administraciones. Para la ciudadanía, en la medida en que contribuye de manera directa a su empoderamiento y a potenciar la capacidad de autodefensa de sus derechos y libertades. Por lo que respecta a las administraciones, el diálogo y el consenso, ejes de la mediación, se vinculan también directamente con el principio de buena administración, de flexibilidad, participación y transparencia, potenciando con ello la innovación social en la protección de derechos. Se ha convertido en un proceso que humaniza la gestión y los roles de ciudadano/ciudadana y administración a través de las personas que acuden a ella. Algo que resulta recurrente es la prevención del método, pues rara vez no se termina una mediación donde las partes se faciliten los contactos directos para el asunto planteado y para el futuro, de motus propio.

El enfoque de mediación del dPA, partiendo de la concepción apuntada y de constituirse en una verdadera alternativa procesal dentro de la institución, de naturaleza autocompensativa, puede definirse como ecléctico y pretende defender y garantizar los derechos de la ciudadanía con una intervención que les facilite el diálogo, la comprensión mutua de sus respectivos intereses e historias, como mecanismo de incremento de la autodefensa y de la autonomía y el fortalecimiento de la participación y de la capacidad ciudadana para hacer valer por sí misma los derechos que le son propios. Además, el enfoque permite trabajar con la redefinición de la relación con vistas al futuro, con efectos preventivos de otros conflictos o de la posible multiplicación de la controversia y, finalmente, por supuesto, sin olvidar la solución del problema actual que se plantea, que se pretende lograr con un acuerdo que adopten las partes.

Las principales notas características del modelo de mediación del Defensor del Pueblo Andaluz se presentan de forma sintética en la siguiente tabla.

**Tabla 1. Características del modelo de intervención mediador del Defensor del Pueblo Andaluz**

<p>1. Respecto a la imparcialidad.</p>	<p>La mediación en el dPA vela por conjugar los intereses particulares de los colectivos de la ciudadanía con los intereses generales de la sociedad en la que aquellos se integran, lo cual podrá diferir en ocasiones de los de una o varias de las partes en disputa.</p> <p>La actuación del Defensor del Pueblo como institución mediadora es imparcial con las partes, puesto que no se posiciona con ninguna de ellas, pero es riguroso en todo momento, con el objeto del conflicto, es decir, con los derechos que están en juego. Tengamos en cuenta que la misión de esta Institución es garantizar y proteger los derechos constitucionales del Título I y del Estatuto de Autonomía de Andalucía recogidos también en el Título I.</p> <p>Por tanto, se ayuda a las administraciones y a los colectivos ciudadanos a encontrar por sí mismos vías de entendimiento y posibles soluciones, en el marco de la norma aplicable.</p>
<p>2. En relación con la voluntariedad.</p>	<p>La mediación del dPA es un ofrecimiento que las partes pueden aceptar voluntariamente o rechazar. Sin embargo, respecto a las administraciones públicas, se podría hablar de una voluntariedad mitigada, en la medida en que existe una obligación de asistir a la sesión informativa sobre la herramienta.</p> <p>El deber de buena fe y colaboración institucional de las administraciones con el Defensor se manifiesta con el cumplimiento de la atención a la sesión informativa previa al desarrollo del resto de fases del proceso mediador.</p>

<p>3. Acerca de la finalidad</p>	<p>Persigue un triple propósito.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Primero: ayudar a las partes a encontrar una posible solución al problema que afecta a la garantía de los derechos controvertidos.</li> <li>■ Segundo: procurar una mejora del clima de diálogo y entendimiento entre las partes, gestionando emociones, y apoyando la transformación de las narrativas de cada una, de manera que ambas logren construir una nueva historia común que pueda restaurar la relación.</li> <li>■ Tercero: trasladar la cultura mediadora a la ciudadanía ya las administraciones públicas, en un proceso de aprendizaje directo y de prevención del conflicto.</li> </ul>
<p>4. Propuestas</p>	<p>El dPA podría hacer propuestas de solución al asunto o asuntos planteados, si bien se reserva esta posibilidad para los supuestos en que las partes no hallen por sí mismas alternativas válidas, otorgando el máximo protagonismo a aquéllas. En dicho caso se deriva al estudio del asunto, cerrado sin acuerdo en mediación, al área supervisora.</p>
<p>5. Exigencia de mantener la confidencialidad</p>	<p>Es uno de los elementos más rigurosos que la definen y se deriva de manera directa de la imposición legal de este deber a la Institución del dPA, respecto de los asuntos y la identidad de las personas involucradas en las mediaciones que se realizan.</p> <p>En la generalidad de los asuntos son las propias partes las que levantan la confidencialidad de manera expresa y voluntaria, a fin de que la información llegue a la administración u otros involucrados en la materialización de los acuerdos.</p>
<p>6. Actuación ágil y potenciadora de la creatividad de las partes</p>	<p>La mediación del dPA es una actuación ágil y potenciadora de la creatividad de las partes para la búsqueda de nuevos enfoques al tratamiento del conflicto y a las posibles soluciones que se pueden plantear.</p>

Fuente: elaboración propia.

### 2.5.1. Principios inspiradores de la mediación del Defensor del Pueblo Andaluz

Una vez establecido el marco conceptual de la mediación que se define y desarrolla en la Defensoría, nos adentramos en el Título II de la Ley 5/2012 de mediación en asuntos civiles y mercantiles donde se enumeran los principios informadores de la mediación a saber: el principio de voluntariedad y libre disposición, el de imparcialidad, el de neutralidad y el de confidencialidad. A estos principios, el texto normativo añade reglas o directrices que

han de guiar la actuación de las partes en la mediación como son la buena fe y el respeto mutuo, así como su deber de colaboración y apoyo al personal mediador. Desde dicho marco, veamos su proyección en la mediación que se realiza en el dPA.

- a. Respecto a la **voluntariedad** del proceso, lo que supone que las partes son invitadas a una sesión informativa de mediación, en la que pueden decidir o no, iniciar el proceso. Incluso una vez iniciado, pueden ponerle fin sin alcanzar compromisos. En este sentido, vimos como el art. 26 del reglamento invoca el deber de colaboración de la administración para atender la sesión informativa de mediación. La Ley 5/2012 dedica su artículo 17 a la sesión informativa de mediación incluyéndola dentro del Título IV del procedimiento de mediación. Reconociendo así su importancia como momento en el que la persona mediadora informa a las partes o demás interesados sobre el proceso, para que decidan iniciarlo o no. Incluso dicha sesión no es confidencial y puede desarrollarse de forma abierta.

La voluntariedad podría entenderse quebrada en la medida en que existe el deber de auxilio<sup>11</sup>, con carácter preferente y urgente al Defensor, por parte de los organismos requeridos por éste. Sin embargo, es una oportunidad de dar cumplimiento a dicho deber de una forma colaborativa, y se predica respecto de la fase de investigación de los hechos, a la cual, se dedica entre otras cosas, como se verá precisamente la primera sesión de mediación. Es decir, toda administración invitada a participar en un procedimiento mediador del dPA debería acudir, en principio, a la sesión de trabajo que, como se verá en el procedimiento diseñado, se dedica a informar a las partes sobre la mediación, pero también se destina a analizar el conflicto.

---

<sup>11</sup> **Artículo 19 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andalúz:** 1. Todos los poderes públicos y organismos de la Comunidad Autónoma están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo Andalúz en sus investigaciones e inspecciones. 2. En la fase de comprobación e investigación de una queja o en expediente iniciado de oficio, el Defensor del Pueblo o sus Adjuntos, o la persona en la que deleguen, podrán personarse en cualquier centro de la Administración Autonómica, dependiente de la misma o afecto a un servicio público, para comprobar cuantos datos fueren menester, hacer las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria. 3. A estos efectos, no podrá negársele el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación.

Por tanto, esa primera fase de la mediación contribuye al esclarecimiento de los hechos discutidos y, en la medida en que sirve, también para la comprobación de las actuaciones de las administraciones públicas, la misma forma parte del deber de colaboración y auxilio debido por aquéllas a la Institución del dPA. A partir de ese momento, las partes afectadas por la queja (ciudadanía y administración) son libres de abandonar la mediación y, por supuesto, de acordar o no una solución al asunto. En la mayoría de las mediaciones realizadas dPA las partes han asistido con el propósito de trabajar por el problema en el mismo acto. Solo en contadas ocasiones alguna de las partes ha considerado no seguir.

- b.** Respecto de la nota de imparcialidad, la mediación en el dPA debe velar por conjugar los intereses individuales de la ciudadanía con los intereses colectivos de la sociedad, lo cual podrá diferir en ocasiones de los de una o varias de las partes en disputa. Por tanto, la actuación del Defensor del Pueblo como mediador será imparcial con las partes, puesto que no se posicionará con ninguna de ellas, y está ofreciendo una mesa de diálogo a la ciudadanía con la administración a la que aquel considera vulnerador de sus derechos, propiciando así un espacio de igualdad respecto al diálogo que se genera. Donde en muchas ocasiones, se ha procedido a aclarar situaciones, percepciones erróneas, malentendidos, facilitarse información y documentación, que han diluido o minimizado cuestiones de fondo planteada, simplificado el asunto o incluso diseñado hojas de rutas necesarias para avanzar en la situación de impás. En este sentido, en las mediaciones del dPA sí se parte de una reformulación del conflicto desde el derecho o derechos que la ciudadanía estima vulnerados como trasfondo de la discusión, es decir, con los derechos que están en juego que justifican la intervención mediadora, no pudiendo “mirar para otro lado”.
- c.** El modelo del dPA comparte el criterio de exigencia de mantener la confidencialidad, siendo ésta uno de los elementos más rigurosos que la definen. Este elemento deriva de manera directa de la imposición legal de este deber a la Institución del Defensor, respecto de los asuntos y la identidad de las personas involucradas en las quejas que se tramitan.

- d. Como no podía ser de otro modo, la mediación del dPA es una actuación ágil y potenciadora de la creatividad de las partes para la búsqueda de nuevos enfoques al tratamiento del conflicto y a las posibles soluciones que se pueden plantear. Por lo demás, las características propias de la fórmula mediadora son comunes a otros modelos y sistemas: es una actuación flexible, adaptable a las necesidades de las partes, que adquieren el total protagonismo en relación con el problema a solventar, siendo artífices por sí mismas del eventual acuerdo que pudiera suscitarse. Los plazos y las formas que se aplican a una mediación del dPA solo son orientativos y destinados a garantizar el mejor ritmo de las sesiones y la defensa de los derechos en discusión.
- e. Acerca de la finalidad de la mediación, puede afirmarse que persigue un triple propósito que ha quedado reflejado en el cuadro anteriormente expuesto. Primero: ayudar a las partes a encontrar una posible solución al problema que afecta a la garantía de los derechos controvertidos; segundo: procurar una mejora del clima de diálogo y entendimiento entre las partes, apoyando la transformación de las narrativas de cada una, de manera que ambas logren construir una nueva historia común; y tercero: trasladar la cultura mediadora a la ciudadanía en un proceso de aprendizaje directo y de prevención del conflicto.

### 2.5.2. Conflictos que se median en el dPA

Los supuestos en los que cabe utilizar la mediación en el dPA deben analizarse partiendo de tener en cuenta la diferencia entre las **potestades regladas**, que son aquellas en las que la actividad de la Administración se encuentra precisa y taxativamente establecida en la ley, frente a sus **potestades discrecionales**, que implican una facultad de opción entre dos o más soluciones igualmente válidas, según la Ley. Es aquí donde tiene mayor cabida la mediación del Defensor. Serán susceptibles de mediar, entonces, desde un punto de vista subjetivo todas las quejas cuya solución permita un debate entre distintas administraciones involucradas y/o entre dichas administraciones y la ciudadanía. Todo ello con el propósito además, de procurar una mejora del clima de diálogo y entendimiento entre las partes, y trasladar la cultura mediadora a la ciudadanía en un proceso de aprendizaje directo y de prevención del conflicto.

Por lo que respecta al ámbito objetivo, serán mediables en la Institución del dPA todas las quejas, ya sean presentadas a instancia de parte o abiertas de oficio, en las que el asunto discutible muestre que existen posibles alternativas de solución al caso a explorar en el proceso de mediación, puesto que, no se discuten derechos indisponibles para las partes (normas de derecho necesario sin posible discrecionalidad o modulación de efectos en su aplicación).

A modo meramente ilustrativo, podríamos pensar que se tratase de quejas con las siguientes características:

a. Quejas o conflictos en los que se debate un derecho controvertido, que en su interpretación permite un análisis común y una posible negociación entre las partes. Un ejemplo claro son los casos en los cuales la administración tiene un margen de discrecionalidad en el que pueden barajarse distintas interpretaciones y soluciones para garantizar ese derecho, como puedan ser derechos condicionados a unos requisitos que sean modulables e interpretables por la administración.

b. Quejas en las que existe una necesidad o interés insatisfecho, que podría no estar regulado en la norma. Es un conflicto no jurídico. Aunque haya normas posiblemente aplicables, el problema se centra en los intereses de las partes, en la necesidad de modificar una conducta.

Un ejemplo clásico de este tipo de conflictos son los que trasladan asociaciones de vecinos en relación con la corporación municipal con la que se ha roto el diálogo. Ambas partes precisan mejorar su relación y, en ocasiones, solventar alguna cuestión como puede ser el derecho al uso de un local municipal.

c. Quejas en las que sustancia un conflicto sub iudice, por lo que no podemos entrar en el fondo del asunto, pero respecto del cual las partes solicitan intervención para lograr mejorar el clima de entendimiento entre ellas, amén de esperar la resolución judicial. La mediación se dirigiría, en este caso, solo a reestructurar la relación entre partes, no a resolver el fondo.

- d. Quejas en las que se dirime el contenido de un derecho no desarrollado, o un derecho no condicionado y calificado como tal, es decir, que solo aparece enunciado, recogido en la ley como principio general pero no es un derecho subjetivo justiciable.

Son quejas relacionadas, por ejemplo, con el derecho a la vivienda, al empleo, etc. en las que no se plantea un posible incumplimiento de derechos reconocidos en la norma, sino la petición de un amparo en términos de justicia material. Analizados algunos de los supuestos que llegan al dPA, los/as ciudadanos/as desean expresar su malestar y que los poderes públicos les procuren respuestas o compromisos que pongan de manifiesto su voluntad política.

### 2.5.3. Desarrollo de la mediación en el dPA

El procedimiento de gestión de quejas, a través de la intervención mediadora en el dPA, se caracteriza por su flexibilidad y la autonomía de actuación de la persona mediadora, en función de las características del conflicto. Con todo, la mediación del dPA sigue una estructura de actuaciones, que se organizan en una serie de fases o etapas, que dirige el personal mediador en su ejercicio como gestor de conflictos. Dichas fases, con carácter general, se desarrollan siguiendo el siguiente esquema:

**Figura 2. Fases de desarrollo de los procesos de mediación realizados desde el dPA**



Fuente: elaboración propia a partir del Informe "Conclusiones. Servicio de mediación del Pueblo Andaluz. 2018".

El dPA ha diseñado una estructura para abordar la gestión alternativa de conflictos de forma simplificada y ágil en sus intervenciones. Si bien algunas quejas ciudadanas y de administraciones públicas se afrontan con métodos adaptativos distintos a la mediación (facilitación, intermediación, gestión de grandes grupos, etc.), se ha optado por otorgar mayor protagonismo a la mediación, que viene a dar título al área de trabajo especializada en esta herramienta, en orden a responder de forma más adecuada a la realidad sobre la que se interviene en esta Institución, puesto que la mediación suele ofrecer un mejor encaje con las características de los conflictos que se gestionan por el dPA.

Se ha indicado ya cómo dicha estructura, permite trabajar con la redefinición de la relación con vistas al futuro, con efectos preventivos de otros conflictos o de la posible multiplicación de la controversia, sin olvidar la solución del problema a través de un acuerdo de las partes.

A continuación, a describir de forma breve cada una de estas fases. Algunas de ellas, como se verá, en ocasiones se pueden agrupar en un solo acto.

### **Primera fase: Propuesta para participar en la mediación**

- Recibida la petición de mediación por una de las partes, o habiendo decidido el Defensor la oportunidad de intervenir en una queja con el procedimiento de mediación, el Servicio de mediación se dirige a las partes.
- Esta comunicación puede ser verbal o escrita, según aconsejen los términos temporales de referencia en el conflicto concreto, es decir, la posible urgencia que exista para resolver el asunto. O bien teniendo en cuenta el nivel de escalamiento del conflicto, que puede hacer difícil o desaconsejable mantener reunión conjunta y se realiza de forma separada por el grado de confrontación existente y las emociones en juego.
- El contacto con las partes, sirve para exponerles la decisión del Defensor de atender la queja concreta con la fórmula de la mediación. Se explican las razones que avalan dicha opción, se avanzan posibles ventajas que se pueden desprender y se recuerda a las administraciones su deber de colaboración y auxilio a la Institución del dPA.

- Es conveniente introducir en la convocatoria la filosofía del escenario: diálogo, cooperación y búsqueda de soluciones. E informar que las partes pueden ir acompañadas de personal asesor, y que sería interesante conocer ese extremo por la otra. Así mismo, según los casos, informar sobre el lugar de reunión y de cómo se desarrollarán las reuniones<sup>12</sup> en privado o siempre conjuntas.
- Si las partes aceptan, se pasa a la siguiente etapa.
- De negarse alguna de las partes, se interviene con el mecanismo de supervisión clásico, si procede, es decir, si se dan los requisitos legales y la valoración de la existencia de elementos indiciarios de alguna irregularidad en el comportamiento de las administraciones públicas.
- En caso de que no proceda actuarse con el modelo de supervisión, se cierra el expediente de queja sin más actuaciones, todo lo cual se comunica de forma oportuna a las partes, con carácter formal.

### **Segunda fase: Convocatoria para la celebración de la primera sesión**

- Cuando las partes han aceptado someter su conflicto a la mediación del dPA, se les remite una convocatoria que contempla el lugar, fecha y hora en la que se celebrará la sesión de trabajo, procurando coordinar las disponibilidades de todas las personas que participarán en ella.

---

12 Las reuniones privadas sirven para adquirir una primera información, aclarar en privado algún aspecto que no esté siendo tratado con claridad por las partes o para el propio DPA en su papel de mediador, así como para poder reequilibrar eventuales situaciones de ejercicio del poder en la mesa o abordar posibles momentos de estancamiento de la negociación, en la cual sea oportuno recordar a las partes cuáles son las alternativas a la no adopción de un acuerdo en el seno de este proceso. Esto es una función muy importante de las reuniones privadas, porque permite al mediador/a recordar a las partes cuál es su salida si la mediación no termina con acuerdo, cuáles son las vías que tiene disponibles fuera de la mesa, y que por lo general serán menos atractivas que cualquier posible acuerdo, de lo contrario, no le merecería la pena continuar dialogando. Este "tocar la realidad" alternativa es clave para refrescar el compromiso del trabajo con la otra parte y el esfuerzo en hallar una solución consensuada (más allá, por ejemplo, de acudir a una vía judicial, si es que fuera posible, o cualquier medida de presión sin resultado cierto). La importancia de recordarles a las partes que pueden celebrarse reuniones privadas es clara, porque una vez se reúnan conjuntamente, cualquier sesión en privado puede generar sospechas de alineamiento del/la mediador/a con la otra. Por eso, si están avisadas, si el DPA necesita aclarar algún aspecto con una de las partes, lo comunica a la otra y sabrán que es habitual que este tipo de circunstancias se de, porque ya lo sabían, ya se les dijo. Es más, suele convenir que siempre que sea aconsejable sentarse en privado con una parte, luego se repita la operación con la otra, aunque no sea necesario, a efectos de equilibrar la percepción sobre la atención prestada a ambas.

- Dicha convocatoria se puede llevar a cabo de manera conjunta con la anterior fase, de manera que en la conversación que se sostiene con las partes, a veces se propone la celebración de la citada reunión de forma inmediata, aprovechando la asistencia de todos/as.
- Cuando estas fases se desarrollan verbalmente, por razones de urgencia o inmediatez, la persona mediadora redacta una diligencia interna en el expediente, que deja constancia expresa de dichas actuaciones con las partes.

### **Tercera fase: Celebración de la sesión mediadora**

- Es una fase muy importante que requiere máxima concentración en el tipo de actuación diferenciado de la supervisión clásica. En ella, se produce el despliegue en toda su amplitud de las técnicas mediadoras. Si bien desde el inicio del expediente y en sus comunicaciones con las partes se dejan ver dichas técnicas en la reformulación y descripción objetiva del conflicto y en el lenguaje que invita a diálogo, cooperación y consenso, como podrá comprobarse en los escritos que se adjuntan como anexo.
- La participación directa de las partes es un eje de la actuación de mediación del Defensor, para procurar que se involucren con el debate y la posible solución al conflicto.
- Consta de 5 etapas:

#### **1. Acto de apertura e información de las partes**

- El Defensor desarrolla un breve discurso para la presentación del modelo de intervención a las partes. En concreto, se orienta a informarlas sobre el objetivo de la mediación del dPA, es decir, qué pueden y qué no deben esperar las partes con esta intervención, en aras de evitar generar expectativas que luego no puedan satisfacerse.
- Se resaltan las principales características de la actuación mediadora: confidencialidad de los datos tratados, flexibilidad y agilidad en el proceso, ejercicio de imparcialidad y naturaleza jurídica de los acuerdos y sus posibilidades de ejecución e impugnación.

- Se recuerda sin rigores de procedimiento, el ejercicio de imparcialidad del dPA en la mediación respecto de cada una de las partes involucradas, que actuará como garante de los derechos en el posible acuerdo que se alcance, pero sin abogar por alguna, del cual solo serán protagonistas ellas mismas, quienes se esforzarán por hallar la mejor solución a su controversia.
- El consentimiento expreso de las partes para participar en la mediación se ratifica de forma verbal en dicho momento, dado que suelen haber aceptado por escrito a la petición de sometimiento a mediación remitido previamente a la celebración de esta sesión.
- Por otra parte, se aprovecha el discurso de presentación para explicar cómo se van a desarrollar las sesiones de mediación, que podría ser más de una, qué duración puede tener el proceso y cómo es la dinámica del encuentro.
- Se recuerda a todas las partes involucradas en el conflicto que si lo desean pueden abandonar el proceso una vez comenzado en cualquier momento.
- El escrito de convocatoria incluye la solicitud de manifestación expresa de aceptación de acudir a la sesión informativa. De celebrarse la sesión y aceptarlo dando continuidad a la mediación que es lo habitual, queda recogido el consentimiento en el resumen de la reunión que finalmente redacta la persona mediadora. En nuestro caso, luego se observará el documento de confidencialidad que firman las partes en la sesión de inicio y que cumple las funciones de consentimiento de participación y uso de la información del proceso. La práctica de la mediación en el dPA demuestra que el consentimiento expreso de las partes para participar en la mediación, aunque se realice de forma verbal, permite avanzar hasta la siguiente etapa de la mediación, involucrando a las partes con el procedimiento, en la medida en que se les requiere que nos cuenten su enfoque del problema y cómo se sienten en ese momento.
- Se invita a las partes a exponer sus perspectivas sobre el asunto, dando así continuidad a la sesión e inicio del proceso una vez informados y resueltas posibles dudas sobre el mismo.

## 2. Debate para la Adquisición de información

- En esta fase, clave para la mediación, el Defensor se halla inmerso en la investigación de los hechos, desde un prisma distinto al de la supervisión clásica. Su objetivo último es conocer y comprender en profundidad los aspectos que conforman el conflicto. Así además de ampliar la información sobre los hechos, se obtendrá información adicional sobre el resto de los parámetros del conflicto (las emociones, canales de comunicación, sobre las causas y consecuencias del conflicto que entienden las partes como claves del problema, los contextos en los que se originó el conflicto)<sup>13</sup>.
- En esta etapa se desarrollan técnicas de comunicación y escucha activa, que permite a las partes expresarse acerca de sus emociones y de los hechos que les preocupan en relación con el caso. La persona mediadora indagará en los intereses de cada una, procurando conocer en profundidad los aspectos que conforman el conflicto y su contexto. Se añade así con la mediación, el valor indiscutible de la generación de diálogo entre las partes, incluso el logro de que empaticen entre ellas y comprendan mejor sus respectivos enfoques y argumentos. Para ello, se utilizan las técnicas y las habilidades propias de la mediación<sup>14</sup>.

13 Recuérdese en este sentido los parámetros de análisis de Lederech que los mediadores tienen en mente.

14 Entre otras técnicas, el dPA utilizará las siguientes, en la fase de recogida de información a través de la participación directa de las partes: Practicar la escucha activa. El dominio de estas herramientas para el Defensor es esencial. La retroalimentación de la información a las partes contribuye a anclar la información importante, a resaltar las emociones y los sentimientos que acompañan a las personas en la vivencia del problema y a identificar sus necesidades primordiales. La escucha activa significa también reformular los aspectos negativos que se pueden arrojar en una intervención con respecto a la otra parte, procurando neutralizar esos efectos y concentrar el foco en el problema y en los hechos, no en las personas. Esta cuestión permite a las partes trabajar sobre elementos objetivos y avanzar en la evaluación de posibilidades de solución. Por lo que se refiere al arte de preguntar, el Defensor tendrá presente cuándo es más oportuno realizar distintos tipos de preguntas. Por ejemplo, podrá plantear una pregunta abierta, que provoque que las partes cuenten y desarrollen argumentos en mayor extensión y, en otros momentos, será más favorable reconducir una información, a través de la formulación de una pregunta cerrada que permita concretar aspectos importantes. Identificar y diferenciar las posiciones iniciales de las partes de los conceptos generales que necesitan satisfacer: los intereses que subyacen versus las peticiones de inicio. Al ser conceptos más amplios, las necesidades o intereses permiten enriquecer el debate sobre posibles soluciones alternativas, generan mayor valor en la negociación que pueda desarrollarse entre las partes. Por eso, será clave ir asentando esos intereses comunes o no comunes, para construir un escenario lo más rico posible. Elaborar un listado de temas a tratar, que contemplará cualquier aspecto que las partes, o una de ellas, desee abordar en la discusión porque para ella sea importante, con independencia de que finalmente pueda ser o no un asunto con solución. Esta labor no es baladí, en la medida en que contar en todo momento con la visión de los temas que se van a tratar en la mesa, permite a las partes relajar su ansiedad por abordar el que más le preocupa, le resulta más urgente o apetecible. Añade otro valor no menos interesante, que es mostrar el avance en el debate, pudiendo recordarse en cualquier punto del proceso los resultados del esfuerzo que las partes han dedicado hasta ese momento y animarlas a continuar.

- Las partes, que podrán asistir acompañadas de personal asesor, serán escuchadas personalmente, en todo caso. Si la persona mediadora va acompañada de un profesional de la Oficina del Defensor, experto/a en la materia de fondo a abordar en la discusión, se explicita que no podrá participar en la elaboración de propuestas de resolución sobre el asunto al propio Defensor, en el supuesto de que no se alcanzase acuerdo en todo o parte de la controversia y, finalmente, se hubiera de intervenir con el procedimiento de supervisión y con resolución de cierre para gestionar ese aspecto.
- Siempre que resulte necesario, la persona mediadora se reunirá en privado con una parte, y luego con la otra, a efectos de equilibrar la percepción sobre la atención prestada a ambas. Si bien, se tenderá a usar la sesión conjunta en la medida de lo posible, recurriendo a caucus o sesiones privadas como herramienta cuando sea oportuno.
- La exposición de las partes debe propiciar una información suficiente para que la persona mediadora pueda realizar, junto con las partes, un listado de temas o cuestiones que ha detectado en las partes como objeto de trabajo de la reunión.

### 3. Generación de opciones de solución y elaboración de propuestas

- Elaborado de común acuerdo con las partes el temario de los aspectos a trabajar, procede provocar que en cada uno de ellos la generación de opciones que permitan alternativas viables de solución, si fuera posible. Se pueden usar técnicas como la lluvia de idea que permita fomentar la creatividad de las partes en la búsqueda de posibilidades de acercamiento, de avance.
- Si las partes traen una alternativa, y no existe seguridad sobre su viabilidad o no, por abstracta o peregrina que parezca en un inicio, podría ser el germen de otra más concreta o realizable. Pero sobre todo, genera clama y sosiego cuando la Administración explica las limitaciones, barreras u obstáculos que dicha propuesta puede presentar en términos administrativos, de tiempo, de autorizaciones, etc.
- Se dirige el debate, asistiendo a la negociación hasta que se vayan logrando avances y/o acuerdos parciales que lleven a un posible acuerdo de cierre. Ayudar a visualizar las alternativas propuestas y las que tendrían si no acuerdan.

- En los casos en que las partes se agotan y no son capaces de proponer soluciones al problema, el Defensor podría realizar algunas propuestas, que no son vinculantes. Sin embargo, no es nuestra práctica mediadora, si se llega a esta situación recurrimos a asesoramiento técnico de la institución para que se estudie el asunto para su posible gestión por supervisión. En este sentido se prioriza la mediación autocompositiva genuina, provocando que sean las partes quienes, en última instancia definan las posibles salidas más adecuadas para ellas, a riesgo de cerrar sin acuerdo. Todo ello en aras de contribuir a la estabilidad del acuerdo y a fomentar la autonomía de las partes.

#### 4. Redacción del acuerdo

- El acuerdo siempre es algo deseable para las partes y para el Defensor, como mediador. Sin embargo, la no adopción de este o el logro de un acuerdo parcial también conlleva aspectos positivos para las partes, puesto que una buena mediación habrá mejorado la capacidad de aquéllas para entenderse mutuamente, de ponerse en el lugar del otro, de pensar en el problema objetivamente, de orientarse a la búsqueda común de la salida al conflicto. Esto por sí mismo, ya habrá sido aprendizaje para las partes y podría haber mejorado su interlocución en un futuro no lejano. En definitivas, puede conllevar un efecto preventivo de conflictos.
- En el caso de que se alcance un acuerdo por las partes, como norma general, la persona mediadora recoge con las partes los compromisos adoptados y se pone especial cuidado en aspectos formales de la redacción<sup>15</sup> que se dará posteriormente al mismo. En todo caso, se da traslado a las partes del documento de conclusiones provisionales, hasta configurar un texto final de conclusiones definitivas.
- Una vez recibido por las partes, estas tendrán 15 días desde la recepción del documento provisional para sugerir cambios, o reformular lo expresado en él, si argumentan algún tipo de disconformidad con la redacción. Y en caso de existir, se vuelve a dar traslado a las partes de las rectificaciones justificadamente.

---

15 Uno de los elementos más importantes a tener presentes en la redacción del acuerdo es el equilibrio de las distintas aportaciones que hace cada parte, lo cual puede contribuir en buena medida a la defensa del acuerdo frente a sus representados en la mediación. Este supuesto se produce, de manera habitual, en los casos en que el conflicto tiene naturaleza colectiva y no todas las personas involucradas en el mismo pueden participar directamente en las sesiones de mediación, para lo cual, se nombran representantes al efecto.

- La conformidad de las partes con el resumen, dan por definitivas las conclusiones y los pactos que en él se incluyen. De todo esto son informadas las partes en la sesión inicial del proceso. Dicho documento exponiendo los aspectos consensuados y que da fe de lo ocurrido, poniendo fin al expediente, es firmado por el Defensor.
- Una diferencia en la actuación mediadora del dPA, al menos hasta el momento, es el hecho que el acuerdo, no se pasa a la firma de las partes, pero sí asumen llevar a cabo las actuaciones pactadas, en la medida en que el Defensor las recoge en un documento que resume la sesión<sup>16</sup>. Se sienten comprometidos y reconocidos en dicho documento resumen que aparece firmado por el Defensor.

### 5. Acto de finalización de la sesión de mediación

- En cuanto al acto de finalización de la sesión de mediación, el Defensor aprovecha este momento para agradecer a las partes la colaboración institucional prestada, así como el esfuerzo dedicado a la comprensión de la otra parte, a la búsqueda de alternativas y pone énfasis en los aspectos positivos del desarrollo del proceso hasta ese momento: los avances logrados, su capacidad para dialogar por sí mismas, como han demostrado y, en el mejor de los casos, la importancia del acuerdo o acuerdos adoptados.
- Este acto se produce en todas las sesiones de mediación, ofreciendo también a las partes la mediación para cualquier conflicto futuro en el que requieran la intervención del Defensor como mediador o garante de derechos, en términos generales.
- Los asuntos que no se resuelvan por la vía de mediación se pueden reconducir para otro tipo de intervención del Defensor del Pueblo Andaluz, como la supervisión.
- En este momento se les entrega a los participantes los cuestionarios de satisfacción sobre el proceso de mediación que pueden realizar en el momento o enviarlo por correo electrónico.

---

<sup>16</sup> Un aspecto clave vinculado al acuerdo, en nuestro caso, el texto de conclusiones es lo que se denomina el "balanceamiento" o la puesta en cuestión de cualquier punto que pueda resultar controvertido en su aplicación. Para ello, es conveniente su lectura en voz alta, para permitir a las partes y al/la mediador/a asegurar la conformidad real con lo acordado, provocando con ello posibles dudas o inseguridades para ser aclaradas y que no se generen con posterioridad y puedan dar lugar a un incumplimiento de los pactos. Sin embargo, el hecho de posponer en el tiempo la redacción de los acuerdos, no permite la aplicación de esta útil herramienta de la mediación.

### **Cuarta Fase: Actuaciones de Cierre.**

Validado el resumen de la mediación por las partes, de forma expresa o tácita por el transcurso de los 15 días para formular modificaciones, es necesario incorporar al proceso de mediación algunas actuaciones formales que permiten declarar el cierre de la actuación mediadora. Es lo que hemos denominado actuaciones de cierre. Esas actuaciones contemplan la conclusión redactada de manera muy breve y donde se expresa si ha habido acuerdo o no<sup>17</sup>. También las particularidades del cierre que pueda ser en vías de solución por la demora en la ejecución de lo acordado. En todo caso, sí es necesario dejar constancia en este documento de su existencia, al igual que la de un protocolo de actuación en mediación, cuyo flujograma se recogerá más adelante.

En la actualidad, se están perfilando, además, aspectos técnicos para la incorporación al sistema de tratamiento y gestión informática de los expedientes de queja tramitados a través de mediación, así como de la incorporación de los compromisos relativos a la mediación del dPA con la ciudadanía en la carta de servicio. Y en este sentido, *los procedimientos tienen la finalidad de dotar de estabilidad y seguridad a las partes que los protagonizan. Por ello, y dentro del marco de compromisos que el Defensor asume con la calidad de los servicios que presta su Oficina, se ha diseñado un modelo de mediación que, dentro de la flexibilidad que debe presidirla, sí cuente con una estructura y unos plazos que sirvan de referente.*

Para cerrar esta parte del Informe y a modo de conclusión, es importante mencionar que, en la encuesta de satisfacción del usuario, el 95% de los casos de mediación en esta institución son valorados con un alto y muy alto nivel de satisfacción en el proceso, con profesionalidad de los mediadores/as, incluso, en los supuestos de no acuerdo. Ello demuestra la potencialidad de la herramienta para la restauración del clima de paz social, sustituyendo la confrontación por el diálogo y el respeto, aprendiendo a gestionar la comunicación y las emociones a fin de que esas relaciones sean estables en el tiempo.

---

17 En el caso de que se redacte acuerdo entre las partes, si no se optara por el escrito de conclusiones que opera en ocasiones en nuestro modelo de intervención mediador, puede discutirse si dicho acuerdo debe incorporarse al acta final de la mediación o si se acompañaría como texto aparte, firmado solo por quienes lo suscriben, es decir, sin la firma del Defensor. Entendemos que esta discusión puede arrojar claridad al debate sobre la naturaleza y eficacia de los acuerdos adoptados en el proceso de mediación de la defensoría.

### 3. La gestión del proceso de mediación en el dPA: protocolo de tramitación interno

**A**

bordamos ahora la gestión interna de los expedientes por parte del Área de Mediación del dPA. Para ello, resulta oportuno resumir de forma sucinta el proceso de acceso de un asunto para ser tramitado por la Institución, al objeto de crear mayor entendimiento sobre el circuito que se describe en las páginas siguientes.

La ciudadanía presenta sus problemáticas que son registradas (Registro) y notificadas a la Secretaría General, donde el personal técnico hace una primera valoración del asunto y lo decreta (Unidad de Decretación) al área correspondiente según la materia o materias afectadas en el asunto.

En el área de cultura de paz y justicia, alineada con el ODS 16, se incluye el servicio de mediación que funciona de manera transversal a todas las áreas, pudiendo así integrar los diferentes aspectos que se presenten en situaciones complejas para un tratamiento global. Se hace constar que al área de mediación se decretan los asuntos que la ciudadanía presente de forma colectiva. Y también se estima la posibilidad de estudiar la posible mediación cuando del contenido del asunto se deduce un interés general o colectivo, pese a una presentación individualizada. Así surge la necesaria coordinación entre las áreas desde este momento inicial, decisivo para el tratamiento del asunto.

Y en este sentido se identifican las siguientes necesidades:

- La necesidad de que tanto el personal técnico que realiza la decretación, en la medida que da la primera lectura del conflicto presentado, como los asesores de Áreas que toman la determinación sobre el proceso de gestión, y el personal que gestiona materialmente el asunto (asesores técnicos) tengan destreza en el análisis apriorístico de los parámetros del conflicto (persona, problema, y proceso), que les permita crear una conversación acompañada sobre los parámetros sobre los que se estudia y se plantea el abordaje o no del asunto, para una posible mediación.
- Determinar criterios dirigidos a concretar dentro de las materias aquellas cuya gestión puedan ser más susceptibles o no para un contexto de mediación.
- La necesaria existencia de una forma de interrelación para la coordinación, comunicación y cooperación entre las distintas áreas y el servicio de mediación para el afrontamiento del asunto. En el flujograma interno desarrollado por la asesora del Área de Mediación en 2018 y que se aporta a este trabajo, se evidencia esta secuencia.

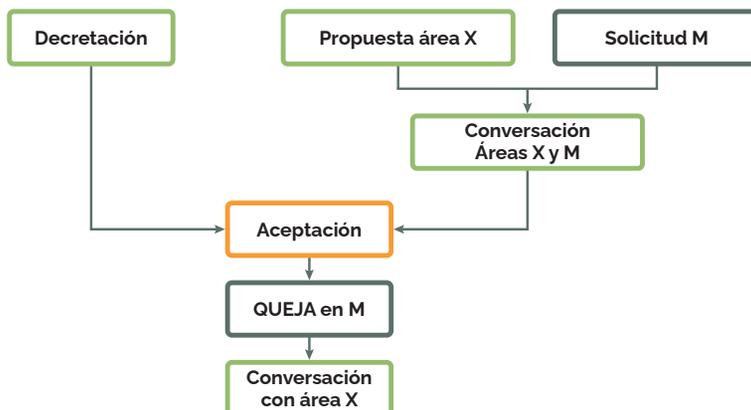
Tras identificar las distintas personas que toman parte en la decisión de gestionar un asunto (queja) por mediación, reanudamos la explicación desde la recepción del mismo en el área de mediación de la dPA, pudiendo llegar de varias formas:

- Directamente desde Secretaría General, a través de la Unidad de Decretación, al Asesor de Área, quien analiza el contenido disponible y si reúne los mínimos requisitos para ser aceptada. Si el asunto es colectivo se decreta al área de mediación y se notifica al área de la materia afectada. De esa manera, la asesora del área de mediación comentará el asunto con el del área de la materia correspondiente a fin de que aporte lo que considere oportuno. Así, o bien se da de alta por el área de mediación, o se plantea la posible derivación del asunto al área de la materia correspondiente para su intervención por el procedimiento tradicional de supervisión.

Este supuesto se da cuando se observa que existen quejas individuales, ya en proceso de supervisión, por ejemplo, para no reiterarnos y continuar en el mismo enfoque.

- El asunto también puede ser propuesto al área de mediación por otra área, al inicio o durante la tramitación de una intervención tradicional de supervisión en atención de las particularidades del asunto y la conveniencia de crear un contexto de diálogo y comunicación directa, y cooperación entre las partes (ciudadanía y administración). Los asesores/as correspondientes conversarán para dirimir si reúne los condicionantes para que el asunto sea mediado y determinar el propósito de la intervención mediadora. Podrá aceptarse o rechazarse la propuesta de forma argumentada por la asesora de mediación.
- El asunto puede ser propuesto por el área de mediación a otra área a la que decretaron el asunto inicialmente y si se considera la oportunidad de ser mediada. Para ello la asesora del área de mediación se reunirá con el área correspondiente para dirimir si reúne los condicionantes para que el asunto sea mediado. Igualmente, podrá aceptarse o rechazarse la propuesta/solicitud de mediación. Si se acepta, se dará de alta el asunto en el área de mediación.

Figura 3. Esquema de llegada de quejas a Mediación



El anterior gráfico muestra cómo, desde que decretación o un área diferente a mediación propone al área de mediación la tramitación de un asunto, la asesora de mediación asignará la queja a la persona mediadora que corresponda.

Respecto a la conformación de los expedientes de mediación y su tramitación, nos referiremos a lo largo de este trabajo a dos aspectos que corresponden a la persona mediadora: la conformación de la carpeta física del expediente y completar en la aplicación telemática de la defensoría el expediente para su gestión.

En cuanto a la conformación de la carpeta del expediente, como se explicará y mostrará más adelante, contendrá siempre tres documentos básicos: el mapa del proceso, el documento de aceptación de confidencialidad y la encuesta de satisfacción del usuario/a.

La persona mediadora, una vez que le asignen el asunto en la aplicación telemática de gestión de la defensoría, procede a incorporar los datos necesarios de cumplimentación del asunto para poder tramitarlo (información relativa a las personas interesadas, los organismos afectados, localización, descripción del conflicto, materias afectadas en la problemática, materias transversales en su caso, etc.). Con ello, accederá a la información remitida por la ciudadanía vinculada al expediente telemático, y podrá proceder al análisis del conflicto.

En la medida en que la persona mediadora inicia el expediente, podrá requerir más información a la ciudadanía antes de admitir a trámite, y en cumplimiento de las exigencias mínimas para cualquier intervención de la defensoría, a través de la petición de **ampliación de datos**.

Si la ciudadanía ha presentado la información de forma completa conforme a las exigencias legales, y es suficientemente clara a nivel informativo, se produce la **admisión a trámite** que podrá ir acompañada de la **petición de asistencia a sesión informativa de mediación**. Dicha petición suele ir acompañada de una propuesta de fecha tentativa de **convocatoria para la celebración** de la sesión informativa y/o de mediación, tal y como se explicó en las fases del procedimiento.

### 3.1. Criterios de decretación y criterios para la derivación por las áreas

Una vez conocida la forma de acceso del asunto al área de mediación y con carácter previo a continuar explicando la tramitación, debemos referirnos a los criterios establecidos para asignar el asunto a mediación, o derivar de un área material a la de mediación.

#### **a) Criterios de decretación para asignar un asunto a mediación**

Inspirados en los documentos de las guías del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) que se elaboraron para facilitar a los jueces la reflexión sobre la conveniencia de derivar a mediación, se proponen aspectos a tener en cuenta por parte de decretación para derivar asuntos a mediación:

#### **Figura 4. TEST DERIVACIÓN DE QUEJAS A MEDIACIÓN.**

Test para ayudar en el diagnóstico del caso concreto. Si la pregunta no es pertinente o la respuesta no es clara, seleccione la columna "DUDA".

CONDICIONES MARCO	SI	DUDA	NO
1. ¿El promotor de la queja es un colectivo o varias personas?			
2. ¿Existe una petición de mediación por parte de los promotores?			
3. ¿Existe margen en el asunto para alcanzar un acuerdo?			
4. ¿Existe alguna otra queja abierta que implique a una o varias partes sobre cuestiones relacionadas?			
5. ¿Es la queja compleja por el número de partes implicadas?			

IDONEIDAD DEL CONFLICTO	SI	DUDA	NO
6. ¿El conflicto requiere rapidez o inmediatez de intervención?			
7. ¿Sería oportuno un plan de contingencia ante la dificultad de resolución de la queja o su tardanza?			
8. Según tu experiencia ¿es posible tener respuesta o resolución de este conflicto si las partes hablan?			
9. ¿Es posible que el conflicto sólo represente una parte de otros conflictos subyacentes no manifestados?			
10. ¿Existe una alta probabilidad de que el caso sea complejo por falta de pruebas, cuestiones complejas?			
11. ¿Es probable que sea difícil ejecutar la resolución?			
12. ¿La mediación de la queja podría restablecer costes del conflicto (personal, relacional y de contenido), entre las partes ?			
13. ¿Desempeñan las emociones un papel principal en el conflicto?			
14. ¿Existe alguna posibilidad de que la decisión no sea equitativa o justa para al menos a una de las partes? (p.e. falta de pruebas, errores de procedimiento, etc.)			
CONDICIONES DE BUENA VOLUNTAD	SI	DUDA	NO
15. ¿Es importante para las partes mantener relación en el futuro?			
16. ¿Es el resultado de la resolución de la queja incierto para las partes?			
17. ¿Es importante para las partes controlar el resultado del conflicto?			
18. ¿Es importante para las partes controlar los plazos y organización del proceso de decisión?			
19. ¿Es importante para las partes que se produzca una aclaración pública?			
20. ¿Apoyan los abogados o las partes la idea de una solución negociada/mediación?			

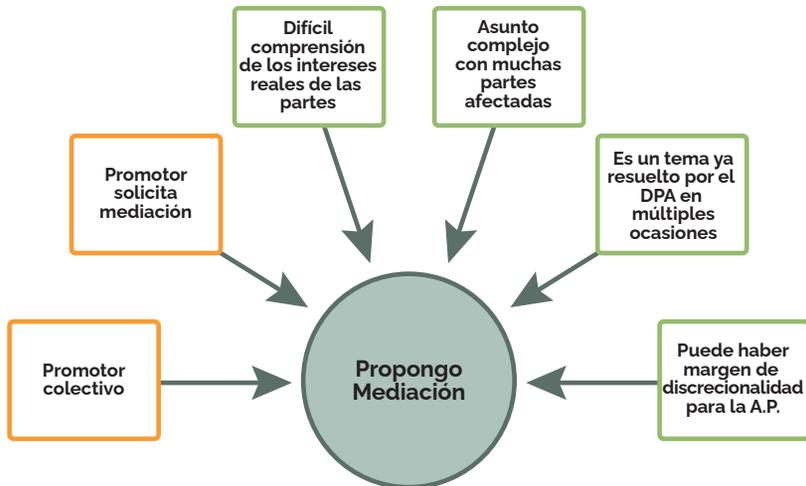
BENEFICIOS DE LA MEDIACIÓN	SI	DUDA	NO
21. ¿Ayudaría la mediación a restaurar el diálogo/relación entre las partes?			
22. ¿Sería útil encontrar una solución adaptada que vaya más allá del marco jurídico aplicable?			
23. ¿Ayudaría la mediación a revelar información delicada en un entorno confidencial?			
24. ¿Ayudaría la mediación a establecer las condiciones para que se produzca una disculpa?			
25. ¿Facilitaría la mediación la oportunidad a las partes de llevar a cabo una "comprobación de la realidad" con respecto a que sus posiciones y/o probabilidades prevalezcan en el conflicto?			

Una mayoría de respuestas afirmativas indica que la mediación puede resultar un procedimiento más apropiado que la resolución de un tercero.

#### ***b) Criterios facilitados a las áreas para derivar a mediación.***

En orden a facilitar a los/as asesores/as en otras áreas el análisis de sus quejas y asuntos con un enfoque autocompositivo y que puedan proponer a los/as mediadoras un tratamiento de negociación, mediación o intermediación, se acompaña el siguiente formulario que contempla un test orientativo para decidir la elaboración de una propuesta de derivación.

**Figura 5. Criterios para proponer la intervención mediadora en una queja de mi área**



90

Si la queja reúne cualquiera de los dos criterios señalados en rojo, se aconseja plantearse la posibilidad de gestionarla con mediación.

El resto de criterios y el test que se acompaña os puede ayudar a decidir:

**FIGURA 6. TEST ORIENTATIVO PARA DECIDIR**

IDONEIDAD DEL CONFLICTO	SI	DUDA	NO
El asunto es colectivo (plataforma, asociación, una Admón., etc)			
El promotor pide mediación expresamente			
La queja requiere una rápida intervención			
La queja es compleja porque existen muchas partes involucradas			
Puede haber intereses ocultos en las partes que desconocemos			
Podría ayudar a resolver el problema el que las partes hablen			
La relación entre las partes es importante o tendrá continuidad de futuro (por ej. Una asociación y un Ayuntamiento)			
Ante la falta de respuesta de la Administración, habría que actuar (al menos con medidas contingentes).			
La decisión final puede no ser equitativa o justa aunque sea legal			
Es importante para las partes una aclaración pública y/o una disculpa			
<b>SI LA MAYORÍA DE RESPUESTAS ES AFIRMATIVA, LA MEDIACIÓN SERÍA ÚTIL</b>			

## 3.2. Fase de estudio y la admisión a trámite del asunto

La asesora del Área de Mediación asignará la queja a la persona mediadora que corresponda. La adjudicación la llevará a cabo en función del contenido del asunto, de la experiencia previa del personal mediador en conflictos similares, las cargas de trabajo del área, como principales elementos a tomar en consideración, sin perjuicio de otros posibles. Si bien es un criterio del área de mediación **promover la diversidad** y versatilidad en las intervenciones de los asesores técnicos de mediación, de manera que la persona mediadora esté preparada para el afrontamiento de mediación de cualquier escenario y no crear mediadores especialistas por materias. Entre los criterios prioritarios que informan la mediación del dPA, se prioriza que la persona mediadora sea una buena gestora del proceso mediador, por el que fluye la posible negociación colaborativa entre las partes y que sepa integrar los elementos que aquéllas necesitan, como puede ser su asesoramiento. La persona mediadora no es responsable del resultado sino del proceso para llegar a él.

La persona mediadora inicia la valoración del asunto a través de la información aportada y decide la estrategia de intervención, a partir del análisis de los parámetros del conflicto apuntados (persona, problema y proceso). En concreto, revisará los siguientes aspectos:

- Partes presumiblemente implicadas y partes que podrían ser coadyuvantes.
- Contexto (prensa, publicaciones, previos en la Defensoría -quejas previas, relacionadas, consultas, etc.-)
- Fondo del asunto, la cuestión jurídica y derechos presumiblemente vulnerados, así como posibles intereses subyacentes que fueran estimables, susceptibles de contrastar.
- Procesos y conversaciones llevados a cabo por las partes antes de presentar queja y canales de comunicación usados en su caso.
- Posibles apoyos al proceso mediador que considere: otro mediador, asesores, presencia de estudiantes en prácticas, etc.

Como se ha indicado, el/la mediadora interrelaciona con el área técnica si lo considera necesario para compartir aspectos jurídicos o normativos del asunto y comentar el obje-

tivo de la mediación que se propone. Ello le facilita a la persona mediadora la comprensión de la discusión jurídica cuando se celebra la mediación, permitiéndole enfocar su intervención en aspectos relacionales necesarios para crear un contexto de colaboración. Además, es recomendable conocer la contextualización jurídica que en la materia concreta mantiene la defensoría. Ello permite crear contextos realistas y no generar expectativas falsas a los ciudadanos en muchas ocasiones.

La persona mediadora comenzará a contactar con las posibles partes involucradas, si fuera posible, a efectos de determinar si deben ser invitados a mediación o no y para obtener más datos sobre el fondo del asunto, las relaciones entre partes y el contexto. Y como se ha comentado, de dicha ampliación de información puede devenir incluso un cambio de procedimiento si, tras el estudio del caso, resultara más efectiva una intervención distinta a la mediación (intermediación, facilitación, gestión de grandes grupos o asesoramiento en conflicto, incluso el cierre de la queja por no reunir requisitos, o posible derivación a supervisión).

92

Aceptada la gestión mediadora de un asunto que resulta documentalmente suficiente y claro, el mediador puede proceder a la **admisión a trámite** que puede incorporar la invitación a la sesión informativa de mediación con una fecha posible para la celebración de la sesión, el lugar y la hora.

La experiencia nos ha mostrado que existen en esta parte inicial de gestión aspectos claves conducentes a materializar el encuentro:

- Calendarizar desde el primer contacto con las partes la propuesta de invitación a sesión informativa de mediación, con indicación del día, hora y lugar. Los mediadores se desplazan por todo el territorio andaluz en función de la ubicación del conflicto. Solo los asuntos de Sevilla se suelen celebrar en la sede de la defensoría. Si de la problemática se deduce la conveniencia de acudir al lugar se mantiene el criterio de la flexibilidad.

En este sentido es de agradecer al Consejo Andaluz de Relaciones Laborales la cesión de los espacios a nivel provincial del SERCLA, así como a todas las administraciones locales, supra-locales y autonómicas que han cedido sus espacios para la celebración de las mediaciones.

- Tras la propuesta de celebración del encuentro, se suceden contactos telefónicos que contribuyen a crear el contexto de la mediación. Esos contactos los lleva a cabo directamente la persona que mediará y que será quien solvente dudas con las partes.

La generación de confianza en el personal mediador y en el proceso es clave para que las personas acudan y se sientan cómodas y seguras. Por ello, resulta esencial para que acudan tanto la ciudadanía como la persona que representa a la administración, una labor conducente a relajar incertidumbres, temores, expectativas e informar de lo que van a encontrar en la mediación, en definitiva, que puedan imaginar el escenario.

Los supuestos donde se han encontrado más dificultades han sido cuando no se ha podido contactar con la persona que acudía a la mediación, sino con su secretaria o secretario, por parte de la administración. Como respuesta a los colectivos, cuando concurren junto a la persona con la que se mantiene el contacto telefónico, otras personas con las que no se ha mantenido esa conversación previa. Por ello, insistimos en la importancia del previo a la celebración, y lo que nosotras llamamos “poner la mesa de la mediación”, la importancia del contacto directo con las personas que van a participar directamente.

Un tema vinculado a este aspecto es la formación y estilo de intervención de los profesionales de la mediación. En este sentido, resulta conveniente que una misma institución o sistema de resolución de conflictos disponga de un entendimiento común, cierta uniformidad y homogeneidad en el estilo de intervención mediadora, en el marco del respeto a la impronta de cada uno de los profesionales que la forman. Así por ejemplo, en el estilo facilitativo y transformativo que inspira las intervenciones mediadoras del dPA, las personas mediadoras estiman la importancia y trascendencia de la generación de confianza en los posibles participantes en la mediación, a través de los primeros contactos telefónicos a los que se hizo referencia con anterioridad.

### 3.3. Aceptación de la mediación, celebración del encuentro y cierre del expediente

Cursada la petición de mediación y el señalamiento de día, hora y lugar para el encuentro con las partes, de forma conjunta en la generalidad de los casos (luego abordaremos el uso de la sesión privada como una herramienta del proceso y no como modelo de mediar), solo queda esperar la información de la aceptación o no por las partes indispensables para impulsar el proceso mediador.

Distintas variables del asunto o de sus protagonistas podrán justificar la oportunidad de desarrollarla a través de videoconferencia, o bien de forma independiente con cada una de ellas, o por medio de una llamada telefónica, como última alternativa posible.

En este sentido, la experiencia y resultados nos permite mantener el criterio preferente de reunión conjunta y presencial físicamente frente a otros formatos. Ello es así en la medida en que la gestión de emociones y de la comunicación es más efectiva, amén de la potenciación de la participación directa de las partes en un encuentro cara a cara.

94

a. Si no se acepta la mediación.

En principio, la no aceptación de la sesión informativa de mediación solo puede venir de la ciudadanía, en la medida que conforme al art.26 del Reglamento de la dPA, las Administraciones convocadas deberán atender esta sesión informativa obligatoriamente. En cualquier caso, el lenguaje utilizado en los escritos que invitan a mediación, que más adelante se adjuntan, formulan un encuentro de diálogo, con un enfoque constructivo que permita escuchar, dialogar y evaluar alternativas, sin imposición de soluciones por la Defensoría.

Si el ciudadano contacta con el mediador, y muestra su desacuerdo con dicho encuentro o no está de acuerdo con el enfoque propuesto se le explica las razones por las que el Defensor ha decidido optar a la mediación y no por intervenir por supervisión.

En cualquier caso, en las conversaciones con las áreas que ya referimos, se ha podido evaluar a priori qué recorrido pudiera tener el asunto si se estudia para ser supervisado.

**b.** Si se acepta la mediación: la celebración y cierre del encuentro.

Por regla general, la ciudadanía acepta el proceso de mediación teniendo en cuenta que un porcentaje elevado de asuntos provienen de un "la administración no me responde". En el momento que el ciudadano acepta la propuesta, iniciamos una travesía para recabar la aceptación de la administración convocada, fundamentalmente de forma telefónica.

En este sentido resulta esencial, y a la vez tedioso llegar a contactar telefónicamente con la persona con capacidad para tomar decisiones y conocer además quiénes acudirán. Por otra parte, es habitual que el escrito sufra incidencias de registro y, en el seno de la Administración pública no llegue a quien debería de llegar, o que la fecha de reunión prevista no se ajuste a la agenda de las autoridades, por lo que tengamos que cambiar el día propuesto. De todo ello se encarga el personal mediador.

Una vez aceptada la celebración de mediación por las partes legitimadas para concurrir, se procede a celebrar la reunión conjunta (preferentemente). Se procede por la mediadora, que pondrá especial cuidado en presentar su discurso de inicio, con exposición de la misión del dPA y las características de la mediación en la Institución. Sirve para recordar a las partes la finalidad del encuentro, las expectativas, cómo se desarrolla la sesión en cuanto a la participación de todos y cómo y cuándo se prevé finalizar la sesión y, en su caso, el proceso de mediación. En el desarrollo de la sesión de mediación aceptada, el mediador es el gestor del proceso de diálogo y usando las técnicas más adecuadas a cada circunstancia y momento, orientará su actuación a los objetivos de la mediación, así como anotará cualquier aspecto digno de relevancia para la elaboración de conclusiones a las partes. Además, es fundamental controlar las intervenciones de las partes y del personal técnico de la Institución que pueda intervenir.

Se usará siempre que sea posible el rotafolio o papelógrafo<sup>1</sup>, en la fase oportuna del desarrollo del proceso, especialmente para la identificación de temas concretos en problemáticas complejas, identificación de alternativas, así como para la evaluación de viabilidad de éstas. Y para recoger los posibles consensos que pudieran ir gestándose entre las partes: correspondientes o cuando fuera oportuno.

Al finalizar la sesión, además del agradecimiento por la participación y discurso de cierre con conclusiones se recuerda a las partes la responsabilidad del mediador de realizar un resumen de lo acontecido que se les comunicará al objeto de observar cualquier error o vicisitud que estimaran en los 15 días siguientes a su recepción. Además, se les pasará a las partes presentes dos documentos que son:

- Las fichas de aceptación de levantamiento de confidencialidad para tratamiento de información en prensa, redes sociales, web del dPA, etc.
- La encuesta de satisfacción con el proceso que acaba de tener lugar.

96

Este escrito de resumen que se remite a las partes es el último paso antes de proceder al cierre del expediente de queja, si no hay necesidades de incorporar apreciaciones de las partes en el plazo de los 15 días antes señalado. De no haber cambios, se remite un documento de finalización de las intervenciones del Defensor, recogiendo los compromisos que se hubieran podido adoptar en su caso.

Por tanto, a diferencia de otros modelos de mediación, la diseñada por el dPA resulta genuinamente respetuosa con la voluntad de las partes, pudiendo finalizar la mediación sin acuerdo, pues no se produce una propuesta del Defensor con carácter dirimente. El cierre puede ser, por tanto, con acuerdo, total o parcial, o sin acuerdo.

---

1 Pizarra o papelógrafo que permita ir organizando la conversación los temas y que la formulación objetiva y sintética del mediador facilite la continuidad visual de la conversación.

Queremos destacar un cierre de los expedientes llamado cierre por negociación bilateral que tiene lugar cuando formulamos la propuesta de mediación a la administración y ésta comunica que procederá a atender de forma directa a los ciudadanos afectados. En muchos casos, es el ciudadano quien nos facilita dicha información. Una vez que el ciudadano nos informa que ha sido atendido, manifiesta que desiste de su petición con nuestra institución. La negociación bilateral sucede, en ocasiones, en el seno de la reunión de mediación y las partes deciden que pueden continuar solos. Este tipo de cierres en nuestros expedientes es habitual.

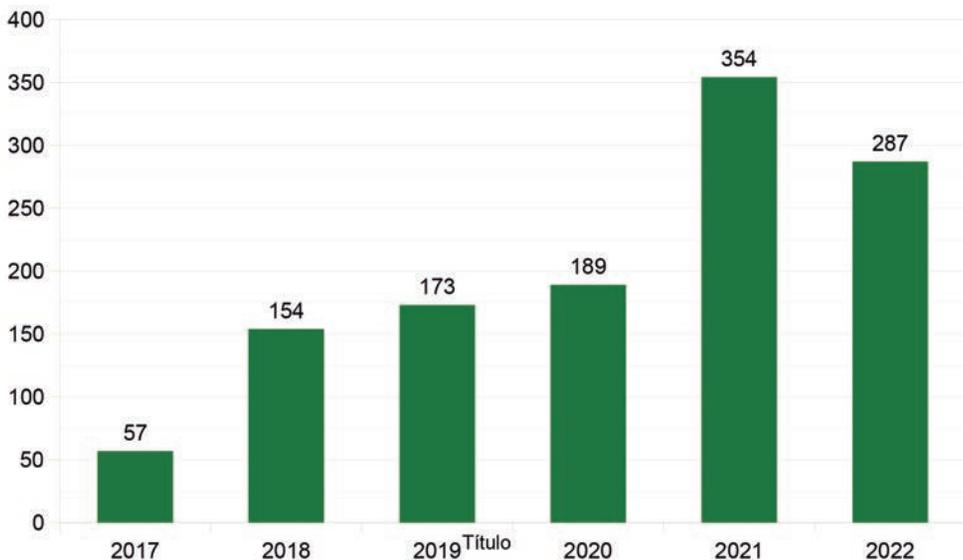
Otra situación a destacar es la que se produce cuando la administración no atiende su deber de colaboración acudiendo al encuentro propuesto. Esta circunstancia se le comunica a la ciudadanía que generalmente solicita que sea estudiado su asunto a los efectos de ser supervisado. En estos casos, desde el área de mediación cierra el asunto con el código "intentado sin efecto".

También es importante destacar que cuando la administración pública acude a la sesión informativa, no se ha levantado de la mesa de mediación prácticamente nunca.

Por último, indicar que en la mayoría de los asuntos se ha necesitado mantener sólo una sesión de trabajo. En algunas ocasiones dos, en función de la complejidad del asunto, como sucede en materia de urbanismo, muy excepcionalmente y en asuntos muy complejos se han realizado tres o cuatro sesiones como máximo.

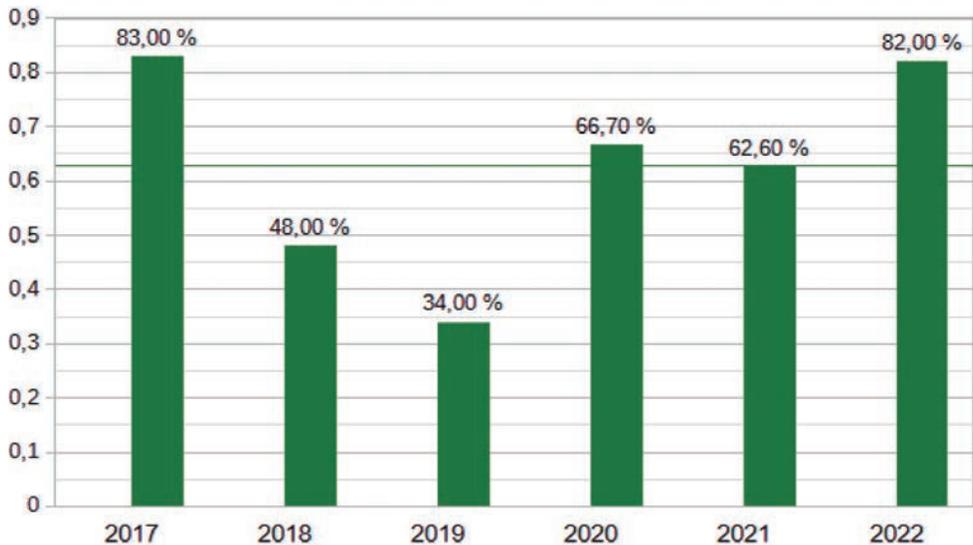
Resulta interesante conocer algunos datos cuantitativos que demuestran el comportamiento de los resultados de la mediación a lo largo de estos años. Desde el inicio de nuestro cómputo en 2017, hasta 2022, podemos resaltar los siguientes aspectos:

**Gráfico 1. Evolución anual del número de casos de mediación.**



Fuente: Elaboración propia. 2023.

Como se observa en la anterior gráfica, se ha producido un incremento significativo a lo largo de los años de vigencia del modelo de intervención mediador en el Defensor del Pueblo Andaluz, aumentando significativamente el volumen de quejas mediadas. Esta tendencia alista en el número de asuntos que se gestionan con enfoque de mediación no guarda relación con un mayor número de quejas gestionadas en la defensoría, que por su parte viene siendo un dato más sostenido y menos variable, en términos relativos. Por ello, cabe afirmar que la apuesta del titular de la Institución, Don Jesús Maeztu, está siendo afianzada en la organización y mantiene un ritmo constante de crecimiento en el uso más generalizado de fórmulas flexibles de gestión de las controversias que nos traslada, principalmente, la ciudadanía.

**Gráfico 2. Porcentaje de mediaciones terminadas con acuerdo.**

Fuente: *Elaboración propia. 2023.*

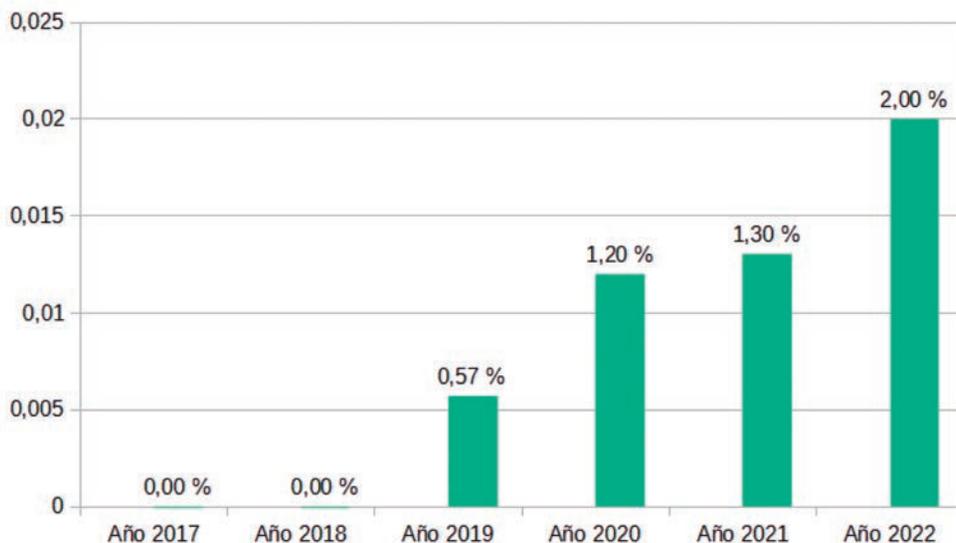
El gráfico anterior presenta resultados con acuerdos de actuaciones mediadoras a lo largo del período de funcionamiento del modelo de intervención mediador en la Defensoría. A pesar de existir cierta fluctuación en el número de quejas finalizadas con avenencia entre las partes, la media de acuerdos se sitúa casi en el 65%.

Estos datos, aun siendo muy importantes para nuestra Institución, no reflejan en su totalidad el éxito de la utilización de mecanismos flexibles distintos a la supervisión, en particular de la mediación. Ello es así por cuanto, como ya se comentó, la finalidad de la mediación en el dPA no se circunscribe ni se orienta de manera principal al logro de un acuerdo final, sino a la consecución de la restauración de las relaciones o la recomposición de la comunicación entre las partes, que vienen a ser en su gran mayoría la ciudadanía con las administraciones públicas, aún cuando a veces las quejas tramitadas por mediación se producen a instancia de una administración, por ejemplo un Ayuntamiento, que precisa

coordinarse con otra/as administración/es local o autonómica para atender con mayor calidad a su vecindario.

En este sentido, la relevancia de estos niveles de acuerdo, no siendo para nada desdeñables, han de complementarse con los datos referidos a niveles de satisfacción de las partes tanto con el proceso de mediación como con la actuación de las personas mediadoras de la institución, que se comentarán más adelante.

**Gráfico 3. Porcentaje de mediaciones terminadas sin acuerdo.**

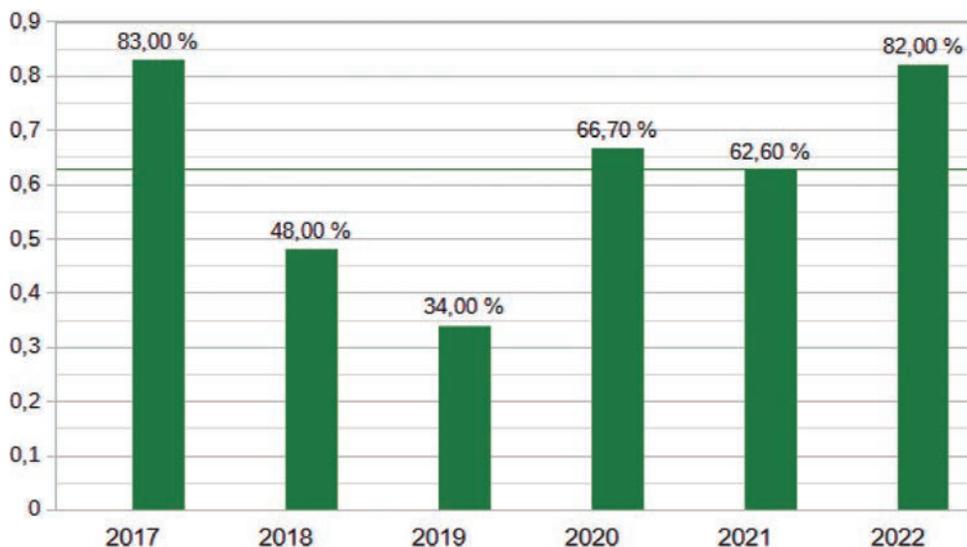


Fuente: Elaboración propia. 2023.

Antes se comentaron los porcentajes de asuntos que finalizaron con acuerdo en mediación. En la gráfica 3, se pretende demostrar que el porcentaje de no acuerdos es muy inferior, habiendo supuesto solo el 2% de las quejas mediadas en 2022, frente al 82% de los acuerdos que se expusieron con anterioridad. El resto de quejas se cerraron por otros motivos, por ejemplo, por cuestiones relativas a que las partes deseaban un receso, y nos

pedían cerrar el expediente por unos meses para volver a abordar un asunto que empezaba a resolverse; también se cierran por otros motivos, casos en los que se está pendientes de la aprobación de una ordenanza municipal que podría despejar posibles acuerdos, etc.

**Gráfico 4. Porcentajes de inasistencia de AA.PP.**



Fuente: *Elaboración propia. 2023.*

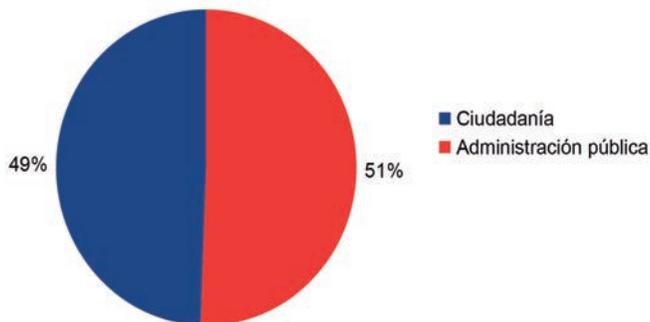
Muy importante son los datos representados en la gráfica número 4, en la medida en que nos indican los niveles de aceptación de la mediación por parte de las administraciones públicas. Cuando los interesados no aceptan la mediación, se cierran los expedientes por desistimiento, posibilidad que es muy remota y en términos cuantitativos, consideramos irrelevantes para un análisis.

Si se observan los porcentajes que muestran la negativa de la Administración a acudir a la mediación, el mayor de ellos corresponde a un 31% de los casos gestionados en 2018, cuando aún se estaba dando a conocer el servicio de mediación de la Institución. Sin embargo, los niveles bajan bastante, colocándose en una media del 8,5%.

Si bien es verdad que desde la incorporación de la obligación de acudir a la sesión informativa de mediación en el Reglamento de funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz, se especifica tal consideración en los escritos de invitación a mediación, no es menos cierto que, cuando una Administración ha planteado su reticencia en algunos supuestos, no hemos tenido necesidad de hacer uso de esta cuestión, dado que la atención a dicha sesión no ha venido planteando problemas. Las cuestiones de fondo que suele alegar la administración para no participar en un proceso de mediación vienen a coincidir con la creencia de que no forman parte del conflicto por no tener competencias en el asunto y algún caso de no respuesta aislado como ocurre también en el mecanismo de supervisión con algunas administraciones poco colaboradoras con la institución.

Es importante también resaltar que, las personas que participan como representantes de las distintas administraciones públicas, siempre tienen capacidad decisoria, desde el punto de vista político, aun cuando se invitan y, por supuesto, participan, su personal técnico y jurídico cuando lo desean. Esta cuestión es clave para hacer efectivos los posibles compromisos que se adopten y para que la interlocución de la ciudadanía sea más directa con los poderes públicos, así como que éstos puedan conocer de primera mano las preocupaciones y el sentir del pueblo al que han de dirigir sus políticas públicas, sin menoscabo de la potestad administrativa que les confiere la ley en el uso de sus atribuciones.

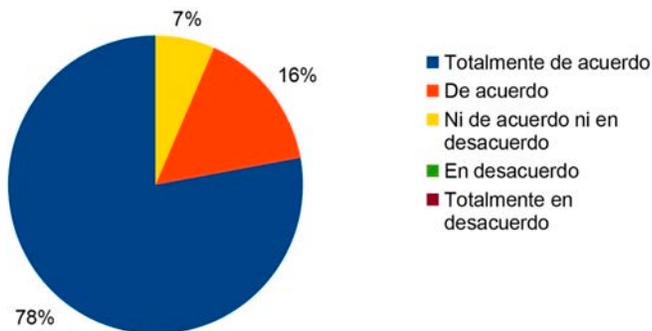
A continuación, se ilustra con datos y su correspondiente representación gráfica las opiniones vertidas a lo largo de los años 2019 y 2022, que es el período en el que disponemos de las encuestas de satisfacción de las partes con los procesos de mediación en los que ha participado en la Defensoría.

**Gráfico 5. Tipo de representación de las personas encuestadas.**

Fuente: Elaboración propia. 2023.

Es importante para la Defensoría contar con una opinión equilibrada de ciudadanía y de las distintas administraciones que han participado en procesos de mediación. Si la participación hubiera sido más descompensada o las opiniones de las partes más diversas, el planteamiento de los datos se haría en formato diferenciado. Sin embargo, la participación es equitativa y la media de opiniones de una y otra parte coincide, por lo cual se presentan los datos de manera conjunta:

103

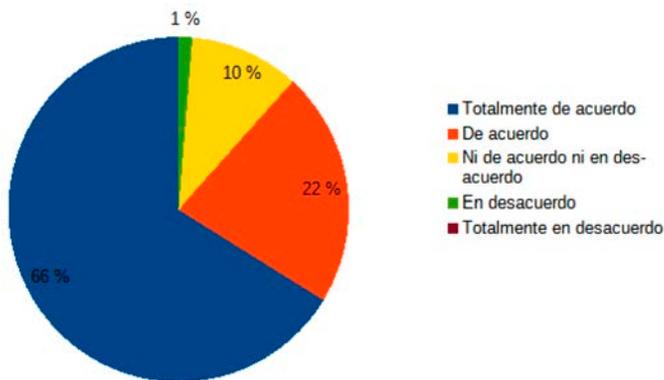
**Gráfico 6. Grado de satisfacción con la mediación, con independencia del resultado.**

Fuente: Elaboración propia. 2023.

A la pregunta de si está satisfecho/a con la mediación en la que ha participado, con independencia del resultado obtenido, el 94% de las personas que han respondido nuestras encuestas desde 2019 dicen estar muy de acuerdo (78%) o de acuerdo (16%). Este aspecto demuestra que de forma sostenida, en Andalucía, la mediación administrativa que está desarrollando el Defensor del Pueblo Andaluz provee de un espacio aceptado y positivamente valorado por la ciudadanía y las personas que representan a las administraciones. De hecho, un indicador que afianza este éxito es el hecho de que las propias administraciones nos solicitan mediación cuando precisan cierta ayuda en el desbloqueo de asuntos con el vecindario afectado o con otras administraciones públicas.

El efecto preventivo, restaurativo y, de recomposición y mejora de las relaciones es innegable. Esta satisfacción permite que las partes confíen en la Institución, en la mediación como fórmula de gestión de controversias y, lo que es más importante, en el diálogo y la cultura de paz como vía para lograr un mejor entendimiento y convivencia entre ellas.

**Gráfico 7. Agilidad de la mediación como proceso.**



Fuente: Elaboración propia. 2023.

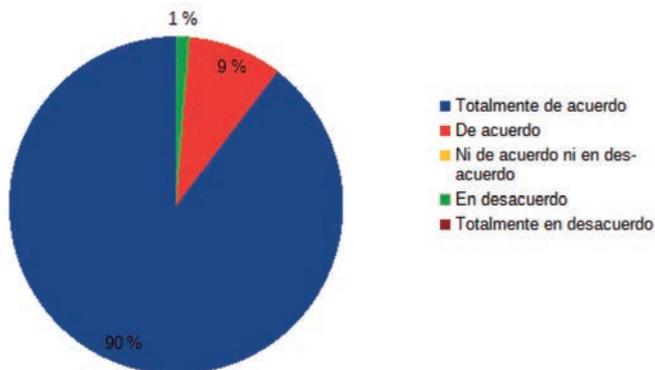
Los procesos de mediación que se desarrollan en la Defensoría andaluza tienen la duración que precisan las partes, por lo que los plazos desde que se inicia tal proceso hasta que se finaliza con o sin acuerdo entre ellas dependen solo de ellas y no responden a un compromiso determinado con carácter general, como puede ocurrir con la fase de investigación y resolución en las quejas que son supervisadas.

Al ser la mediación un mecanismo basado en la autonomía de la voluntad de las partes, la agilidad que confiere la fórmula la imponen sus respectivas necesidades e intereses.

No obstante ello, el ritmo del proceso se procura agilizar en la medida de lo posible por parte de las mediadoras, ayudando a facilitar la comunicación y procurando que fluyan las ideas creativas que, dentro del marco legal, puedan valorar las partes como posibles soluciones a su controversia.

Quizás por este motivo, el 88% de las personas encuestadas manifiestan estar muy de acuerdo o de acuerdo con el hecho de que la mediación le ha resultado una fórmula ágil para resolver su asunto.

**Gráfico 8. Grado de confianza inspirado por las mediadoras.**

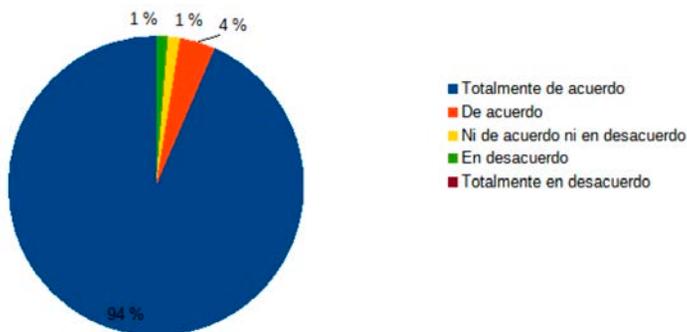


Con respecto a la confianza que han inspirado las personas mediadoras en los procesos desarrollados en la gestión de quejas del dPA a lo largo de los años objeto de estudio (2019-2022), el 99% de las personas encuestadas han manifestado estar muy de acuerdo (90%) o de acuerdo (9%) con haber podido depositar dicha confianza en la profesionalidad de las mediadoras.

Una mediación gestionada por un profesional que conoce y practica con rigurosidad las técnicas y el proceso de mediación, puede lograr este grado de confianza, siempre necesario y deseable. Sin embargo, cuando la persona que media no está suficientemente preparada o tiene la necesidad de asumir un protagonismo en la tramitación del asunto que no le corresponde, puede no solo llevar a la deriva el desarrollo de esa mediación, con las consecuencias perniciosas que ello puede conllevar para las partes en conflicto respecto a ese asunto, sino que puede provocar la desconfianza para un futuro en la herramienta de la mediación y el diálogo así como en la propia Institución del dPA.

Por todo ello, el equipo de mediadoras del Defensor del Pueblo Andaluz son profesionales con más de 20 años de experiencia, con formación continua de reciclaje en materias propias de la profesión, así como docentes y formadoras que difunden la importancia de estos extremos dentro y fuera de la defensoría, como parte de la labor de concienciación pública de los mecanismos de diálogo, consenso y cultura de paz como fórmulas para la gestión de conflictos.

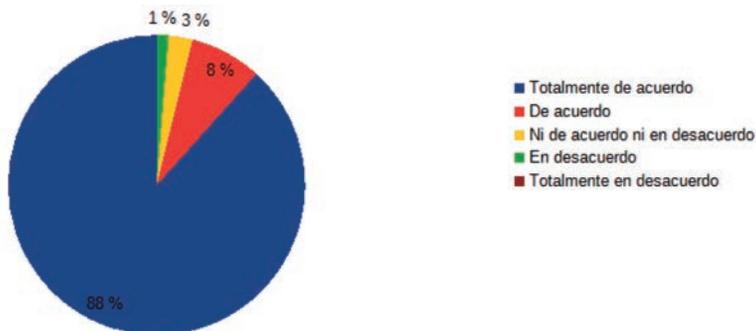
**Gráfico 9. Grado de imparcialidad de las mediadoras y de participación de las partes en el proceso.**



Respecto de la imparcialidad de las personas mediadoras en el proceso, así como a la pregunta del grado de participación otorgado a ciudadanía y administraciones en el mismo, las personas encuestadas han respondido en un 98% que manifiestan estar muy de acuerdo o de acuerdo con dichas aseveraciones.

Esta cuestión en las encuestas que se facilitan a las partes cobra importancia, además de por la aceptación de la profesionalidad de las personas mediadoras, antes comentada con la gráfica número 8, por el sentimiento de protagonismo que se otorga a ciudadanía, empoderándola para hacer valer y defender sus derechos e intereses, así como a la Administración, ofreciéndole un espacio seguro para explicarse en términos comprensibles para sus representados, en los que el Defensor no interviene dando una solución al asunto, sino que permite que la encuentren ellas.

**Gráfico 10. Grado de competencia de las mediadoras para acercar posiciones de las partes a un acuerdo.**



Fuente: Elaboración propia. 2023.

Aun cuando la finalidad última de la mediación en el dPA no es, como ya se insistió anteriormente, el logro de un acuerdo, la capacidad de potenciar el clima de confianza necesario para que las partes propongan soluciones que favorezcan el consenso, así como la creatividad necesarias para alcanzar compromisos que solucionen o palien el nivel de conflicto inicial, son objetivos claros de las personas mediadoras actuantes en los procesos de esta Institución.

Por ello, el dato de un 96 % de personas que estiman estar de muy de acuerdo (88%) o de acuerdo (8%) con la competencia profesional de las personas mediadoras que dirigieron el proceso en el que participaron, para acercar las posturas de las partes, es un indicador a tomar en consideración a la hora de evaluar nuestra intervención mediadora en la gestión de quejas.

### 3.4. Asuntos internos del proceso de mediación y su logística

En este punto se abordarán específicamente aspectos esenciales para la buena gestión de la mediación. Nos referiremos por un lado, al papel del personal jurídico de las áreas de la Defensoría, la función y apoyo esencial de la unidad de tramitación administrativa del área de mediación, y los trabajos de análisis interno del área de mediación sobre la gestión realizada del asunto.

108

- a. La coordinación y colaboración de las personas mediadoras y el personal técnico jurídico. Las mediadoras integran en la gestión de los asuntos los aspectos jurídicos y el posicionamiento en ese ámbito de la Defensoría, que sean necesarios para garantizar la ejecución del posible acuerdo o, de no haberlo, la postura de la Institución. Ello se realiza, bien por conocimiento propio de dicha posición al respecto y de la normativa aplicable, o bien a través de la colaboración del personal técnico especializado en la materia, que podrá asesorar en el proceso, asistiendo a las sesiones como persona experta acerca de dichas cuestiones, si fuera necesario.

La colaboración entre las áreas responsables de la supervisión en las distintas materias, con el área de mediación es, por lo tanto, clave, y debe ser fluida y garantizar la necesaria premisa de gestionar la queja a través del procedimiento más eficaz y eficiente, tanto para los promotores y administraciones públicas afectadas, como para la propia Institución.

Es importante señalar que la derivación de una queja al área de mediación, aun cuando hubiera podido ser decretada inicialmente para un área que ejerce la supervisión en la

materia o materias que tiene adscritas, ha de incardinarse en el procedimiento mediador, respetando la idiosincrasia de este.

Cuando la queja es abierta en áreas de supervisión e incluso vino tramitándose en un primer momento por dicha vía, el procedimiento permite el tránsito del expediente hacia el área de mediación. Dicho cambio de área puede producirse a partir de la petición que formule un área de supervisión al área de mediación, y a la inversa. Ello requiere, por tanto, un debate y entendimiento previos entre las distintas áreas afectadas para determinar la oportunidad de gestionar una queja por supervisión o mediación.

Este tipo de actuaciones sigue la misma lógica que cuando se produce un cambio de área por razón de la materia predominante en la queja, si bien cuando se pasa al área de mediación existe además una actuación en la aplicación informática, que deja constancia de tal extremo a través de unas diligencias que, posteriormente, son calificadas como solicitud/propuesta de derivación y aceptación/rechazo del área correspondiente.

La mediación ya ha dejado de ser la excepción en el habitual enfoque supervisor de la Institución, en la medida en que se han establecido criterios para determinar cuándo es aconsejable plantearnos el modelo de intervención mediador, por lo que todo el personal técnico y asesores/as de área están capacitados para identificar supuestos mediables entre los asuntos que gestionan.

Es cierto que dichos criterios limitan la selección de quejas que se pueden tramitar en el área de mediación, ello obedece a varios motivos, que abarcan desde la naturaleza del conflicto y de la herramienta, hasta la observancia del respeto a otras instituciones de mediación, o la oportunidad de ofrecer mediación solo a quejas de carácter colectivo, que permitan una mejor aceptación de las administraciones públicas para atender las reuniones<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Recuérdense los criterios vigentes que permiten identificar quejas susceptibles de derivación al área M. Dichos criterios fueron entregados a las áreas en el mes de junio de 2018.

Con todo, sí ha quedado claro qué temas pueden ser gestionados en mediación, quién ejerce la mediación en la Institución (en exclusiva, las personas mediadoras profesionales adscritas a dicha área) y cuál es el procedimiento mediador y su encaje en la aplicación informática. Procede entonces plantear en este momento la definición del papel del personal técnico y del asesor/a de área de supervisión, en el proceso de mediación.

Este aspecto ha sido ya abordado con detalle tanto en el seminario de expertos y expertas que tuvo lugar en 2017, con la participación de todas las áreas, como en jornadas sobre mediación que se desarrollaron en Sevilla en el mes de marzo de 2019, con la intervención de dos magistradas, que aportaban su experiencia en la materia y en las que se trató este asunto de manera específica.

A mayor abundamiento, en la formación teórico-práctica ofrecida por el servicio de mediación al personal de la Institución, que ha tenido tres ediciones (2018, 2019, 2022) con un total de 43 personas que han aceptado voluntariamente participar en las 100 horas de formación (lo cual supone casi el 60% del total de la plantilla de la Institución) se debatió este aspecto en concreto.

110

En el bien entendido de que toda información técnica y/o jurídica sobre la materia que vaya a tratarse en una sesión de mediación, será siempre bienvenida por las personas mediadoras actuantes, en la medida en que pueden arrojar luz sobre las posibilidades de alcanzar acuerdos sostenibles para las partes, y desde el prisma de conocer la tendencia que esta Institución está teniendo en torno a un determinado afrontamiento en la defensa de derechos concretos, ello no obsta para que se sostenga que el profesional de la materia solo actúa como un/a asesor/a para el proceso de mediación (no para las partes), siendo la persona mediadora quien dirige dicho proceso y, por tanto, es la responsable de la gestión de la queja .

La persona mediadora y el personal técnico podrán plantearse mutuamente su participación en las sesiones de trabajo del proceso mediador, incluso en las reuniones con las partes. Si bien, la presencia en reuniones con las partes, en una queja de mediación, de

un personal técnico o de un/a asesor/a de área, será decisión justificada en todo caso del profesional del área de mediación.

Por lo tanto, será clave que, con antelación, pacten entre la persona mediadora y el/la asesor/a cual será su tipo de intervención y metodología a desarrollar para que no se distorsione el propio proceso de mediación.

Cuando el Defensor actúa como mediador no puede posicionarse con ninguna de las partes, debiendo mostrar su imparcialidad a lo largo de todo el proceso. Además, debe recordarse que no es oportuno plantear propuestas de solución o recomendaciones en ese sentido a las partes, aun cuando a veces tendremos alguna o varias de ellas que, en otro modelo de intervención, como es la supervisión, sería muy oportuno mostrar.

En estos aspectos debemos ser extremadamente cuidadosos para no confundir ambos modelos de trabajo (supervisión y mediación), que son alternativos y complementarios.

En la gestión de una queja en mediación no podemos arriesgarnos y caer en la lógica tentación de tratar de ayudar a una parte, con arreglo a la manera tradicional en que lo hemos venido haciendo. De lo contrario, estaremos vulnerando los principios de la mediación, según nuestro enfoque no directivo y dejando sin efecto dicho proceso, quizás poniendo en riesgo futuras intervenciones con las partes, que podrían desconfiar de esta herramienta.

En resumen, el rol principal del asesor o asesora de un área en una sesión de mediación debe determinarse por la persona mediadora antes de cada sesión concreta, tomando como referencia la gran variedad de parámetros que aquélla debe tener presente según el caso concreto.

No olvidemos que las partes son las únicas protagonistas de su acuerdo, por lo que nuestro papel de asesoramiento en ese sentido solo debe centrarse en la legalidad y/o factibilidad de su ejecución por posibles dificultades que puedan desprenderse en su encaje

en el ordenamiento jurídico. De ser así, el/la asesor/a del área siempre podrá intervenir para dar su opinión al respecto en la sesión de mediación, informando de tales extremos, aunque no tengamos un papel de control de legalidad en estricto sentido.

Por lo demás, contemplar la idea de posibles alternativas al acuerdo o acuerdos que las partes adopten, entendiendo desde la Institución que cabrían otras opciones más adecuadas (por cercanía a los intereses de una de las partes, por la facilidad en su aplicación, o por cualquier otra razón), no es una función que nos compete ni debemos exponer en la sesión de mediación. Si esta circunstancia ocurriera, el/la asesor/a puede comentar en privado o de manera discreta con la persona mediadora dicha cuestión, de forma que sea ésta la que valore la oportunidad o no de abrir esa discusión con las partes y cómo hacer dicho planteamiento para que no de lugar a interpretación de propuestas cerradas por parte de la defensoría.

Lo delicado de intervenir en mediación es que, cada caso es absolutamente diferente a otro, debido a los perfiles de las personas que intervienen, a las emociones que están presentes en la mesa, por el nivel de conflictividad que ha generado el asunto, etc. Y solo desde un enfoque profesional de la mediación pueden valorarse todos esos indicadores para tomar decisiones lo más adecuadas posibles, en un entorno difícil y cambiante, con sutilezas que pueden desmoronar todo el trabajo previo si no se controlan bien.

No estamos asistiendo a una reunión cualquiera, una mediación maneja elementos que deben estar cuidadosamente controlados por el personal técnico, por ello, se insiste en la necesaria dirección de la misma por parte de la persona mediadora y que los/as asesores/as que los/as acompañen comprendan que no se trata de limitar, sino de ofrecer el espacio que este modelo de intervención permite y que, quizás, no sea todo lo amplio que esperan o desean, pero que no puede ser más expansivo si no es a riesgo de perder el obligado control del proceso que debe llevar en todo momento la persona que ejerce la labor mediadora.

Por último, conviene recordar que las personas que asisten a una sesión de mediación están obligadas a cumplir no solo con el principio de imparcialidad, sino con el deber de confidencialidad, motivos por los que es importante que los/as asesores/as tengan presente que, de no lograrse acuerdo en el proceso mediador, si la queja volviera a su área

para ejercer la supervisión, quizás sería conveniente que esa persona no participe en la gestión de dicha queja, cediendo ese espacio a otro/a técnico/a del área.

De todas formas, aun cuando este aspecto ha sido objeto de críticas por parte de algún teórico de la mediación al referirse a la mediación del dPA, no debe olvidarse que las partes pueden, y suelen hacerlo en la práctica de nuestras sesiones de mediación, levantar la confidencialidad en el proceso mediador, con lo cual, la información puede ser perfectamente utilizada por el/la asesor/a en vía de supervisión si no hubiera acuerdo, dado que las partes (dueñas en todo momento de su asunto), han expresado su permiso al respecto.

En la medida de lo posible, los alumnos o becarios no tendrán ninguna participación, quedando reservada su actuación a la mera observación del caso.

**b.** La coordinación y colaboración del personal mediador y su unidad tramitadora.

El área de mediación dispone de una unidad de tramitación que realiza una labora asistencial muy valiosa en la medida que presta servicios de gestión a los expedientes como el control de alarmas, publicación de asuntos solucionados y de los escritos del proceso mediador en la aplicación informática de la Defensoría. Y además se encarga de atender necesidades que el proceso requiera como son los siguientes:

- Comunicar a informática y/o a servicios generales, la necesidad de utilización de algún dispositivo telemático para llevar a cabo una videoconferencia con seguridad.
- Reserva de vehículo para transporte si fuera necesario en la medida que podemos celebrar las mediaciones en la institución o en las localidades a las que se refiere el asunto.
- Reserva de sala de celebración de la sesión (sea para videoconferencia o para celebración de reunión física en la Oficina del dPA o en otras instalaciones). En este sentido, comentar que en el escrito de invitación a la mediación, o bien se solicita a la administración afectada la cesión de algún espacio en su sede para celebrar; o bien, en virtud de un acuerdo existente con el Servicio Andaluz de Relaciones laborales, le solicitamos la sesión del espacio en la capital de provincia afectada, y convocamos a las partes allí.

- Asistir a la persona mediadora, si fuera necesario, en posibles cambios de fecha e incidencias a comunicar a los interesados.
- Una vez cerrado el expediente de mediación, se procederá a su inclusión en BIO3, a los efectos de resumir la actuación y poder dar información pública en su caso.
- Informar al área correspondiente (si no lo hizo previamente el personal técnico), en el caso que se decidiera, entre la persona mediadora y el/a asesor/a jurídico/a, la oportunidad de que asista a la sesión. Igualmente, avisará a otras personas que puedan acompañar la sesión (alumnos en prácticas, becarios, etc.)

La persona mediadora procederá a revisar su análisis del caso en el expediente y a partir de ahí diseñará su estrategia mediadora, dispondrá los espacios donde se vaya a desarrollar la sesión para informar a su unidad de tramitación, y aquellas particularidades de cada asunto que requieran cuestiones de intendencia.

114

- c. Evaluación interna y puesta en común del profesional en mediación sobre los asuntos.

Resulta muy conveniente la realización de reuniones de puesta en común en el contexto del área de mediación entre las personas mediadoras posterior a la celebración de la reunión. En dicho espacio, la persona mediadora procederá a reflexionar sobre lo acontecido sintetizando el contenido y el resultado del encuentro, revisando sus notas, el rotafolio y comentando sus apreciaciones con el personal técnico y/o alumnado que pudieran haber participado en la sesión.

En dichos encuentros, se analizan las actuaciones siguiendo las pautas de análisis del conflicto: aspectos de comunicación, cuestiones de poder entre las partes, los intereses, los reconocimientos que se hayan producido, la creatividad en el espacio de negociación y la evolución del proceso de mediación. La persona mediadora encuentra un espacio de auto evaluación y valoración de sus compañeros de área.

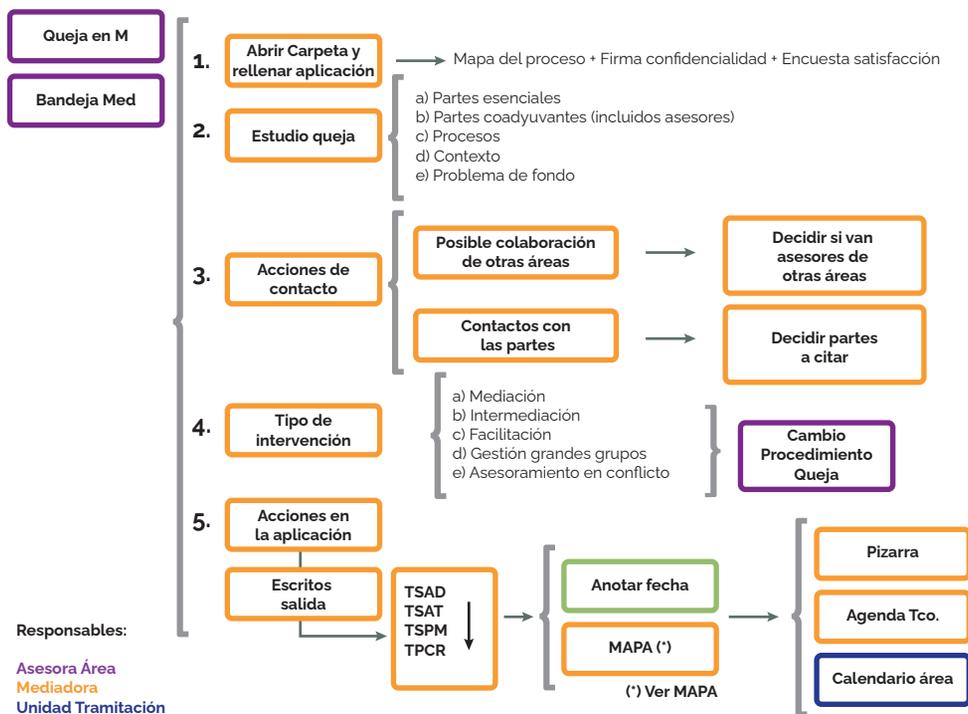
---

3 BIO. Mecanismo por el cual se publicitan, a través de la pagina web del DpA, las resoluciones aceptadas por la administración y los resultados de la mediación.

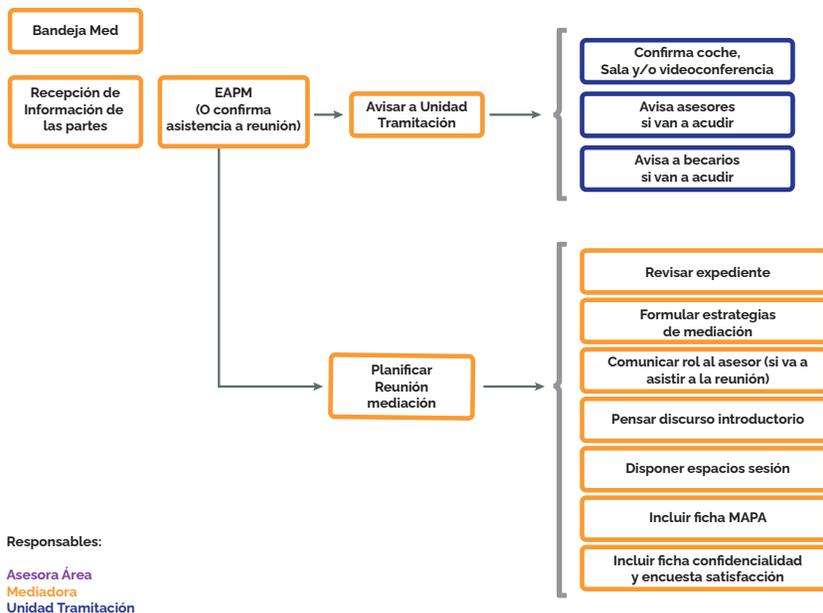
### 3.5. Flujograma del proceso

Respecto de lo anteriormente expuesto en el punto tercero, a continuación, se facilita una representación gráfica del flujo de tramitación del expediente de mediación:

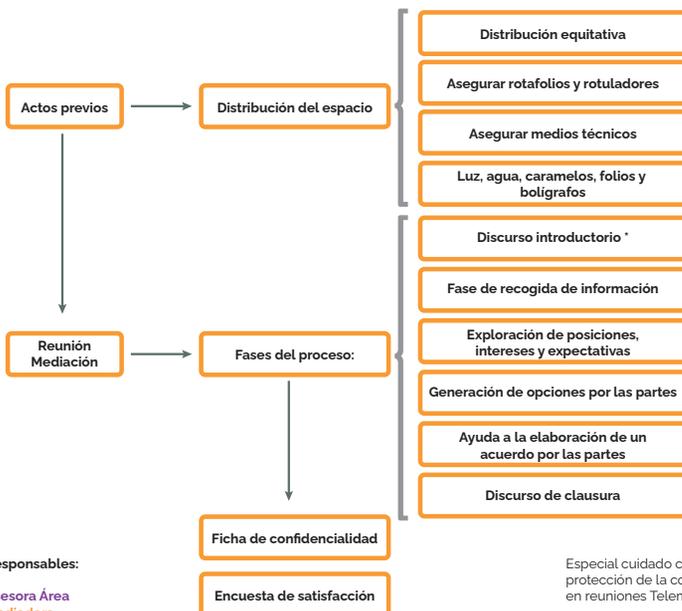
#### 1. Análisis del conflicto/queja



## 2. Aceptación de mediación por las partes

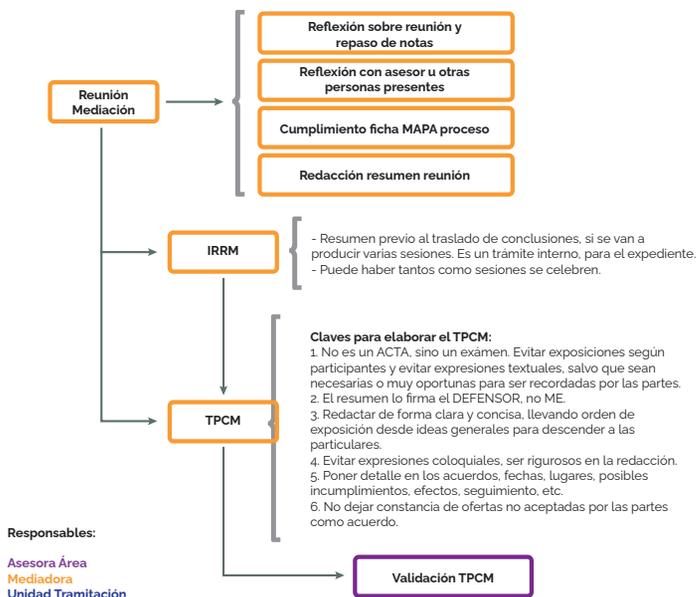


### 3.1. Desarrollo de la reunión

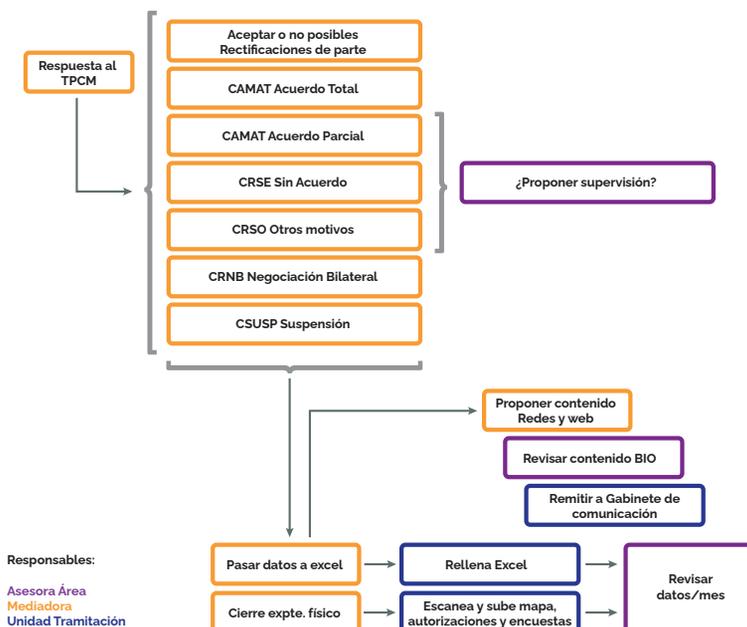


Especial cuidado con la protección de la confidencialidad en reuniones Telemáticas.

### 3.2. Actuaciones tras la reunión



### 3.3. Cierre del proceso



## 3.6. Documentos de la carpeta del expediente

El expediente físico de cada asunto de mediación contiene siempre tres documentos básicos que acompañan a la queja: el mapa del proceso, el documento de aceptación de confidencialidad y la encuesta de satisfacción del usuario.

### a. Mapa del asunto y del proceso

El mapa del proceso es un documento interno a modo de cuaderno de campo que recoge toda la información del expediente, como apuntes de análisis de las mediadoras. Es un elemento importante para el seguimiento de actuaciones y permite dejar constancia de las actuaciones, comentarios, cuestiones, etc, de una manera más informal que a través de las diligencias en la aplicación. Resulta útil para evaluar la gestión del área y aportar información para el informe anual y se ha diseñado con enfoque de género.

118

La persona mediadora del asunto es la responsable del cumplimentarlo. En todas las carpetas, al abrir un expediente, se incorpora el mapa, que consta de varias páginas que requieren la información que será necesaria para conocer los detalles y el avance de la gestión de la queja. Además, lleva adjuntas varias páginas en blanco que servirán a las mediadoras para tomar nota en las sesiones de mediación o en las conversaciones telefónicas o telemáticas.

El mapa debe actualizarse cada vez que se hace alguna gestión en la queja a modo de diario: una llamada, una reunión... las actuaciones que quedan reflejadas en la aplicación no hace falta volver a consignarlas en el mapa.

A efectos de investigación, muchos de los datos que se incorporan al mapa se encuentran codificados en una hoja excel. Por ello, toda la información del mapa se volcará, posteriormente, por las mediadoras o persona en quien delegue, en dicha base de datos. Este trasvase de información podrá hacerse concluido el expediente de queja.

Dado que el mapa es un documento físico, que puede contener información muy sensible, al finalizar el expediente, debe escanearse y guardarse como archivo en el repositorio digital del área, en la carpeta SEGUIMIENTO, desapareciendo de la carpeta en formato papel.

Si bien hoy el uso inicialmente propuesto ha decaído, por entender que podemos constatar, a través de la aplicación informática de tramitación de expedientes, y creando diligencias, las diferentes intervenciones que se realicen. De manera que por economía documental, los datos del mapa del proceso, se visualizan a través de la aplicación.

- b.** Documento de posible levantamiento de confidencialidad y gestión y uso de los datos del proceso:

A los efectos de garantizar la debida confidencialidad de la información que las partes suministran a lo largo del proceso mediador, así como para proteger los datos personales de quienes participan en él, las personas mediadoras facilitan al final de la sesión de mediación el documento que se recoge a continuación. Dicho documento acredita la participación de los concurrentes, a modo de consentimiento para la mediación y autorizar la utilización de los de datos con fines informativos.

Tras su lectura, las partes podrán señalar los aspectos para los que otorgan su consentimiento expreso, en orden a que desde la defensoría podamos dar publicidad tanto a imágenes como contenidos de los procesos, incluidos los acuerdos eventualmente alcanzados, tanto en la web de la Institución, como en los informes anuales que se elevan para su debido conocimiento y análisis al Parlamento de Andalucía.

Se solicita también la autorización para publicar comentarios que, en muchas ocasiones nos hacen llegar las personas que participan en la mediación, recogidos en la encuesta de satisfacción que se les facilita junto con este documento de consentimiento informado sobre el tratamiento de la información antes citada.

Se adjunta el modelo utilizado.

## **MODELO de CONSENTIMIENTO PARA GESTIÓN INFORMACIÓN SOBRE LA MEDIACIÓN POR PARTE DEL SERVICIO DE MEDIACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ**

El Defensor del Pueblo Andaluz (dPA) es el Responsable del tratamiento y le informa que estos datos serán tratados de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 de 27 de abril de 2016 (RGPD) y la LOPDPGDD (ES) 3/2018, de 5 de diciembre.

Por otra parte, en **la medida en que la mediación es un proceso confidencial**, protegido por lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 5/2012 de 6 de julio, de Mediación para asuntos civiles y mercantiles, **REQUERIMOS SU CONSENTIMIENTO EXPRESO** para poder publicar información anonimizada sobre el proceso mediador que tiene lugar en la queja nº \_\_\_\_\_ en nuestra página web, redes sociales y en el Informe Anual que se remite al Parlamento de Andalucía:

**SÍ, CONSIENTO PUBLICAR FOTOGRAFÍAS TOMADAS DURANTE EL PROCESO DE MEDIACIÓN.**

**SÍ, CONSIENTO PUBLICAR UN RESUMEN DEL ASUNTO TRATADO Y DEL PROCESO DE MEDIACIÓN, SIN ESPECIFICAR DATOS PERSONALES NI CITAS TEXTUALES.**

**SÍ, CONSIENTO PUBLICAR MIS COMENTARIOS REALIZADOS EN LA ENCUESTA DE SATISFACCIÓN SOBRE LA MEDIACIÓN EFECTUADA.**

**Derechos que asisten al Interesado:**

- Derecho a retirar el consentimiento en cualquier momento.

**Datos de contacto para ejercer sus derechos:**

Defensor del Pueblo Andaluz  
C/ Reyes Católicos, 21. 41001 SEVILLA.  
SERVICIO DE MEDIACIÓN DEL dPA

La persona Interesada consiente el tratamiento de la información en los términos expuestos con anterioridad.

Nombre:.....

con NIF: .....

Representante legal (si procede)

.....

con NIF .....

Fecha y Firma:

- c. Cuestionario de satisfacción que se entrega a las partes el día de la celebración y/o finalización del proceso de mediación, de haber habido más de una sesión:

Para el Defensor del Pueblo Andaluz, el seguimiento y evaluación de sus actuaciones viene siendo un referente sostenido desde el primer mandato del señor Maeztu Gregorio de Tejada, por lo que se elaboró un sistema de seguimiento con indicadores, entre los que se encuentra la satisfacción de usuarios de la mediación.

Los resultados de las encuestas que se facilitan a las partes cuando finalizan los procesos de mediación dan la oportunidad de conocer aspectos importantes sobre la consecución de elementos como la restauración de la relación aun cuando no se lograra un acuerdo sobre el fondo del asunto planteado en la queja.

Esos aspectos se evalúan a partir de las preguntas que se formulan, así como desde los comentarios que, de manera habitual, nos hacen llegar tanto la ciudadanía como las distintas administraciones públicas que participan en los procesos de mediación.

A continuación, se presenta el modelo de encuesta que se viene utilizando desde el año 2019.

## EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO Y SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS DE LA MEDIACIÓN DEL dPA

Por favor, rellene el siguiente formulario indicando su grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones:

**5)** Totalmente de acuerdo      **4)** De acuerdo      **3)** Ni de acuerdo ni en desacuerdo      **2)** En desacuerdo      **1)** Totalmente en desacuerdo

1. He 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. (5) (4) (3) (2) (1)

2. En general, los medios y las instalaciones son adecuados para llevar a cabo los procesos de mediación. (5) (4) (3) (2) (1)

3. La mediación ha sido el proceso adecuado para gestionar el asunto. (5) (4) (3) (2) (1)

4. Con independencia del resultado, estoy satisfecho con el proceso de mediación. (5) (4) (3) (2) (1)

5. Esta mediación me ha parecido importante para avanzar en la resolución del conflicto. (5) (4) (3) (2) (1)

6. El procedimiento seguido durante la mediación me ha parecido ágil. (5) (4) (3) (2) (1)

7. La actuación de los mediadores/as durante el proceso me ha inspirado completa confianza. (5) (4) (3) (2) (1)

8. Los mediadores/as actuaban de manera imparcial. Han escuchado y propiciado la participación de todos. (5) (4) (3) (2) (1)

9. Los mediadores/as demostraron gran competencia en intentar acercar las posiciones para intentar lograr un acuerdo. (5) (4) (3) (2) (1)

10. Acudí a la mediación en calidad de representante de:

La ciudadanía

La Administración Pública

AYÚDANOS A MEJORAR. DANOS TU OPINIÓN, SUGERENCIAS O COMENTARIOS:



## 4. La gestión del proceso de intermediación en el Área de Mediación del dPA: protocolo de tramitación interno

**N**os remitimos al proceso de intermediación al que hacemos referencia en el apartado 1.1.2. del presente trabajo. En la intermediación, el tercero actúa como un puente entre las partes en conflictos y trabaja para resolver la disputa tras el análisis de ésta. La labor del intermediario puede variar dependiendo de las circunstancias específicas del asunto y de las normas aplicables. Así, puede tomar una posición más activa en el proceso y puede proponer soluciones específicas para resolver la disputa, actuar como transmisor de la información o, simplemente conectar a las partes en conflicto para que por sí mismas puedan solucionarlo o impulsar una negociación entre ellas que facilite, por tanto, una transacción autónoma y colaborativa del asunto, limitando su función a un mero gestor de la comunicación e información.

El fundamento del uso de la intermediación en el área de mediación está previsto especialmente en quejas donde existe la posibilidad de que las partes puedan resolver por sí mismas la situación planteada, y así promover el cierre del expediente por negociación

bilateral. También puede presentarse en un asunto la concreción de la petición de los interesados donde no hay margen de negociación, y sí un traslado de información.

Sin embargo, en el contexto del estudio realizado en el marco de la estrategia de la defensoría, se ha identificado por el personal técnico, la falta de encaje de un conjunto de actuaciones que realizan, con el procedimiento previsto para el modelo de supervisión. En este sentido, podrían canalizarse actuaciones de intermediación desde las diferentes áreas de la defensoría cuando no tienen encaje en una actuación supervisora al uso. La información recabada del personal técnico de la institución se alude a diferentes situaciones donde han tenido dificultad para seguir el curso diseñado para la supervisión, como son:

- Temáticas complejas donde estrategias de intervención no encajan en la dinámica supervisora y les dan cobertura a través de un expediente calificado como "asunto general" y dejando constancia por diligencias explicativas del sentido de la actuación.
- Asuntos donde no estiman la existencia de un marco para una mediación (escaso o ningún margen de negociación), y además no se sujetan a una supervisión (no hay irregularidad administrativa), y existe una causa de vulnerabilidad, urgencia, etc. En definitiva, existe un problema que justificaría un contacto con la administración y podría propiciar una intermediación, facilitación, etc.
- La atención presencial a colectivos en reuniones que no dan lugar a quejas propiamente dicha, pero se dispensa un acompañamiento o un compromiso de apoyo y debería quedar reflejados con la labor intermediadora que se propicie.
- Colaboraciones que no son competencia de AAPP de Andalucía. Dirección General de Tráfico, Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, Renfe...
- Las actuaciones que no encajan en sentido estricto con la supervisión, ni con la mediación, ya que en diferentes ocasiones se trata más de una consulta realizada por parte de la ciudadanía o una queja sin pretensión. (-Peticiones de orientación sobre cómo actuar ante un problema familiar, con vecinos, en el barrio, etc.) o sobre cómo obtener recursos o ayudas públicas. Peticiones de apoyo a iniciativas de mejora o simple modificación de políticas públicas. Denuncias de situaciones de riesgo o maltrato de menores de edad. Información a personas sobre los recursos en materia de vivienda y protección ante desahucios.

- La acción de acercar en el entendimiento de los escritos jurídicos a la ciudadanía. A veces paralelamente a la actuación hay que explicar por teléfono y empatizar con la persona para explicar la propia actuación.
- La tramitación de quejas con empresas prestadoras de servicios de interés general, la atención de consultas ciudadanas sobre cómo proteger sus derechos e intereses en materia de servicios de interés general y consumo, y contactos con personal al servicio de las administraciones relacionados con la tramitación de quejas.
- Los contactos directos con la Oficina municipal por el Derecho a la vivienda de Emvivesa. Gestión directa cuando llega un desahucio y puede suceder que tras esa actuación no sea necesario hacer más actuaciones y cerrar, o solicitar informe. Algunos casos sí son una supervisión pero otros más una colaboración que permiten dar una respuesta más rápida.
- La solicitud a la administración de la adopción de medidas o una actuación concreta a la administración ante una vulneración flagrante de derechos (la retirada de un poste de luz en mitad de una acera estrecha y colindante al acceso de una farmacia).
- O incluso cuando tras la investigación de un asunto, donde la administración no incurrir en irregularidad, se deduce que su deriva contenciosa perjudica a todos incluso a la propia administración.

Se estima necesario en el procedimiento cauces de comunicación directa para crear más cercanía y reducir formalidad. En todo caso, el procedimiento de intermediación se caracteriza -como el de mediación- por una mayor flexibilidad en las actuaciones, que suelen desarrollarse de manera más informal que en el procedimiento de supervisión tradicional. Por ello, resulta un objetivo deseable la regulación del procedimiento en la medida en que puede contribuir a reconocer su existencia y uso. Definir y unificar criterios de actuación, para evitar incoherencias, ser más ágiles a la hora de dar respuesta a la ciudadanía, pues se estima fundamental que el procedimiento debe estar al servicio de las personas que aguardan una respuesta del Defensor a su queja, nunca a la inversa.



## 5. Modelos de escrito para la mediación del dPA

**A**

modo de ejemplos, se presentan a continuación los escritos más habituales e importantes del proceso de comunicación formal u oficial con las partes interesadas en una mediación del dPA. Como se deduce del contenido de los mismos, se pretende trasladar la información con un lenguaje comprensible, desprovisto de negatividad o agresividad y procurando la mayor objetividad posible en el manejo de los datos de los que se dispone en ese momento.

Por otra parte, se intenta dar la máxima celeridad al tema en los tiempos que dependen de la Institución, por lo que se agrupan los trámites posibles, por ejemplo: admisión a trámite, propuesta de mediación y traslado de convocatoria de la primera sesión de trabajo.

Los modelos de escritos tienen en común facilitar a los destinatarios, tanto administración como ciudadanía, el contacto telefónico y de correo electrónico la persona mediadora asignada. Y en todos aparece la rúbrica del Defensor de Pueblo Andaluz.

## Modelo de admisión a trámite de queja , invitación a mediación y convocatoria de reunión a la persona interesada, promotora del asunto:

Estimada/o Sra/Sr:

Nos ponemos en contacto con usted para informarle que su queja, registrada con el número arriba indicado, ha sido admitida a trámite por reunir los requisitos establecidos en la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz.

En ese sentido, se han iniciado las actuaciones a efectos de intervenir con una actuación mediadora, por cuanto entendemos que es el enfoque más adecuado para gestionar y agilizar su asunto.

Por ello, **le solicitamos su conformidad para celebrar una primera reunión de mediación**, al objeto de trasladarle información acerca de los objetivos de la mediación y de las notas que la caracterizan en nuestra Institución y, en la medida de lo posible, que sirva para iniciar el debate entre su asociación y la Administración Pública involucrada en el asunto que nos confía, y que pueda resultar enriquecedor e incluso favorezca la adopción de posibles consensos.

En este sentido, en el marco de lo dispuesto en el art. 26.1 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz, le convocamos a la sesión que podría tener lugar si su agenda se lo permite el **próximo día DDD a las XX horas en XXX, en lugar pendiente de concretar**.

Le informamos, así mismo, de que se va a solicitar igualmente la participación de la Administración autonómica/ local, así como que nos aporte cuanta información disponga sobre los hechos que usted nos ha planteado y nos traslade su disposición a participar en la primera sesión de mediación.

Con todo, **esperamos su respuesta confirmatoria a participar** en la citada reunión y le rogamos nos indique las personas que asistirían y que rogamos no superen el número de 3, por cuestiones de mejor operatividad y espacio.

En todo caso, para cualquier información no dude en contactar con nosotros en las direcciones abajo indicadas o más directamente con la mediadora Doña Marina Otero ([m.otero@defensor-and.es](mailto:m.otero@defensor-and.es)) / María José Ruíz ([m.ruiz@defensor-and.es](mailto:m.ruiz@defensor-and.es))/ y, tan pronto recibamos la información solicitada, volveremos a ponernos en contacto con usted.

Agradeciendo su confianza en esta Institución, le saluda atentamente,

dPA.

### **Modelo de invitación a mediación y convocatoria de sesión informativa de mediación, que aprovechamos para tratar de celebrar conjuntamente con la otra parte e iniciar el proceso mediador.**

131

Estimada Sra. alcaldesa:

Se ha recibido ante esta Institución un escrito que nos remite Comunidad de Propietarios de la urbanización Valdecarretas, de su municipio, que reúne los requisitos exigidos por la Ley reguladora del Defensor del Pueblo Andaluz para ser admitido a trámite como queja, quedando registrada con el número arriba indicado.

La persona representante de dicha comunidad, nos plantea que hace 12 años, los vecinos vienen reclamando ante su Ayuntamiento la reparación de lo que consideran graves hundimientos existentes en la calle Rancillo y la calle Valdecarretas, en la urbanización de la que toma este nombre. Entienden que, transcurrido tan amplio período de tiempo sin ofrecerse soluciones a este viario, el hundimiento se ha agravado, provocando mayor riesgo de caídas de viandantes y problemas de filtraciones en las propiedades de los vecinos, por acumulación de aguas sobre todo en épocas de lluvias.

Refieren haberse dirigido en múltiples ocasiones a través de escritos formales a su consistorio, amén de haber mantenido conversaciones personales y telemáticas con el concejal delegado responsable. Sin embargo, solo han recibido dos respuestas formales hace diez años, y no cuentan con más respuesta desde entonces, a pesar de haber solicitado la respuesta formal, en la última ocasión en diciembre de 2022.

A la vista de lo que nos traslada la ciudadanía, se estima que el enfoque más adecuado para gestionar este asunto es sentarnos a debatir sobre dichos extremos en un ambiente seguro y confidencial, que procura nuestro modelo de intervención mediador.

Para ello, le solicitamos que nos informe acerca de su conformidad para celebrar una reunión para informarle de los objetivos de la mediación y de las notas que la caracterizan en nuestra Institución y, en la medida de lo posible, que sirva para iniciar el debate entre los vecinos y el consistorio que usted representa, que pueda resultar enriquecedor e incluso favorezca la adopción de posibles consensos.

En este sentido, en el marco de lo dispuesto en el art. 26.1 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz, le convocamos a la sesión que podría tener lugar si su agenda se lo permite el próximo día 31 de enero de 2023 a las 12:00 horas en lugar pendiente de concretar, para lo que les solicitamos si tiene usted a bien poner a disposición algún local adecuado en su municipio, que evite trasladarles a nuestra sede de Sevilla.

Para cualquier duda o aclaración que precise hacer, puede contactarnos en las direcciones que constan a pie de página o, directamente, con la mediadora Doña Marina Otero Reina, en su dirección electrónica: [m.otero@defensor-and.es](mailto:m.otero@defensor-and.es)

Agradeciendo su colaboración institucional, le saluda atentamente,

dPA

## Modelo de cambio de gestión de queja por el procedimiento de supervisión al de mediación.

Estimada/o Sra/Sr:

Como conoce, en esta Institución estábamos tramitando una queja cuyo número figura arriba indicado, presentada por un grupo de personas, asociación, XX, preocupadas por el funcionamiento del servicio de limpieza de su consistorio.

A la luz de la información al respecto que usted nos remite, este Defensor considera que podría ser más eficaz el tratamiento del asunto de fondo para el caso concreto que nos ocupa, si cambiamos el enfoque de la supervisión a un enfoque mediador, por lo que le proponemos un encuentro entre su administración y los promotores del expediente. A dichos efectos se persigue que puedan comprenderse mutuamente los respectivos intereses, particulares y públicos y, en el mejor de los casos, posibilitar la generación de ideas que favorezcan una solución de consenso entre ustedes.

Para ello, le solicitamos que nos informe acerca de su conformidad para celebrar una primera reunión para informarle de los objetivos de la mediación y de las notas que la caracterizan en nuestra Institución y, en la medida de lo posible, que sirva para iniciar un debate que pueda resultar enriquecedor e incluso favorezca la adopción de algún acuerdo.

En este sentido, en el marco de lo dispuesto en el art. 26.1 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz, le convocamos a la sesión que podría tener lugar si su agenda se lo permite el día XX, a las YY horas, en lugar pendiente de determinar.

Para cualquier duda o aclaración que precise hacer, puede contactarnos en las direcciones que constan a pie de página o, directamente, con la mediadora Marina Otero, en su dirección electrónica: [m.otero@defensor-and.es](mailto:m.otero@defensor-and.es).

Agradeciendo su colaboración institucional, le saluda atentamente,

dPA.

**Modelo de resumen de las conversaciones y compromisos adoptados en la sesión de mediación. (Equivale al acta, que no firman las partes, sino que firma el Defensor y se les remite a las partes para que manifiesten estar o no de acuerdo con el contenido, según se explicó con anterioridad)**

Estimada Señora/Estimado Delegado:

Nos ponemos en contacto con usted para trasladarle el resumen de la sesión que celebramos en Sevilla, en relación con la queja arriba señalada.

#### **RESUMEN DE LA SESIÓN CELEBRADA CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ**

En Sevilla en la sede del Defensor del Pueblo Andaluz **el día 6 de octubre de 2022**, a las 11:00 horas de la mañana, tuvo lugar la reunión, a la que asistieron las siguientes personas:

**Por la Comunidad de vecinos de XXX:** Doña Antonia XX, Presidenta de la Comunidad de Vecinos, Doña María XX, asesora jurídica y propietaria de una vivienda.

**Por el Área de Urbanismo del Ayuntamiento de XX:** Don Raúl XX, concejal delegado de Urbanismo y Doña Esther XX, en su calidad de Asesora Jurídica de la Dirección Técnica.

**Por la Oficina del dPA:** Doña María José Ruiz, como mediadora.

**PRIMERO:** Presentadas las partes y expuestos por parte de la Defensoría el modelo de intervención mediadora de la oficina del dPA, se agradece a todas las personas su participación.

Se precisa el objetivo de esta reunión, en atención a la petición de mediación que formulan los vecinos del complejo XX, que solicitaron una licencia para el cerramiento de una calle peatonal que divide el inmueble, por razones de seguridad, salubridad y derecho al descanso. Tras la paralización de ciertas que se empezaron a ejecutar por el Ayuntamiento, se pretende con este encuentro, hallar otras soluciones que ayuden a paliar las molestias y la inseguridad que parecen sufrir los vecinos y vecinas afectadas.

**SEGUNDO:** La representante de los vecinos pide encarecidamente una medida que persuada especialmente a los motoristas de pasar y estacionar en la calle. Por otra parte, personas sin hogar se están habituando a permanecer allí por las noches, y se han sucedido algunos incidentes. Ellos quisieran cerrar los extremos de la calle peatonal que atraviesa y divide en dos al inmueble, y colocar una cancela que permita el acceso con solo empujarla, para que pudieran acceder los peatones. Sin necesidad de cerrarla, pero al menos que sea un obstáculo para el tránsito de las motocicletas y genere la apariencia de tratarse de un espacio cerrado.

**TERCERO:** La asesora jurídica del área de urbanismo, informa que han recibido muchas peticiones de otros vecinos de la barriada, oponiéndose al cierre de dicha calle porque viene a favorecer el paso al otro lado del barrio. También nos explica la situación urbanística de la calle controvertida, que en la actualidad está pendiente de calificación, dado que la promoción aún no tiene licencia de ocupación, que se está tramitando, y añade que esa calle terminará siendo de uso público.

Si bien considera que existe un elemento común a todas las partes, que es la necesidad de incorporar un elemento disuasorio, fundamentado en razones técnicas de seguridad, explica que el forjado de dicha calle, en cuyo sótano está el garaje, soporta una carga limitada admisible de 500 Kg/m<sup>2</sup>, por lo que su uso debe ser es-

trictamente peatonal. Añade que se debe asegurar con medidas y con información accesible a la ciudadanía acerca de la peligrosidad del exceso de carga. Hoy existe dicha información así como la de "prohibición de circulación de vehículos", que al parecer poco se respeta especialmente por las motocicletas.

**CUARTO:** Tras un debate, se plantean posibles propuestas por las partes:

*Primera:* Respetando las normas de accesibilidad peatonal, la asesora jurídica del área de urbanismo del Ayuntamiento, hace una propuesta a valorar por los vecinos que consiste en colocar a ambos extremos del inmueble (calle Castilla y calle León), piezas fijas de material opaco (del mismo material metálico que enmarcan las ventanas del inmueble), con una apertura central en la calle, de un metro ochenta centímetros liberados para el acceso. Además colocar en dichas piezas fijas, los correspondientes carteles informativos que recuerden el exclusivo uso peatonal por razones de seguridad.

*Segunda:* La presidenta de la Comunidad de vecinos considera que dicho espacio abierto puede ser poco útil a la pretensión si no refuerzan de alguna manera con elementos disuasorios, que puedan colocarse en el interior, como los maceteros que hoy disponen en el lugar.

Por otra parte, explica otra situación que les preocupa por la aglomeración de personas que se concentra en la calle y lo que al peso se refiere, sobre todo en los días en que pasa por la calle Castilla la cabalgata de reyes o las cofradías en Semana Santa. En este sentido, indica que sería conveniente hablar con el área de seguridad del Ayuntamiento para que conozcan la situación.

*Tercera:* Por otra parte se valora la colocación de cartelera informativa sobre el riesgo del peso y el uso exclusivo peatonal.

**QUINTO:** Tras debatir las propuestas de solución plateadas por las partes, se alcanzan los siguientes compromisos:

- Que el técnico que la Comunidad designe, elabore un proyecto con la idea formulada en este encuentro. Para ello se estima conveniente que pueda ser orientado por el técnico del Ayuntamiento.

- La asesora jurídica de urbanismo se compromete a poner en contacto al técnico municipal, con la abogada de la Comunidad, de manera que puedan agilizar y concertar una cita, para que acuda acompañada del técnico de la Comunidad.

- Realizado ese paso previo de preparación del expediente, se presenta nueva licencia de obra para la colocación de las piezas fijas de cerramiento, con el proyecto, respetando el metro ochenta centímetros de apertura central de la calle, por razones de accesibilidad.

**SEXO:** La mediadora agradece la participación, el buen clima generado y la información que ambas partes se han facilitado. Se procede a levantar la confidencialidad de este resumen para poder informar de la celebración de esta mediación al área de seguridad municipal, para que puedan tomar medidas durante las jornadas de la Cabalgata de Reyes y en Semana Santa.

Les damos traslado de este escrito de resumen, a los efectos de que puedan ustedes valorar su contenido y proponer cualquier aclaración o modificación que estimen conveniente. Incluso si quedó algo pendiente de incluir. Por ello, si en el plazo de los próximos quince días no obtuviéramos ninguna apreciación por su parte, daremos por definitivas estas conclusiones, entendiendo que el asunto esta en vías de solución, en la medida que se procederá al acceso peatonal pendiente.

Sin otro particular, agradeciéndole la confianza y colaboración prestadas a esta Institución, le saluda atentamente,

dPA.

## Modelo de cierre del expediente de queja, con acuerdo:

Estimada/o Sra/sr:

Nos ponemos nuevamente en contacto con usted, en relación con la queja arriba señalada, una vez transcurrido un plazo prudencial desde que le trasladamos el resumen de conclusiones que se les envió con fecha 3 de octubre de 2022.

Esta Institución deduce que el objeto de la mediación que se nos confió está en vías de solución por lo que procede al cierre de la queja, sin perjuicio de la labor de seguimiento a la que nos comprometimos en el proceso. Por ello, si existiera alguna dificultad que impidiera resolver definitivamente la situación, podrán dirigirse nuevamente a nosotros a efectos de que esta Institución valore nuestra intervención.

Agradeciendo su colaboración y confianza en esta Institución, le saluda atentamente,

dPA.

# II Parte. Informe de situación de los servicios públicos de mediación en Andalucía



# 1. Introducción y objetivos

**E**n la parte I del presente trabajo, hemos tratado de mostrar los pilares sobre los cuales se asienta la mediación en el dPA, fundamentada en una intervención mediadora preventiva y transformativa, que trata de ser, además, resolutoria del asunto. Todo ello, explicando la estructura y dinámica de gestión de la mediación en la dPA.

A continuación, presentamos el "Informe de situación de los servicios públicos de mediación en Andalucía, detección de necesidades y propuestas de mejora" que forma parte de un análisis participativo para obtener un diagnóstico sobre los servicios públicos de mediación en Andalucía, reflejando los principales aspectos que conforman los servicios públicos de mediación que están actuando en Andalucía y poder elaborar recomendaciones al respecto desde la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.

Este informe se desarrolló entre los meses de septiembre y diciembre de 2020 y el año 2021 y ha concluido con el documento que a continuación se expone, que recoge los servicios públicos de mediación, la descripción de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos que actualmente se están aplicando en Andalucía, entre los que se encuentra la mediación y los resultados sobre la situación de los servicios de mediación prestados por entidades de carácter público en Andalucía, así como una serie de propuestas de futuro para seguir avanzando en el desarrollo de la actividad de mediación en nuestra Comunidad autónoma desde una perspectiva pública.

Como ya hemos expuesto anteriormente, en numerosas ocasiones nos hallamos ante conflictos que nos remite la ciudadanía o alguna Administración Pública, en los que no podemos intervenir en vía de supervisión ni en mediación, por tratarse de un asunto jurídico privado. Sin embargo, una opción de esta Institución viene siendo la de recomendar la gestión del problema a través del uso de fórmulas alternativas al litigio, que pueden comprender desde actuaciones facilitadoras a mediaciones, pasando por negociaciones asistidas o intermediaciones en el ámbito en el que se desenvuelve el conflicto.

Somos conscientes, no obstante, de que no existe una información sistematizada y actualizada sobre los dispositivos públicos de gestión alternativa de conflictos que existen en nuestra comunidad autónoma.

Es por ello que, esta Defensoría inició en 2020 un trabajo de exploración y análisis de esa realidad, que además permitiera al Defensor del Pueblo Andaluz dar respuesta a una serie de cuestiones que resultarían muy útiles para la ciudadanía en la defensa de sus derechos e intereses.

142

El objetivo del presente estudio ha sido la elaboración de un diagnóstico sobre los principales aspectos que conforman los servicios públicos de mediación que están actuando en Andalucía y definir un mapa de dichos recursos, interactivo y actualizable.

Y las reflexiones que nos hicimos como punto de partida fueron en primer lugar, localizar las instituciones públicas andaluzas (ayuntamientos, diputaciones provinciales, consejerías de la Junta de Andalucía, hospitales públicos, centros educativos públicos, universidades, etc.) que prestaban servicios de mediación, así como otros MASC (intermediación, conciliación, etc.) y conocer en qué tipo de conflictos intervenían (familiar, comunitario, intercultural, educativo, penal, etc.). Así mismo, queríamos conocer cómo se estaba desarrollando, las principales características de esos servicios. Conocer si se gestionan de forma directa por las distintas administraciones o derivan a asociaciones o instituciones de mediación o sujetos privados, cómo se releccionan los asuntos y como se produce la derivación a mediación o la designación de los profesionales de la mediación (si existen procedimientos y/o protocolos de actuación, cómo se publicita o difunden esos servicios, etc).

Ello se conecta con otro objetivo sustancial para el dPA, que se conecta a la convicción de la institución de contribuir a la divulgación e impulso de la mediación en la sociedad y las administraciones andaluzas. Por ello se han mantenido reuniones por todas las provincias andaluzas con administraciones, asociaciones e instituciones de mediación. Crear el contacto directo y cercano, conocer y aprender de primera mano los retos que estas personas implicadas con la mediación han afrontado, los obstáculos y sus logros. Conocer en definitiva sus experiencias, sus resultados, si disponen de sistemas de seguimiento de las actuaciones, si se evalúan resultados e impactos, y en su caso quién efectúa las evaluaciones (son internas o externas), si se publican esos resultados, etc.

Al mismo tiempo, poder ofrecerles nuestra experiencia y los retos de futuro, para valorar aspectos en los que se podría colaborar para incrementar el uso de la mediación por parte la sociedad andaluza, desde la convicción que las administraciones pueden ser el espejo de referencia.

Este documento sintetiza los principales resultados obtenidos en el proceso de investigación, y como preámbulo, de forma sucinta, se recogen descriptivamente los mecanismos de resolución alternativa de conflictos que actualmente se están aplicando en Andalucía, entre los que se encuentra la mediación.

Este trabajo arroja varios datos que son claves para la Defensoría y para la ciudadanía en general, e incluso para las administraciones públicas. Seguidamente se presentan los resultados obtenidos en el proceso de análisis sobre la situación de los servicios de mediación prestados por entidades de carácter público en Andalucía. Y se concluye con una síntesis sobre los datos analizados.

Como resultado de este estudio, se ha podido definir un mapa interactivo y actualizable de los servicios públicos de mediación que están actuando en Andalucía, publicado en la web del dPA. En el se han incluido las distintas Administraciones Públicas y entidades de derecho público o semi público (comprendiendo aquí a los Colegios Profesionales, Organizaciones Sindicales y Patronales, por ejemplo), que prestan servicio tanto de mediación extrajudicial como intrajudicial. Y con relación a las materias susceptibles de me-

diación que dichas administraciones y entidades pueden ofrecer, destacan la mediación administrativa, civil, laboral, comunitaria, familiar, penal, mercantil, concursal, intercultural, sanitaria, escolar, o de consumo.

Con independencia de que el dPA no ofrece mediación a las controversias generadas entre sujetos privados, durante la realización del presente estudio se ha trabajado en la identificación y caracterización de los servicios públicos de mediación que se dirijan a gestionar conflictos originados en las relaciones entre particulares, así como entre particulares y administraciones públicas o conflictos suscitados en la relaciones de administraciones entre sí.

En el anexo se detalla la metodología aplicada a la captación de información primaria a través de encuestas.

## 2. Mediación y otros mecanismos de resolución alternativa de conflictos en Andalucía

**E**n Andalucía, las personas físicas y jurídicas sean de derecho público o de derecho privado, pueden resolver controversias por medio de la jurisdicción y de los sistemas alternativos de resolución de conflictos más conocidos en nuestro contexto como son la negociación, la conciliación, la mediación y el arbitraje, entre otros. Para que no resulte reiterativa o redundante respecto a nuestra alusión inicial en este estudio sobre los MASCS, en este sentido, procede aclarar que inicialmente abordamos aquellas metodologías que desde la cultura de paz consideramos de viable uso dentro de la defensoría, y ahora nos referimos a los métodos encontrados y utilizados por la ciudadanía andaluza.

En primer lugar, cabe señalar que en los casos de la negociación, la conciliación y la mediación son las propias partes las que de forma voluntaria quieren alcanzar un acuerdo para resolver su conflicto a través del consenso. Estos sistemas gestionan los intereses de las partes en conflicto, al ser ellas mismas las que resuelven su controversia a través del diálogo (solas, en el caso de la negociación o con la ayuda de un tercero, en los otros dos supuestos). En los tres casos citados en el párrafo anterior, se necesita contar con la voluntariedad y la cooperación de las partes. En particular, la mediación es un proceso idóneo para lograr la restauración o la mejora de la relación entre ellas, dejando en manos

de las partes el protagonismo de la negociación que habrán de llevar a cabo, con el apoyo técnico de la persona mediadora, pero que dará como mejor resultado una solución de consenso que procurará una mejor prevención y que llevará a una ejecución voluntaria del mismo. Son especialmente beneficiosas cuando las relaciones entre las partes deben continuar tras la resolución del conflicto, como es el caso de problemas familiares, vecinales, entre personas asociadas, alumnado, o empresas con vinculaciones permanentes.

Su finalidad no ha de ser necesariamente, pero puede ser, evitar el proceso jurisdiccional o arbitral, o bien, una vez iniciado este, ponerle fin, con la ventaja de que si fracasan, el conflicto sin resolver puede abordarse de nuevo desde la vía judicial o arbitral. O incluso puede facilitar la ejecución de una resolución judicial, frente a la cronificación de asuntos que acumulan recursos en los tribunales de justicia.

El Arbitraje por su parte, es un método que, dado que no es auto-compositivo, puede asemejarse a la jurisdicción, en el sentido de que se caracteriza porque una persona imparcial (árbitro) resuelve el conflicto planteado entre las partes por medio de una resolución (laudo) de obligado cumplimiento y ejecutable por las partes. Ese mecanismo presenta la misma desventaja que la jurisdicción, en términos de que la solución es impuesta por alguien ajeno a la controversia y, por ende, no protagonizada por las partes en conflicto, si bien presenta la virtualidad de poder sentar precedentes en supuestos en los que la relación no sea tan importante o que se quiera dejar clara para el futuro una solución determinada. El arbitraje, frente a la solución jurisdiccional, solventa la controversia no solo fijándose en la normativa aplicable sino que la persona que arbitra puede ser especialista en cualquier materia, lo cual abre las posibilidades de analizar aspectos más allá de la mera interpretación jurídica.

A continuación se presentan, de forma sintética, las principales características de cada uno de estos sistemas de resolución de conflictos a los que se ha hecho referencia y que son más conocidos para la ciudadanía, advirtiéndose que en la primera parte de este trabajo abordamos aquellos métodos de carácter alternativo que pueden ser susceptible de uso por la Defensoría.

**Tabla 2. Principales características de los sistemas de resolución de conflictos**

Negociación	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La negociación es un sistema de resolución de conflictos mediante el cual dos o más partes con intereses contrapuestos se comunican para llegar a un acuerdo, tratando de lograr un acuerdo satisfactorio.</li> <li>■ Suele ser el primer sistema de resolución de conflictos al que acuden las partes.</li> <li>■ Incluso iniciado el proceso judicial o el arbitral, es posible que las partes decidan intentar una negociación para resolver de forma más rápida y económica el litigio.</li> <li>■ En la negociación intervienen solo las partes, aunque es posible la intervención de personas expertas que asesoran a las mismas.</li> <li>■ Si la negociación prospera y se llega a un acuerdo, este se materializará en un contrato entre partes.</li> </ul>
Conciliación	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La conciliación es otro mecanismo por el que las partes, por la autonomía de la voluntad, pueden evitar el inicio de un pleito o poner fin al juicio ya comenzado, por consenso alcanzado ante una tercera persona.</li> <li>■ Es un acto único, no un proceso.</li> <li>■ La tercera persona no decide nunca ni suele proponer soluciones aunque podría, pero resuelven las partes.</li> </ul>
Mediación	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ En este sistema de gestión de conflictos las partes, con la ayuda de una tercera persona imparcial, resuelven sus diferencias alcanzando por sí mismas un acuerdo en un ambiente seguro y controlado.</li> <li>■ La mediación es un proceso flexible y adaptativo, en el que la confidencialidad y la imparcialidad de la persona mediadora, así como la gestión de emociones y la creatividad, son claves. La persona mediadora no suele hacer propuestas, sino que fomenta que sean las partes las protagonistas de sus posibles soluciones.</li> <li>■ El o la mediadora actúa como canal de comunicación y, como se dijo, no impone la resolución, su función es de ayuda y colaboración con las partes, para que éstas resuelvan sus diferencias a través de una solución dialogada y negociada.</li> <li>■ La mediación puede funcionar como sistema alternativo a la jurisdicción o arbitraje; o como sistema para poner fin a la jurisdicción o al arbitraje ya iniciado. Supone además una ayuda para la prevención de futuros conflictos entre partes en las que la relación es importante.</li> </ul>
Arbitraje	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El arbitraje se asimila a la jurisdicción en el sentido de que se caracteriza porque una persona imparcial (árbitro), resuelve el conflicto planteado entre las partes por medio de una resolución con efecto de cosa juzgada (laudo).</li> <li>■ La tercera persona imparcial actúa imponiendo su decisión, dictando un laudo. La voluntad de las partes se circunscribe a la solicitud de sometimiento a dicho arbitraje.</li> <li>■ La solución del conflicto se deja en manos de una o varias personas (árbitros) que pueden ser elegidas directamente por las partes, por un/una juez (arbitraje ad-hoc), o designadas por la institución que administra el arbitraje institucional al que se someten las partes.</li> <li>■ El o la árbitro no tiene potestad ejecutiva, solo tiene potestad declarativa, para la ejecución forzosa hay que acudir a la jurisdicción.</li> <li>■ El proceso arbitral es de instancia única, solo caben recursos en supuestos muy tasados.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.



# 3. Los servicios públicos de mediación en Andalucía

**E**

n este bloque de contenidos se presentan los resultados obtenidos en el proceso de análisis sobre la situación de los servicios de mediación prestados por entidades de carácter público en Andalucía.

A la vista de las experiencias prácticas del Defensor en gestión de conflictos colectivos ante administraciones públicas andaluzas, esta Institución se planteó analizar el comportamiento de nuestro sector público en relación con la herramienta. Para ello se preguntó a otros entes públicos si están ofreciendo servicios de mediación o están contribuyendo a difundir la cultura mediadora, a través de la información o formación de nuevas personas mediadoras y/o reciclando a los existentes.

149

La fuente de información en la que se basan estos resultados es doble:

1. Una encuesta dirigida a entidades públicas (o semipúblicas) que pueden ofrecer servicios de mediación en Andalucía, y que se realizó entre los meses de octubre y diciembre de 2020<sup>1</sup>.
2. Una serie de reuniones con dichas entidades en cada una de las provincias andaluzas en 2021-2022, en orden a completar y actualizar la información obtenida de las encuestas.

---

<sup>1</sup> En el Anexo I se detallan las características técnicas de la encuesta realizada, así como los grupos de entidades a las que se ha dirigido la encuesta y el listado de las que han participado en ella.

### 3.1. Resultados del análisis de encuestas

El número total de entidades que han participado en el proceso de encuesta o sondeo asciende a 260 (de las 264 respuestas registradas, en 4 casos se ha detectado que la misma entidad había respondido 2 veces).

Tras la revisión exhaustiva de las respuestas, se determinó que 17 respuestas no eran válidas por dos razones principales, o bien no era posible la identificación correcta del tipo de entidad, o las respuestas registradas resultaban incoherentes, por lo que finalmente la base de datos con la que se ha trabajado consta de 243 registros válidos, que se corresponden con 243 entidades que operan en Andalucía.

**Tabla 3. Datos de partida de la encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía**

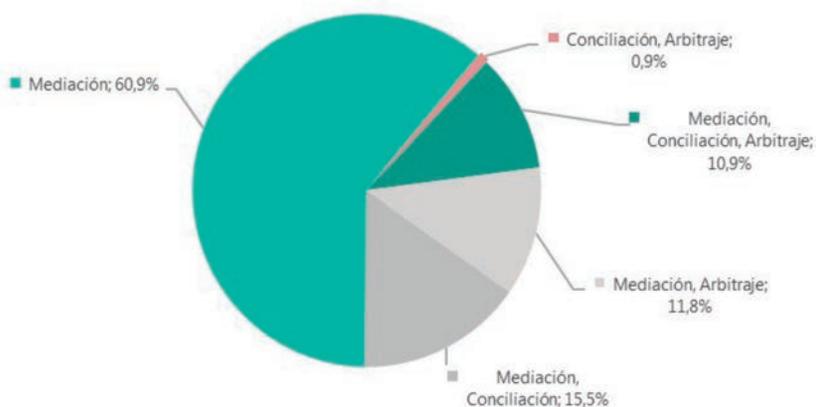
	Número	Porcentaje
<b>Total respuestas</b>	<b>264</b>	<b>100%</b>
Entidades con dos respuestas	4	1,5%
Total entidades	260	98,5%
<b>Respuestas válidas</b>	<b>243</b>	<b>93,5%</b>
Respuestas no válidas	17	6,5%
<b>Motivos no validez</b>		
1. Identificación incorrecta	14	82,4%
2. Respuestas incoherentes	3	17,6%

*Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.*

Entre las 243 entidades que han participado en la encuesta, prácticamente la mitad (50,2%) manifiestan que están prestando algún servicio de resolución de conflictos alternativos a la jurisdicción en la actualidad, frente a la otra mitad de entidades que no prestan ese tipo de servicios.

Los servicios que prestan estas entidades son principalmente de mediación, ya sea de forma exclusiva o compartida con otros tipos de resolución de conflictos, como conciliación y arbitraje. Por tanto, la muestra de entidades que manifiestan que realizan mediación en Andalucía son 109, siendo esta la muestra con la que se ha trabajado en la caracterización de los servicios ofrecidos.

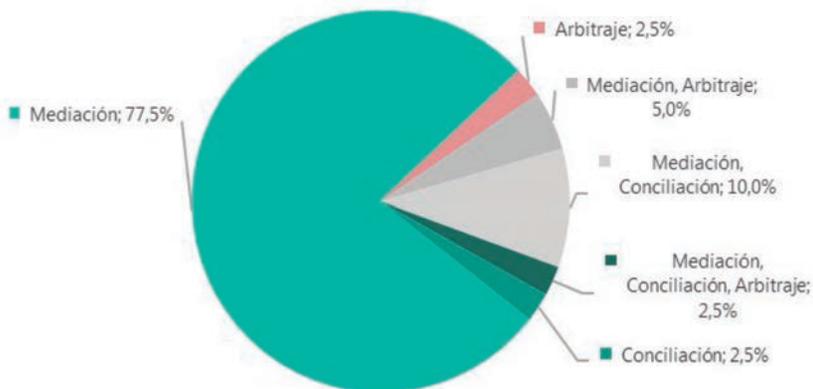
**Figura 7. Distribución de las entidades según el tipo de servicio de resolución de conflictos que ofrecen**



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

Entre las entidades que manifestaron que actualmente no están ofreciendo este tipo de servicios, cabe destacar que un 33,1% tienen previsto poner alguno en marcha en un futuro próximo (máximo de 2 años). De nuevo la mediación vuelve a ser el tipo de procedimiento más frecuente.

**Figura 8. Distribución de las entidades que tienen previsto prestar servicios de resolución de conflictos en un futuro próximo**



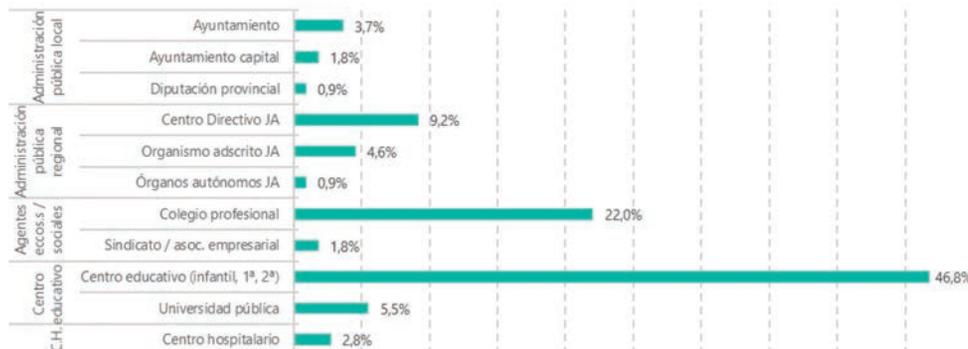
Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

### **Características de los servicios de mediación prestados**

Respecto a los servicios de mediación que se están prestando, en primer lugar, resulta significativo señalar que son los centros educativos públicos o concertados los que han contestado a la encuesta en mayor medida indicando que realizan mediaciones en el ámbito escolar (46,8%), seguidos por los colegios profesionales (22,0%) y los distintos tipos de organismos que forman parte de la estructura de la Junta de Andalucía (14,7%).

La respuesta de la Administración Local se considera bastante escasa, teniendo en cuenta que un número importante de ayuntamientos de municipios de más de 10.000 habitantes cuentan con Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) desde las que se pueden realizar servicios de mediación en consumo.

Figura 9. Distribución de la tipología de entidades públicas que realizan mediación en Andalucía



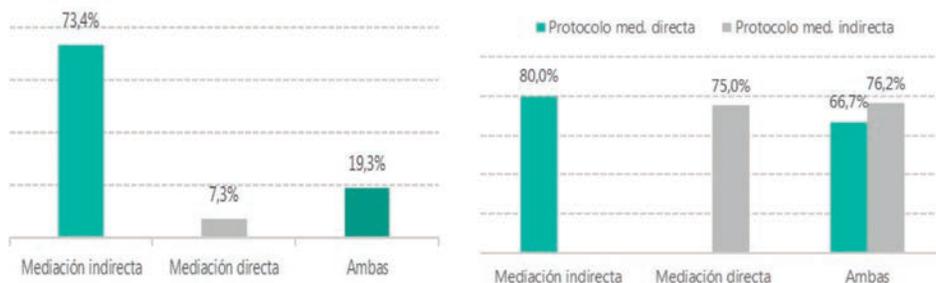
Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

La prestación del servicio de mediación se puede realizar tanto de forma directa, contando con una unidad de mediación propia, o de forma indirecta, con derivación a personas mediadoras externas.

Entre las entidades que han participado en la encuesta, la mediación se realiza principalmente de forma directa (73,4% del total) o combinando la ejecución directa y la indirecta (19,3%), siendo mucho más reducido el porcentaje de entidades que únicamente realizan mediación de forma indirecta (7,3%).

La mayor parte de estas entidades cuentan con protocolos de actuación, tanto si se trata de mediación directa como indirecta, por encima de dos tercios en todos los casos.

**Figura 10. Distribución de las entidades públicas según la forma de prestación del servicio y porcentaje de entidades que cuentan con protocolos de actuación**



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

154

La fecha de puesta en marcha del servicio de mediación más frecuente es reciente, con un 38,8% de entidades que prestan mediación directa y un 45,6% mediación indirecta. A medida que la fecha de inicio se va alejando de la actualidad, el porcentaje de entidades que iniciaron su labor como mediadoras va disminuyendo gradualmente hasta situarse en torno a un 9% las entidades que empezaron con anterioridad del año 2000.

**Figura 11. Distribución de las entidades públicas según el año de inicio de la prestación del servicio de mediación directa e indirecta**



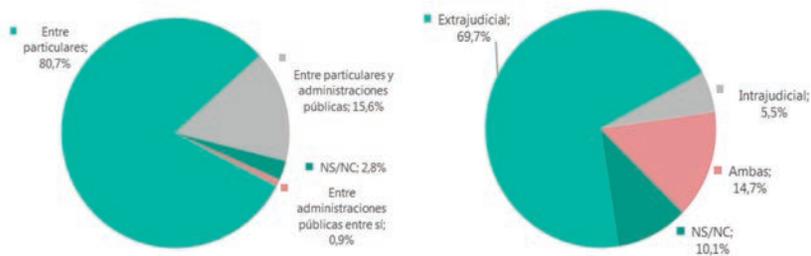
Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

Respecto a las partes implicadas, el tipo de mediación más común es únicamente entre particulares (80,7%), seguido de mediaciones que pueden ser solicitadas para tratar de resolver conflictos entre particulares y administraciones públicas (15,9%), y siendo muy residual el servicio de mediación entre administraciones públicas (apenas un 1%).

Las mediación que se realiza desde estas entidades suele tener carácter extrajudicial, pues las entidades que aplican este tipo de procedimiento, junto con las que realizan mediaciones tanto extrajudiciales con intrajudiciales, suponen el 84,4% del total.

Las que realizan ambos tipos de mediación representan el 14,7%, y las que solo median en procesos intrajudiciales el 5,5%. Por tanto, el 20,2% de las entidades están ofreciendo mediación intrajudicial.

**Figura 12. Distribución de las entidades públicas según las partes implicadas en las mediaciones y el tipo de procedimiento de mediación**

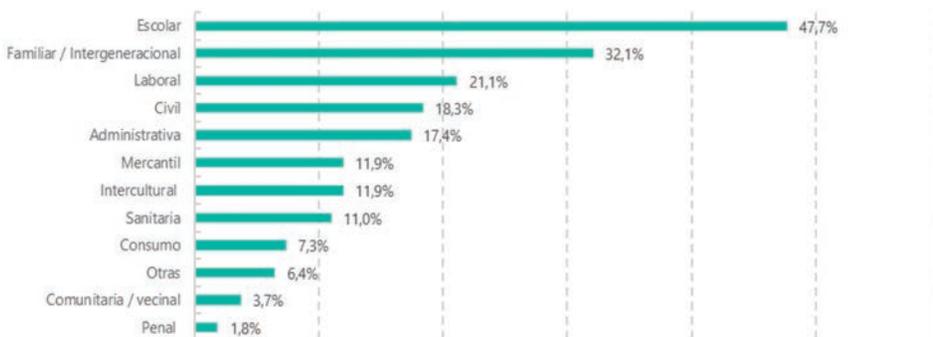


Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

Un aspecto muy relevante es el tipo de materias que pueden abordarse en las mediaciones, ya que no todas las entidades abordan todas las materias. Destaca el caso de los centros educativos, que solo suelen realizar mediaciones en el ámbito escolar (se incluye también la mediación en el ámbito universitario).

Aparte de la medición en el ámbito educativo, resulta significativo el porcentaje de entidades que realiza mediaciones en el ámbito familiar/intergeneracional (32,1%) y en el ámbito laboral (21,1%). Otras materias destacadas son la mediación civil, administrativa, mercantil e intercultural (con un porcentaje entidades que ofrecen mediaciones en esas materias de entre el 10% y el 18% del total). El resto de materias representadas se sitúan por debajo del 8% (consumo, penal, comunitaria/vecinal y otras).

**Figura 13. Materias abordadas en los procesos de mediación realizados por las entidades públicas**



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

En cuanto al ámbito territorial de actuación, el más frecuente es el local (58,7%), ya que los centros educativos, que son las entidades más numerosas en la muestra, operan en esa escala.

También es destacable el número de entidades que actúan a escala provincial (26,6%), en este caso porque la actuación de los colegios profesionales y las delegaciones territoriales de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía tienen ese ámbito competencial.

La representación de las entidades que realizan mediaciones a escala regional y nacional son más reducidas, con el 10,1% y el 3,7% respectivamente.

Figura 14. Ámbito territorial de los procesos de mediación realizados por las entidades públicas



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

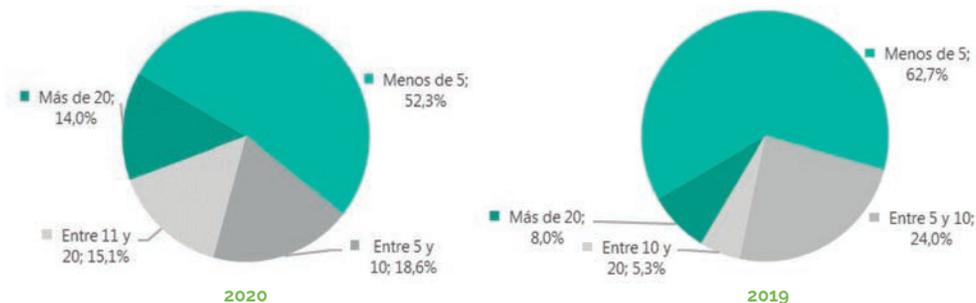
### **Medios personales y resultados de las mediaciones realizadas**

Durante el año 2020, en torno a la mitad de las entidades (52,3%) han contado con un equipo de mediadores y mediadoras<sup>2</sup> inferior a 5 personas, habiéndose reducido este porcentaje respecto a 2019 en uno 10 puntos porcentuales (62,7% en 2019).

También se ha reducido la representación de las entidades que cuentan con entre 5 y 10 mediadores y mediadoras y, por el contrario, aumenta el peso de las entidades con mayores recursos (entre 11 y 20 y más de 20), lo que indica que se ha producido un aumento del personal dedicado a la mediación.

<sup>2</sup> Las entidades no han diferenciado entre mediadores/as internos y externos, por lo que la información se presenta de forma agregada.

**Figura 15. Distribución de las entidades públicas según el número de personas que realizan las mediaciones**



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

Respecto al número de mediaciones realizadas, cabe destacar que en el año 2019, un 25% de entidades no llevó a cabo ningún proceso de mediación pese a ofrecer ese servicio, habiéndose incrementado esta circunstancia en comparación a años anteriores (16,4% en 2018 y 19,1% en 2017).

**Figura 16. Distribución de las entidades públicas según el número de mediaciones realizadas**



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

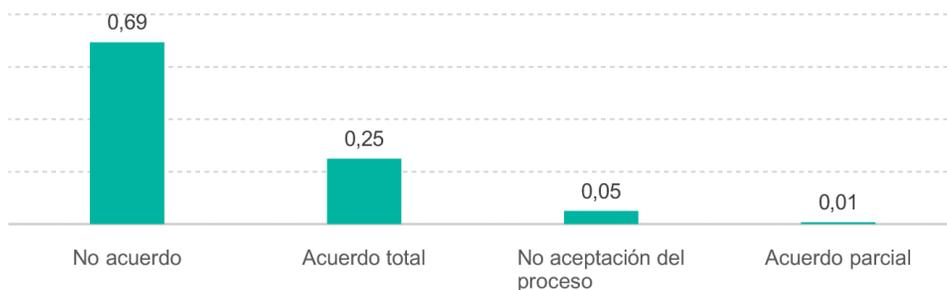
También se han reducido en 2019 los porcentajes de entidades que han realizado entre 5 y 10 mediaciones, entre 11 y 20 y, especialmente las que han realizado más de 20 mediaciones en un año (pasando de un 27,9% en 2017 y un 26,0% en 2018 a un 16,3% en 2019).

El único intervalo que crece respecto a años anteriores el de entidades que han realizado menos de 5 mediaciones en un año, con un 27,7% en 2019, frente a un 21,9% en 2018 y un 16,2% en 2017).

Respecto a los resultados obtenidos con relación a los resultados alcanzados, destaca que en el 69,4% de los casos no se llega a un acuerdo, aunque cabe señalar que este porcentaje está muy influenciado por las mediaciones realizadas en materia de consumo realizadas desde la Dirección General de Consumo de la Consejería de Salud y Familias, y las mediaciones en materia laboral realizadas por los Centros de Mediación, Arbitraje y Conciliación (CMAC).

El porcentaje de mediaciones que han llegado a un acuerdo total supone el 25%, y en un 0,6% más el acuerdo ha sido parcial. Las mediciones en las que el proceso no ha sido aceptado y no han seguido adelante han supuesto un 5% del total en 2019.

**Figura 17. Distribución de las mediaciones realizadas según su resultado (2019)**



### Seguimiento de las mediaciones realizadas

Casi tres cuartas partes de las entidades realiza algún tipo de tarea de seguimiento sobre las mediaciones, ya que un 27,5% han manifestado que no tienen este aspecto en consideración.

**Figura 18. Distribución de las entidades públicas en función de las tareas de seguimiento realizadas sobre el servicio de mediación**

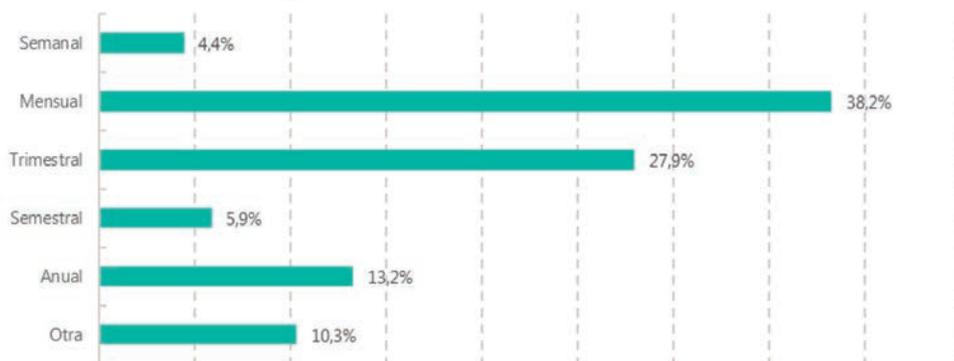


Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

Entre las entidades que realizan tareas de seguimiento es destacable que muchas recogen y analizan distintos tipos de datos (resultados, satisfacción, etc.). El tipo de seguimiento más habitual es que se realiza sobre las mediaciones en las que se llegó a un acuerdo (42,2%), seguido por el seguimiento de la satisfacción entre las partes (29,4%). En un porcentaje más reducido se realizan seguimientos sobre las mediaciones en las que no se llegó a un acuerdo (13,8%) y otros tipos de seguimientos de carácter puntual (12,8%).

La periodicidad con la que se realizan estas tareas de seguimiento es generalmente mensual (38,2%) o trimestral (27,9%) o anual (13,2%).

**Figura 19. Distribución de las entidades públicas en función de la periodicidad con la que realizan tareas de seguimiento sobre servicio de mediación**



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

### **Perfil de las personas mediadoras**

En torno a dos tercios de las entidades cuentan con un procedimiento establecido de forma explícita para la selección de las personas que realizan los servicios de mediación (64,2%), siendo este porcentaje algo mayor en el caso de las entidades que exigen algún tipo de requisito previo para poder participar en los procesos de selección de personas mediadoras (69,7%).

Entre los requisitos previos que deben cumplir las personas candidatas a ocupar puestos de mediadores o mediadoras destaca el número mínimo de horas de formación especializada (37,6%) sobre otros como un mínimo de años de experiencia (9,2%) o un número mínimo de mediaciones realizadas (3,7%).

**Figura 20. Distribución de las entidades públicas según el tipo de requisitos previos para participar en los procesos de selección de personas mediadoras**

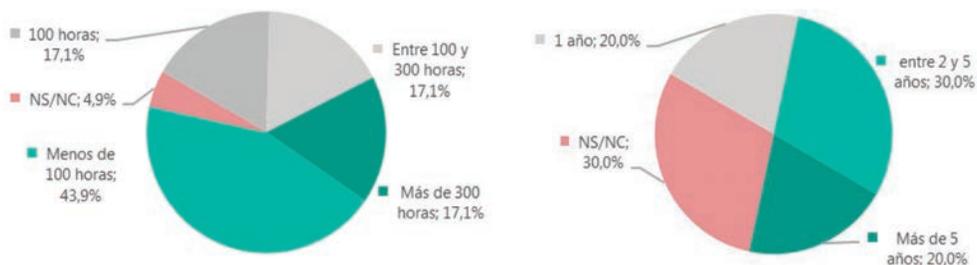


Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

Las entidades que han indicado que exigen otro tipo de requisitos en los procesos de selección señalan principalmente una titulación universitaria específica, que sean del cuerpo de función pública o estar inscritos en el registro de mediadores del Ministerio de Justicia.

Las entidades que imponen como requisito un número de horas de formación especializada suelen exigir menos de 100 (43,9%) y entre las que se decantan por exigir un mínimo de años de experiencia destacan las que eligen el intervalo de entre 2 y 5 años de experiencia (30%). En cuanto al requisito sobre el número de mediaciones realizadas, las entidades que lo han seleccionado no han aportado datos al respecto.

**Figura 21. Distribución de las entidades públicas según el número mínimo de horas de formación en materia de mediación y de años de experiencia para acceder a los procesos de selección de personas mediadoras**



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

Otra cuestión abordada en el análisis del perfil del personal mediador es la formación continua. Un 51,4% de las entidades afirman contar con un plan de formación, la mayor parte de carácter interno (82,1% de las que sí tienen plan de formación) frente a la opción de un plan de formación externo (17,9%).

163

**Figura 22. Distribución de las entidades públicas en función de la existencia de un plan de formación dirigido a las personas mediadoras**



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

Mucha menor es la frecuencia con la que las entidades realizan tareas de evaluación de competencias de las personas mediadoras, pues solo un 17,4% del total afirma llevarlas a cabo, generalmente con una periodicidad trimestral o anual.

### ***Difusión de los resultados de los servicios de mediación prestados por entidades públicas***

El 68,8% de las entidades realizan acciones de difusión sobre el funcionamiento y resultados del servicio de mediación, principalmente informes puntuales y memorias anuales no accesibles en sus páginas web (22,0% y 17,4%) respectivamente, y memorias anuales accesibles en sus páginas web (17,4%).

Respecto a la difusión de resultados en redes sociales, todavía el porcentaje de entidades que realizan difusión en este soporte es muy reducido (3,7%).

**Figura 23. Distribución de las entidades públicas en función de la existencia de un plan de formación dirigido a las personas mediadoras**



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

### 3.2. Valoración de la situación actual de la mediación en Andalucía por parte de las encuestadas

Se ha considerado relevante en marco de este informe que las entidades valorasen calidad y efectividad del servicio de mediación prestado y la situación general de los servicios de mediación entidades públicas en Andalucía desarrollan en términos de calidad y efectividad.

Analizando de forma conjunta la primera variable, las entidades consideran en un 63,3% que la calidad y efectividad es alta o muy alta frente al 6,4% que valora sus servicios como de calidad y efectividad baja o nula.

**Figura 24. Valoración de las entidades de la calidad y efectividad de su servicio de mediación**



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

Por tipo de entidad prestadora del servicio de mediación, destaca la peor valoración que han realizado los agentes económicos y sociales (20% de valoraciones de baja o nula calidad y efectividad) y la buena valoración de los centros educativos (71,9% de valoraciones de alta o muy calidad y efectividad).

En cuanto a la valoración sobre la situación general de los servicios públicos de mediación en Andalucía, la posición de las entidades es mucho más crítica, con casi una cuarta parte que opina que la situación es pésima (9,2%) o mala (15,6%) y un 25% opina que la situación es regular.

Por tipo de entidad, las peores valoraciones vuelven a ser las correspondientes a los agentes económicos y sociales.

**Figura 25. Valoración de las entidades sobre la situación general de los servicios de mediación en cuanto a su calidad y efectividad**



Fuente: Encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía.

Respecto a las principales debilidades detectadas en los servicios de mediación prestados por entidades públicas en Andalucía destacan las siguientes:

- Falta de difusión entre la ciudadanía y entre las administraciones públicas de la existencia de este tipo de servicio y de sus beneficios.
- Dificultad de acceso a los servicios de mediación por parte de la ciudadanía.
- Falta de apuesta firme por parte de la Administración Pública para la implantación de estos servicios.
- Falta de regulación normativa específica.
- Trámites administrativos excesivos y prolongados.
- Insuficiente agilidad en los procesos.
- Excesiva concentración en materia familiar, laboral y consumo.
- Insuficiente formación del personal mediador.
- Poca oferta en formación sobre mediación.
- Inestabilidad laboral de las personas mediadoras.

Los retos que deben afrontarse desde las entidades públicas en Andalucía para mejorar la calidad servicios de mediación prestados, identificados por las entidades que realizan mediación, están directamente relacionados con las debilidades antes mencionadas, siendo los más significativos los siguientes:

- Mejorar la difusión y conocimiento de la mediación.
- Desarrollar una normativa autonómica específica en materia de mediación.
- Estandarización del método de mediación.
- Profesionalización de la labor mediadora.
- Elevar la calidad de la mediación, proporcionando a su personal mediador formación continua, práctica y la evaluación continua de sus competencias.

### 3.3. Relación del análisis de las reuniones provinciales

A la vista de las respuestas obtenidas en las encuestas antes analizadas, se entendió oportuno celebrar sesiones presenciales con los entes consultados para plantear posibles dificultades en la elaboración de respuestas y para incorporar cualquier sugerencia al trabajo que se presenta en este informe, uno de cuyos productos es el mapa de recursos públicos de mediación en Andalucía.

En ese sentido, se invitó a participar en cada provincia a las 178 entidades siguientes:

#### ■ Almería:

- Ayuntamiento de Almería
- Diputación de Almería
- Universidad de Almería
- Colegio de Abogados
- PIMA Almería
- DT. Salud y Familia
- DT. Educación
- DT. Fomento, Infraestructuras.
- SERCLA
- Colegio O. Procuradores
- Colegio O. Psicólogos
- Colegio O. Notarios Andalucía Oriental.
- Colegio O. Educadores sociales
- Colegio O. Trabajo Social
- Colegio O. Ingenieros Industriales
- Colegio O. Médicos
- Colegio de Graduados sociales
- Cámara de Comercio
- Colegio O. Administradores de fincas

**■ Cádiz:**

- Ayuntamiento de Cádiz
- Diputación de Cádiz
- Universidad de Cádiz
- Decanato de Jueces
- Colegio de Abogados
- PIMA Cádiz
- DT. Salud y Familia
- DT. Educación
- DT.Fomento, Infraestructuras.
- SERCLA
- Colegio O. Procuradores
- Colegio O. Psicólogos
- Colegio O. Notarios And. Occtal.
- Colegio O. Educadores sociales
- Colegio O. Trabajo Social
- Colegio O. Ingenieros Industriales
- Colegio O. Médicos
- Colegio de Graduados sociales

**■ Córdoba:**

- Ayuntamiento de Córdoba
- Diputación de Córdoba
- Universidad de Córdoba
- Decanato de Jueces
- Colegio de Abogados
- PIMA Córdoba
- DT. Salud y Familia
- DT. Educación
- DT.Fomento, Infraestructuras
- SERCLA de Córdoba
- Colegio O. Procuradores

- Colegio O. Psicólogos
- Colegio O. Notarios Andalucía Occidental
- Colegio O. Educadores sociales
- Colegio O. Trabajo Social
- Colegio O. Ingenieros Industriales
- Colegio O. Médicos
- Colegio de Graduados sociales
- Cámara de Comercio
- Colegio O. Administradores de fincas

■ **Granada:**

- Ayuntamiento de Granada
- Diputación de Granada
- Universidad de Granada
- Decanato de Jueces
- Colegio de Abogados
- PIMA Granada
- DT. Salud y Familia
- DT. Educación
- DT. Fomento, Infraestructuras.
- SERCLA
- Colegio O. Procuradores
- Colegio O. Psicólogos
- Colegio O. Notarios Andalucía Oriental
- Colegio O. Educadores sociales
- Colegio O. Trabajo Social
- Colegio O. Ingenieros Industriales
- Colegio O. Médicos
- Colegio de Graduados sociales
- Cámara de Comercio de Granada
- Escuela Salud Pública
- Oficinas de consumo de Granada

**■ Huelva:**

- Ayuntamiento de Huelva
- Diputación de Huelva
- Universidad de Huelva
- Decanato de Jueces
- Colegio de Abogados
- PIMA Huelva
- DT. Salud y Familia
- DT. Educación
- DT.Fomento, Infraestructuras.
- SERCLA
- Colegio O. Procuradores
- Colegio O. Psicólogos
- Colegio O. Notarios Andalucía Occidental.
- Colegio O. Educadores sociales
- Colegio O. Trabajo Social
- Colegio O. Ingenieros Industriales
- Colegio O. Médicos
- Colegio de Graduados sociales
- Cámara de Comercio
- Colegio O. Administradores de fincas

**■ Jaén:**

- Ayuntamiento de Jaén
- Diputación de Jaén
- Universidad de Jaén
- Decanato de Jueces
- Colegio de Abogados
- PIMA Jaén
- DT. Salud y Familia
- DT. Educación

- DT.Fomento, Infraestructuras.
- SERCLA de Jaén
- Colegio O. Procuradores
- Colegio O. Psicólogos
- Colegio O. Notarios Andalucía Oriental
- Colegio O. Educadores sociales
- Colegio O. Trabajo Social
- Colegio O. Ingenieros Industriales
- Colegio O. Médicos
- Colegio de Graduados sociales
- Cámara de Comercio
- Colegio O. Administradores de fincas
- Asociación MEDIAMOS

■ **Málaga:**

- Ayuntamiento de Málaga
- Diputación de Málaga
- Universidad de Málaga
- PIMA
- Servicio de Justicia Juvenil
- DT Educación
- DT Salud
- Colegio de Gestores Administrativos
- Colegio O. de Abogados
- Colegio O. de Arquitectos
- Colegio O. de Trabajo Social
- Colegio O. de Educadores sociales
- Colegio O. de Graduados Sociales
- Colegio O. de Procuradores
- Colegio O. de Psicólogos
- Colegio O. de Médicos

- SERCLA de Málaga
- Patronato de turismo
- Grupo de Trabajo de mediación de Málaga
- Asociación FAPROMED
- Asociación SOLUCIONA
- Cámara de Comercio de Málaga
- Colegio notarial de Andalucía Occidental

■ **Sevilla:**

- Parlamento de Andalucía
- Cámara de Cuentas de Andalucía
- Consejo Audiovisual Andalucía
- Ayuntamiento de Sevilla
- Diputación de Sevilla
- Universidad de Sevilla
- Universidad Pablo de Olavide
- Universidad Loyola
- Universidad San Pablo CEU
- UNIA
- Decanato de Jueces
- Dirección General Justicia
- Dirección General RRHH y Función Pública
- PIMA Sevilla
- DT. Salud y Familia
- DT. Educación
- DT. Fomento, Infraestructuras...
- Dirección General Planificación y Centros Consejería de Educación.
- Agencia APAE
- Escuela andaluza salud pública
- SERCLA Andalucía
- Fundación Andalucía Emprende

- Colegio O. de Abogados
- Colegio O. Procuradores
- Colegio O. Psicólogos
- Colegio O. Notarios And. Occtal.
- Colegio O. Educadores sociales
- Colegio O. Trabajo Social
- Colegio Periodistas Andalucía
- ASEMARB (C. Abogados y C. Comercio)
- FAISEM
- GEMME
- Universidad Complutense
- Consejo General del Poder Judicial
- Agencia de cooperación Internacional

174

Del total de 178 entidades invitadas, que respondían a posibles usuarios de mediación o entidades que ofrecen mediación y otras fórmulas de ADR entre sus servicios, acudieron a las sesiones presenciales de información y debate un total de 81, lo que supone que al menos el 45,5% tuvo conocimiento de la elaboración del presente informe, así como tuvo la oportunidad de conocer cómo funciona el mapa de mediación que se deducirá finalmente de este estudio y pudieron expresar sus dudas, comentarios y sugerencias acerca del mismo y del estado de la mediación en nuestro territorio.

### **3.4. Inquietudes recurrentes en las distintas reuniones provinciales**

Las reuniones constituyeron una fuente de información clave para conocer las opiniones de todas las instituciones de mediación públicas en Andalucía, más algunas asociaciones que, por mor de su conocimiento de la celebración de las mismas, solicitaron asistir y se les permitió participar, si bien como se dijo inicialmente en este documento, no estaba previsto invitarles puesto que se trata de analizar el sector público.

La información más relevante de esta serie de encuentros provinciales ha conformado buena parte del núcleo de conclusiones que se exponen a continuación, con el propósito de incorporar en este documento la voz de estas personas mediadoras. Si bien antes de ello, queremos resaltar aquellas cuestiones que han sido recurrentes en casi todos los encuentros.

En primer lugar, es generalizado en sentir sobre la necesidad de apoyo a las Instituciones de mediación que conforme a la LMACM se están constituyendo. Conformadas a través de Colegios Profesionales, Asociaciones, principalmente, que contemplan experiencia para la promoción de la mediación asistiendo a las personas interesadas en la mediación, a través de diferentes experiencias. Fundamentalmente a través de la mediación intrajudicial en las jurisdicciones civil, penal, social. Algunas de ellas prestan atención mediadora gratuita si concurren los requisitos de justicia gratuita.

En este sentido y con relación a los **contextos judicializados los colectivos consideran que la derivación judicial a mediación, debiera ser lo menos burocrática posible**. Ya el contexto judicial es complejo, exponen ideas dirigidas a simplificar y no burocratizar la mediación. Se nos dio traslado, en una de las provincias, de la sugerencia de una magistrada, que en aras de simplificar burocracia, propuso que de igual modo que ocurre con los peritos judiciales, los jueces pueden disponer de las listas de Instituciones de Mediación en su demarcación, a través de sus Decanatos de Jueces. O bien, organizar la información de entidades y personas mediadoras por partidos judiciales, o incluso optar a la información pública del Registro de Mediadores y de Instituciones de mediación del Ministerio de Justicia que es de fácil acceso. De esta manera desde la oficina judicial se puede indicar las Instituciones de mediación existente en la zona y el interesado elegir. Otra opción en la misma línea es que el/la juez derive a la Institución de mediación que estime conveniente, y los interesados puedan elegir la persona mediadora de su preferencia.

Algo que parece estar claro, es la prioridad de promover el contacto directo de la persona mediadora con las partes desde el primer momento. Ello resulta decisivo para el desarrollo del proceso y la generación de confianza que corresponde a la persona mediadora propiciar y en definitiva, para que resulte viable la mediación.

Los Puntos de Información de Mediación (PIMA) dispuestos en el ámbito judicial, atienden información de la mediación, que no es la "sesión informativa del proceso" conforme al artículo 17 de la LMACM, pero en la elaboración de este trabajo se ha podido comprobar que si bien acuden personas al PIMA, posteriormente no se abren muchos procesos de mediación derivados de dicha información prestada (Granada, Huelva, Cádiz, por citar algunas en las que se manifestaron las personas coordinadoras). Y de alguna manera resulta mas burocrático que la derivación directa de la persona a titular del juzgado a la institución de mediación y la designación de la persona mediadora.

En segundo lugar, otro aspecto recurrente en las reuniones, vinculado a lo anterior, es la necesaria de la adquisición de competencias mediadoras que los colectivos consideran deficitaria y que además esta vinculada al éxito del método. La doctrina más autorizada en la materia (Carnevale y Pruitt), afirma que el éxito de la mediación depende de la confianza que las personas tengan en el profesional de la mediación, y del conocimiento y competencias de este en las estrategias de negociación y mediación. Parece determinante el nivel de confianza y aceptación que las partes tengan de la persona mediadora, al ser un proceso esencialmente voluntario tanto para iniciarlo, para mantenerse en él o para ponerle fin.

176

Y en este sentido abordamos varios aspectos importantes que se han evidenciado en las entrevistas con los colectivos mediadores :

- a. En relación con aspectos formativos, la distinción formulada entre **conocimiento** y **competencias** sobre mediación resulta extremadamente relevante respecto a un aspecto esencial de recurso vinculado a su eficacia, eficiencia, profesionalidad y en relación con aspectos formativos, la distinción entre conocimiento y competencias sobre la mediación resulta extremadamente relevante los aspectos esenciales de los recursos vinculados al buen hacer de las personas mediadoras , eficacia, eficiencia y profesionalidad.

Aludimos a la cualificación profesional de las personas que deseen incorporar a sus habilidades la posibilidad de ser una persona mediadora. En relación con la profesionalización

de la mediación se asocian algunas cuestiones como son: quién puede ser persona mediadora, quién capacita al mediador, y cómo profesionalizar el trabajo del mediador.

En los encuentros con los colectivos se incide en recordar que nos referimos a competencias de gestión de personas que están en conflicto, considerándose esencial una formación práctica. Y tienen en cuenta la agilidad en la intervención mientras se celebra el encuentro de mediación. Muchos colectivos coinciden en estimar la existencia de muchas personas formadas, abundantes propuestas formativas, más teóricas que prácticas, sobre un recurso que exige interactuar y dinamizar la participación de personas en conflicto. Para equilibrar este déficit, las instituciones y asociaciones de mediación promueven talleres y seminarios prácticos, estudio y análisis de casos anónimos, además de establecer algunas exigencias e ideas para promover dicha práctica, y reforzar la adquisición de competencias. Así por ejemplo en algunos circuitos intrajudiciales si no participan en los seminarios prácticos gratuitos que la institución pone al servicio de su personal técnico, puede que influya la vinculación en la lista para la derivación intrajudicial. Incluso planteando la necesidad de crear un sistema de acreditación de competencias especialmente como son las de comunicación (escucha activa, asertividad, formulación de preguntas oportunas, gestione emocional, etc.), de negociación y de gestión de conflictos. Ello evidencia la preocupación de estos colectivos por la calidad y profesionalidad de las personas mediadoras, la importancia para generar confianza y demanda en un contexto de sociedad que demanda poca mediación. Y ello limita la posibilidad de participar en una mediación, además de otras razones como confidencialidad y sujeción a la autorización de las partes.

En este sentido, se ha valorado en la realización del estudio varios factores asociados a la adquisición de competencias mediadoras, que han podido influir negativamente en la profesionalización del recurso:

- Por un lado, la práctica de la mediación en nuestro país es escasa y se forja en el tejido asociativo, en programas de promoción pública o a través de experiencias piloto de derivación judicial, con un marcado carácter gratuito, y no vinculados al ámbito formativo. En esos tejidos asociativos se desarrollan procesos de mediación, que posibilitan

la adquisición competencias, a través del acompañamiento a la mediación, de los potenciales mediadores formados, y complementado con técnicas de análisis de casos.

- Posteriormente, proliferan los programas formativos más teóricos que prácticos, y solo algunos acceden a experiencias de mediación existentes para promover la adquisición de competencias mediadoras de sus alumnos. Todo ello en un contexto muy limitado de acceso a la práctica real del recurso por el escaso número de mediaciones que se desarrollan, y por tanto a la posibilidad de acreditar competencias.
- Además de ello, la naturaleza transversal de los contenidos formativos en mediación (resolución de conflictos, negociación, comunicación y proceso de mediación), que se dirigen a la capacitación de personas de cualquier disciplina formativa, de grado o formación profesional. No es habitual dicha flexibilidad y transversalidad de materias en nuestro sistema formativo en general. Incluso aún hoy, se cuestionan algunos profesionales, cómo otros pueden ser mediadores, ante la amplitud establecida por la LMACM

- b. Junto a los aspectos referidos al contenido formativo, se plantea también la cuestión de la diferencia en el número de horas de formación exigidas como mínimo legal para ser persona mediadora en todo el territorio español, y las exigidas para ser un profesional de la mediación familiar en Andalucía. Así como aluden a la ausencia de un sistema de control o acreditación del carácter práctico de la formación continua exigida legalmente. En este sentido, la falta de homogeneidad de horas formativas provoca cierta confusión y discusión en el colectivo mediador que ha participado en los encuentros. Así, algunos colectivos de personas mediadoras cuya formación de base no es jurídica, consideran que sólo pueden ser profesionales de la mediación familiar en Andalucía los que dispongan de las exigencias formativas que están previstas en la normativa autonómica. La información que sigue se menciona en el párrafo siguiente.

Ante las dificultades de comprensión que genera la diferencia existente entre el número de horas de formación exigidas por la administración autonómica se ha conocido que el Registro de Mediadores Familiares de Andalucía puede inscribir a cualquier persona mediadora que cumpla los requisitos de la ley nacional de mediación (100 horas) a efectos de dar publicidad. Si bien para optar a participar en el sistema de turnos o derivación es-

tablecido por el Reglamento<sup>3</sup> Andaluz que contempla la mediación gratuita a las familias con derecho a justicia se le requiere las 300 horas formativas y los contenidos específicos en la formación relativo a la mediación familiar y al Derecho de familia. En cualquier caso, y a tenor de la discusión planteada se podría difundir una aclaración acerca de que dicha norma no impide el ejercicio de mediación familiar a quienes no participen en el sistema de turno mencionado.

Por nuestra parte se les ha aclarado que realizar una mediación con una persona mediadora que cumpla las exigencias legales al amparo de la LMACM, resulta necesario cuando las partes tengan interés de realizar una mediación conforme a la Ley para proceder a elevar a público el acuerdo, o proceder a la homologación judicial en su caso. Ello se valora como una muestra de la apuesta legislativa de profesionalizar el recurso, muy útil para un supuesto habitual en mediación familiar, como resultan los asuntos derivados del divorcio o de la determinación de medidas de corresponsabilidad parental.

- c. Se reflexiona con ello sobre la funcionalidad de los Registros de Mediadores, que resultan un elemento instrumental canalizador de la información y publicidad de los profesionales de la mediación. Estos Registros de mediadores son de carácter voluntario, y existe uno de ámbito nacional que permite a la persona mediadora especificar el ámbito material sobre el que interviene en mediación y la zona geográfica de intervención. Existe otro autonómico sólo de ámbito familiar. Y se conecta con la idoneidad de su uso para articular y promover formulas para la designación directa de la persona mediadora por las personas interesadas, desde los tribunales de justicias, notarias, etc. Resultan una herramienta de agilidad para facilitar la selección del listado a la persona mediadora por los/as interesados/as, o sus asesores/as, jueces o notarios.

Así mismo, cuando se pretende elevar a público el acuerdo de mediación, u homologarlo judicialmente, el registro de mediadores resulta una herramienta eficaz y útil para jueces

---

<sup>3</sup> Decreto 65/2017, de 23 de mayo, por el que se modifica el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía

y notarios a la hora de proceder a comprobar la información de la persona mediadora que aparezca referenciado en el acuerdo de mediación, en su deber de fiscalizar si la mediación la realizó una persona que dispone de los requisitos exigidos por la ley para ser profesional de la mediación.

Se valora como positiva la existencia de la dualidad de registros de mediadores estatal y autonómico, si bien se estima necesaria mayor conexión y cohesión entre ellos, sobre todo en relación con las exigencias formativas y la acreditación de competencias (supuestamente acreditable del propio ejercicio de la mediación y de la formación eminentemente práctica).

Por ello, otra función importante que se atribuye al registro es la posibilidad de control en la actualización formativa exigida a las personas mediadoras. En la que también existen diferencias autonómicas y nacionales, y no se ha encontrado un sistema de acreditación de competencias como los procesos de acreditación de los profesionales de la mediación de los países anglosajones, donde el recurso está plenamente instaurado.

En algunas de las reuniones mantenidas con los colectivos de mediadores/as, se detecta una preocupación generalizada por la calidad del recurso, y lo vinculan a una formación más teórica que práctica y a la ausencia de sistema de acreditación de competencias, como ya apuntamos.

No existe por tanto, la posibilidad de aprendizaje equiparable al que puede suponer la observación de un juicio. Por ello, se valora positivamente la opción del legislador de mantener flexibilidad en la posibilidad del reconocimiento de horas formativas prácticas ofrecidas por las propias Instituciones de mediación o entidades formativas especializadas inscritas en el Ministerio de Justicia. Pues en las reuniones mantenidas han mostrado su preocupación por la calidad y profesionalidad de la persona mediadora, y es por ello por lo que pueden ser un punto de referencia a las posibles políticas públicas de estrategias dirigidas a la implementación de la cultura de paz en la gestión de conflictos y de la mediación en particular.

## 4. Resultados

Los **resultados obtenidos** en el proceso de análisis sobre la situación de los servicios de mediación prestados por entidades de carácter público en Andalucía, deben señalarse tanto aquellas conclusiones **que proceden de la encuesta** dirigida a entidades públicas (o semipúblicas) como las **procedentes de las sesiones de debate** con dichas entidades. Las principales conclusiones son las siguientes:

- Las entidades entrevistadas se seleccionaron en orden a que, perteneciendo al sector público andaluz, puedan ofrecer servicios de mediación en Andalucía. El proceso de toma de información se desarrolló entre los meses de octubre y diciembre de 2020 y a lo largo de 2021.
- El número total de entidades que han participado (entre la encuesta y las reuniones presenciales) asciende a 260, pero tras una revisión exhaustiva se determinó que el número de registros válidos era de 243, que se corresponden con 243 entidades que operan en Andalucía.
- Prácticamente la mitad de estas entidades (50,2%) manifiestan que están prestando algún servicio de resolución de conflictos alternativos a la jurisdicción en la actualidad.

- Los servicios que prestan estas entidades son principalmente de mediación, ya sea de forma exclusiva o compartida con otros tipos de resolución de conflictos, como conciliación y arbitraje.
- Entre las entidades que manifestaron que actualmente no están ofreciendo este tipo de servicios, un 33,1% tienen previsto poner alguno en marcha en un futuro próximo (máximo de 2 años), principalmente de mediación.
- Los centros educativos públicos o concertados son los que han contestado en mayor medida indicando que realizan mediaciones en el ámbito escolar (46,8%), seguidos por los colegios profesionales (22,0%) y los distintos tipos de organismos que forman parte de la estructura de la Junta de Andalucía (14,7%).
- La respuesta de la Administración Local se considera bastante escasa, teniendo en cuenta que un número importante de ayuntamientos de municipios de más de 10.000 habitantes cuentan con Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) desde las que se pueden realizar servicios de mediación en consumo. Presumimos que tal vez la desarrollen, pero no han respondido a nuestra petición de información en su totalidad.
- La mediación se está realizando principalmente de forma directa (73,4%) o combinando la ejecución directa y la indirecta (19,3%), siendo mucho más reducido el porcentaje de entidades que únicamente realizan mediación de forma indirecta (7,3%) (derivando a mediadores externos).
- La mayor parte de las entidades cuentan con protocolos de actuación, tanto si se trata de mediación directa como indirecta (por encima de dos tercios).
- La fecha de puesta en marcha del servicio de mediación más frecuente es reciente, con un 38,8% de entidades que prestan mediación directa y un 45,6% mediación indirecta. A medida que la fecha de inicio se va alejando de la actualidad, el porcentaje de entidades que iniciaron su labor como mediadoras va disminuyendo gradualmente.
- Respecto a las partes implicadas, el tipo de mediación más común es únicamente entre particulares (80,7%), seguido de mediaciones que pueden ser solicitadas para tratar de resolver conflictos entre particulares y administraciones públicas (15,9%), y siendo muy residual el servicio de mediación entre administraciones públicas (apenas un 1%).

- La mediación suele tener carácter extrajudicial, pues las entidades que aplican este tipo de procedimiento, junto con las que realizan mediaciones tanto extrajudiciales como intrajudiciales, suponen el 84,4% del total. El 20,2% de las entidades están ofreciendo mediación intrajudicial.
- Por tipo de materias destaca el caso de los centros educativos, que solo suelen realizar mediaciones en el ámbito escolar (47,7%) y también resulta significativo el porcentaje de entidades que realiza mediaciones en el ámbito familiar/intergeneracional (32,1%) y en el ámbito laboral (21,1%).
- En cuanto al ámbito territorial de actuación, el más frecuente es el local (58,7%), ya que los centros educativos, que son las entidades más numerosas en la muestra, operan en esa escala, seguido por la escala provincial (26,6%), en este caso por la actuación de los colegios profesionales y las delegaciones territoriales de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía que tienen ese ámbito competencial.
- Durante el año 2020, en torno a mitad de las entidades (52,3%) han contado con un equipo de personas mediadoras inferior a 5 personas, habiéndose reducido este porcentaje respecto a 2019 en uno 10 puntos porcentuales (62,7% en 2019), y ha aumentado el peso de las entidades con mayor personal, lo que indica que probablemente se haya producido un aumento del personal dedicado a la mediación.
- En el año 2019 un 25% de entidades no realizó ningún proceso de mediación, habiéndose incrementado esta circunstancia en comparación a años anteriores (16,4% en 2018 y 19,1% en 2017). El único intervalo que crece respecto a años anteriores el de entidades que han realizado menos de 5 mediaciones en un año (27,7% en 2019, 21,9% en 2018 y 16,2% en 2017).
- El porcentaje de mediaciones que han llegado a un acuerdo total supone el 25%, y en un 0,6% más el acuerdo ha sido parcial. Las mediaciones en las que el proceso no ha sido aceptado y no han seguido adelante han supuesto un 5% y en el 69,4% de los casos no se llegó a un acuerdo, aunque cabe señalar que este porcentaje está muy influenciado por las mediaciones realizadas en materia de consumo y en materia laboral.
- Casi tres cuartas partes de las entidades realiza algún tipo de tarea de seguimiento sobre las mediaciones, siendo el tipo de seguimiento más habitual el que se realiza sobre las mediaciones en las que se llegó a un acuerdo (42,2%) y el seguimiento de

la satisfacción entre las partes (29,4%). La periodicidad con la que se realizan estas tareas de seguimiento generalmente son, mensual o trimestral.

- En torno a dos tercios de las entidades cuentan con un procedimiento establecido de forma explícita para la selección de las personas que realizan los servicios de mediación (64,2%), siendo este porcentaje algo mayor en el caso de las entidades que exigen algún tipo de requisito previo para poder participar en los procesos de selección de personas mediadoras (69,7%).
- Entre los requisitos previos que deben cumplir las personas candidatas a ocupar puestos de mediadores o mediadoras destaca el número mínimo de horas de formación especializada (37,6%) sobre otros como un mínimo de años de experiencia (9,2%) o un número mínimo de mediaciones realizadas (3,7%).
- El 68,8% de las entidades realizan acciones de difusión sobre el funcionamiento y resultados del servicio de mediación, principalmente informes puntuales y memorias anuales no accesibles en sus páginas web (29,4%).
- Las entidades consideran en un 63,3% que la calidad y efectividad es alta o muy alta frente al 6,4% que valora sus servicios como de calidad y efectividad baja o nula. Por tipo de entidad prestadora del servicio de mediación, destaca la peor valoración que han realizado los agentes económicos y sociales, y la buena valoración de los centros educativos.
- Sobre la situación general de los servicios públicos de mediación en Andalucía, la posición de las entidades es mucho más crítica, con casi una cuarta parte que opina que la situación es pésima (9,2%) o mala (15,6%) y un 25% opina que la situación es regular. Por tipo de entidad, las peores valoraciones vuelven a ser las correspondientes a los agentes económicos y sociales.

Por otra parte, los debates desarrollados en las reuniones presenciales celebradas con las entidades en las distintas provincias andaluzas durante 2021 y enero de 2022, arrojaron algunos datos cualitativos de interés, que pasamos a detallar a continuación:

- Todas las entidades afirman que la mediación, así como otros medios de solución de conflictos y controversias, alternativos al clásico litigio, constituyen un vehículo para lograr la paz a través del diálogo y el consenso, huyendo de la confrontación para

centrarse en la comprensión mutua de intereses y el hallazgo de posibles espacios comunes de entendimiento y acuerdo.

- La mediación no precisa de herramientas distintas diferente en virtud del tema objeto de discusión, por lo que no tiene sentido distinguir la mediación administrativa de la familiar, la civil, la mercantil o laboral. Sí es conveniente asegurar, sin embargo, que las personas que van a mediar cuentan con conocimientos, o con asesoramiento en la materia objeto de tratamiento. Que pueda ayudar a la persona mediadora a comprender mejor las pretensiones de las partes y a ser más creativa con sus intervenciones, lo cual no implica que las técnicas mediadoras difieran en el desarrollo del proceso.
- El ámbito penal tienen una dinámica habitual de gestión diferente por su enfoque restaurativo en la persona agraviada, pero que no deja de formar parte de la mediación como proceso.
- El hecho de que la administración autonómica exija una formación de 300 horas para la incorporación de personas mediadoras en materia de mediación familiar genera dificultades de comprensión y cierta incertidumbre a las personas aspirantes a ejercer mediación en esa materia en Andalucía, ante la falta de concordancia con las exigencias de la norma estatal de 100 horas formativas. Esto debería ser aclarado a la opinión pública, en la medida en que la mayor exigencia de la Junta de Andalucía responde a criterios propios asociados a un reconocimiento de mayor preparación para el ámbito de familia, ligado a tener acceso a la participación en programas específicos de la administración andaluza, lo cual no puede generar mayor restricción al ejercicio de esta profesión en nuestra Comunidad Autónoma. Si bien es cierto que la norma reglamentaria que lo regula así lo expresa, no estaría de más poner más acento en esta información, sobre todo entre los profesionales noveles.
- Se concluye de las distintas opiniones vertidas en las citadas reuniones que no existe una clara descripción de los distintos mecanismos de gestión de conflictos, por lo que sería deseable la asunción de conceptos homogéneos por todos los operadores en mediación. Qué se entiende por mediación, por intermediación, por arbitraje de consumo, facilitación, evaluación neutra, justicia restaurativa, etc. Por otra parte, la confusión a la que lleva la definición normativa de la mediación de consumo, cuando en realidad se ejerce una labor más propia del arbitraje, también debiera ser revisada en términos conceptuales.

- Falta coordinación entre las actividades de todos los organismos y entidades de derecho público que ejercen u ofrecen mediación, información y/o formación al respecto, en orden a conseguir mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- Tampoco existen criterios claros ni compartidos sobre los procesos de selección de personas mediadoras, ni en relación con su formación, la calidad de la misma, para la que no existe un referente que permita evaluar si se adquieren realmente las competencias necesarias (conocimientos teóricos pero también habilidades prácticas), ni existen criterios homogéneos sobre qué experiencia debería ser exigible para afrontar un proceso mediador, por ejemplo si sería conveniente haber participado como oyente o acompañando a mediadores experimentados que liderasen el proceso.
- Otra de las principales debilidades detectadas en los servicios de mediación prestados por entidades públicas en Andalucía es la falta de difusión de este tipo de servicio y de sus beneficios; la dificultad de acceso a los servicios y la complejidad del proceso y, respecto al personal mediador, insuficiente formación derivada de la escasa oferta formativa actual en la materia.
- Una conclusión muy importante, a la par que grave, es el escaso uso de la mediación en la gestión y solución de controversias en Andalucía. Las entidades con las que se ha debatido este extremo coincidimos en atribuir este defecto a la falta de conocimiento aún por muchos operadores jurídicos, por la sociedad en general y por la falta de recursos destinados a la información, formación de calidad y con carácter transversal en la práctica totalidad de los estudios y ciclos formativos, así como una insuficiente labor de difusión de la herramienta y de los dispositivos que ofrecen estos servicios, ya sean públicos o privados.
- Los retos que deben afrontarse desde las entidades públicas en Andalucía para mejorar la calidad servicios de mediación prestados, identificados por las entidades que realizan mediación, están directamente relacionados con las debilidades antes mencionadas, siendo los más significativos la mejora de la difusión y conocimiento de la mediación; la estandarización del método de mediación y la necesaria profesionalización de la labor mediadora, por último, el desarrollo de una normativa autonómica específica en materia de mediación.

## 5. Mapa interactivo de recursos de mediación

**E**ste informe lleva aparejada la construcción del “Mapa web interactivo de servicios de mediación realizados por entidades públicas en Andalucía”, que constituye un producto añadido al estudio que ha dado como resultado el presente “Diagnóstico sobre los servicios públicos de mediación en Andalucía”.

El Defensor del Pueblo Andaluz consideró oportuno trasvasar la información registrada a una herramienta dinámica y actualizable que permita a la sociedad conocer recursos públicos en los que se preste algún servicio de asesoramiento, formación o gestión de conflictos con las herramientas de mediación o cualquier otra alternativa a la utilización de la sede judicial.

Este apartado sintetiza la metodología aplicada a la elaboración de dicho mapa al que puede accederse a través de: <https://mediaciondefensorpuebloandaluz.es/>

Este proceso se ha desarrollado entre los meses de septiembre y diciembre de 2020. Si bien los datos están siendo actualizados permanentemente.

La metodología aplicada a la elaboración del mapa se ha basado en la identificación de entidades de carácter público (o semipúblico) que prestan servicios de mediación en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Las entidades que se han incluido en el mapa se han identificado a partir del trabajo de la gestión de encuestas realizado en el marco de esta asistencia técnica y un proceso de investigación complementaria.

La versión actual del mapa web cuenta con 306 registros de entidades que se distribuyen por todas las provincias andaluzas conforma se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 4. Registros actuales del mapa de mediación en Andalucía**

Provincia	Administración local	Administración regional	Agentes económicos/ sociales	Total l	%
Almería	18	3		21	6,9%
Cádiz	30	5	2	37	12,1%
Córdoba	35	3	4	42	13,7%
Granada	34	4	5	43	14,1%
Huelva	26	3	1	30	9,8%
Jaén	18	4	2	24	7,8%
Málaga	27	3	1	31	10,1%
Sevilla	62	9	7	78	25,5%
<b>Total</b>	<b>250</b>	<b>34</b>	<b>22</b>	<b>306</b>	<b>100,0%</b>

Cualquier entidad que aparezca en el citado mapa y observe alguna inconcreción, error o falta de información relevante, puede ponerse en contacto con la Oficina del dPA para comunicarlo y poder gestionarse la modificación que fuere necesaria. Por otra parte, si alguna entidad no se ve reflejada y considera que debe aparecer, podrá igualmente comunicarnos dicho extremo.

La consulta del mapa es bastante intuitiva. Se puede conocer tanto la globalidad como el detalle de los servicios públicos pulsando el icono en la provincia afectada, o bien ponien-

do el territorio en la casilla de consulta. También se puede obtener información por tipo de mediación que se aborda, por ejemplo, solicitando información sobre mediación familiar en Granada o todas las entidades de mediación de Granada, y así con mediación laboral, o penal, etc. y con todas las provincias. Finalmente, se puede localizar información solo de Colegios profesionales, Ayuntamientos, etc.

A continuación se presentan una serie de imágenes que evidencian la elaboración del mapa, que pueden consultar en nuestra web (<https://mediacion.defensordelpuebloandaluz.es/mapa-recursos-andalucia/>):





# 6. Anexos del estudio de situación

## Anexo I. Encuesta dirigida a entidades públicas que pueden ofrecer servicios de mediación en Andalucía

### I.I. Ficha técnica de la encuesta

*Anexo. Tabla 1. Ficha técnica de la encuesta dirigida a entidades públicas que pueden ofrecer servicios de mediación en Andalucía*

Objetivo de la encuesta	Conocer si desde varios tipos de entidades públicas (o semipúblicas) se están ofreciendo servicios de mediación a la ciudadanía y qué características tienen estos servicios.
Periodo de realización	Octubre - Diciembre de 2020.
Ámbito territorial	Comunidad Autónoma de Andalucía
Universo	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ayuntamientos +5.000 habitantes (257).</li> <li>■ Mancomunidades (15).</li> <li>■ Diputaciones provinciales + FAMP (9).</li> <li>■ Centros Directivos de la Junta de Andalucía (195).</li> <li>■ Organismos adscritos a la Junta de Andalucía (88).</li> <li>■ Órganos autónomos de la Junta de Andalucía (6).</li> <li>■ Centros educativos públicos y concertados (infantil, primaria y secundaria) (2.935).</li> <li>■ Universidades públicas (10).</li> <li>■ Centros hospitalarios públicos y concertados (37).</li> <li>■ Colegios profesionales (131).</li> <li>■ Asociaciones Empresariales y Cámaras de Comercio (108).</li> <li>■ Sindicatos (88).</li> </ul>

Muestra	Las muestras coinciden con cada universo.
Procedimiento de realización de la encuesta	<p>La realización de la encuesta se ha llevado a cabo mediante un cuestionario online cuyo enlace se adjunta en un correo electrónico junto con una carta de presentación institucional sobre inicio del proyecto firmada por el dPA y de la acreditación del dPA al equipo de trabajo de CONSIDERA.</p> <p>Se hizo un primer envío completo en el mes de octubre a más 3.700 contactos y se volvió a repetir en el mes de noviembre a todas aquellas entidades que no habían contestado o no se habían identificado correctamente al responder al cuestionario (3.600 aproximadamente).</p>
Metodología de búsqueda de contactos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bases de datos facilitadas por el Área de Mediación del Defensor del Pueblo Andaluz.</li> <li>■ Bases de datos públicas.</li> <li>■ Directorios y webs institucionales de la Junta de Andalucía.</li> <li>■ Búsquedas individualizadas a través de Internet.</li> </ul>

## I.II. Cuestionario online

**Anexo. Tabla 2. Cuestionario online dirigido a entidades públicas que pueden ofrecer servicios de mediación en Andalucía**

192

BLOQUE 0. DATOS IDENTIFICATIVOS	
Entidad:	
a) Municipio	
b) Dirección (calle / nº)	
c) C.P.	
d) Teléfono	
e) Web	
f) Población total (2020)	
g) Población hombres (2020)	
h) Población mujeres (2020)	

## BLOQUE 1. PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

1. Prestación de algún servicio de resolución de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí</li> <li>■ No</li> </ul>
2. Tipo de servicio prestado	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mediación</li> <li>■ Conciliación</li> <li>■ Arbitraje</li> <li>■ Otro</li> </ul>
3. Si no se presta ningún servicio de resolución de conflictos, ¿se tiene previsto poner alguno en marcha en un futuro próximo (máximo de 2 años)? (se pueden marcar varias opciones)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No</li> <li>■ Sí, de mediación</li> <li>■ Sí, de conciliación</li> <li>■ Sí, de arbitraje</li> <li>■ Sí, otro</li> </ul>

## BLOQUE 2. PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE MEDIACIÓN

4. En caso de que desde la entidad Sí se esté prestando servicios de MEDIACIÓN ¿Cómo se realiza la prestación?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ De forma directa: unidad de mediación propia</li> <li>■ De forma indirecta: derivación a mediadores/as externos/as</li> <li>■ Ambas</li> </ul>
5. En caso de prestación del servicio de mediación de forma directa, ¿cuenta el Ayuntamiento con un protocolo de actuación mediadora ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí</li> <li>■ No</li> </ul>
6. En caso de prestación del servicio de mediación de forma indirecta, ¿cuenta el Ayuntamiento con un protocolo de derivación ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sí</li> <li>■ No</li> </ul>
7. Respecto a las partes implicadas ¿qué tipo de MEDIACIÓN se realiza? (se pueden marcar varias opciones)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Entre particulares</li> <li>■ Entre particulares y administraciones públicas</li> <li>■ Entre administraciones públicas entre sí</li> </ul>
8. Respecto al tipo de procedimiento ¿qué tipo de MEDIACIÓN se realiza?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Extrajudicial</li> <li>■ Intrajudicial</li> <li>■ Ambas</li> </ul>
9. ¿Qué tipo de materias de abordan en la MEDIACIÓN realizada? (se pueden marcar varias)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Administrativa</li> <li>■ Familiar</li> <li>■ Intergeneracional</li> <li>■ Civil</li> <li>■ Mercantil</li> <li>■ Laboral</li> <li>■ Penal</li> <li>■ Intercultural</li> <li>■ Sanitaria</li> <li>■ Escolar</li> <li>■ Consumo</li> <li>■ Otras</li> </ul>
10. ¿Cuál es el ámbito territorial de los servicios de MEDIACIÓN prestados?	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Local</li> <li>■ Provincial</li> <li>■ Regional</li> <li>■ Nacional</li> <li>■ Internacional</li> </ul>

**BLOQUE 3. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO DE MEDIACIÓN**

<p>11. ¿ En qué año se puso en marcha el servicio de mediación directa (con unidad de mediación propia)?</p>	<p>-----</p>
<p>12. ¿En qué año se puso en marcha el servicio de mediación indirecta (con derivación a mediadores/as externos/as)?</p>	<p>-----</p>
<p>13. ¿Cuál es el número de personas mediadoras que están prestando servicio en la actualidad? (2020)</p>	<p>Hombres -----          Mujeres -----</p>
<p>14. ¿Cuáles el número de mediaciones realizadas?</p>	<p>2020 (hasta 1 de octubre) -----          2019 -----          2018 -----</p>
<p>15. Indique el número correspondiente a las mediaciones realizadas en 2019 según el resultado obtenido.</p>	<p style="text-align: right;">2019</p> <p>Acuerdo total -----</p> <p>Acuerdo parcial -----</p> <p>No acuerdo -----</p> <p>No aceptación del proceso -----</p>

**BLOQUE 3. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO DE MEDIACIÓN**

<p>16. ¿Se realizan tareas de seguimiento de las mediaciones realizadas? (se pueden marcar varias)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No</li> <li>■ Sí, sobre el estado de las mediaciones en las que Sí se llegó a un acuerdo</li> <li>■ Sí, sobre el estado de las mediaciones en las que NO se llegó a un acuerdo</li> <li>■ Sí, sobre la satisfacción de las partes</li> <li>■ Sí, sobre otros aspectos</li> </ul>
<p>17. En caso de realizar tareas de seguimiento de las mediaciones realizadas ¿con qué periodicidad se realizan?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mensual</li> <li>■ Trimestral</li> <li>■ Semestral</li> <li>■ Anual</li> <li>■ Otra</li> </ul>

**BLOQUE 4. PERFIL DE LAS PERSONAS MEDIADORAS**

<p>18. ¿Existe un procedimiento establecido de forma explícita para la selección de las personas que realizan los servicios de mediación?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No</li> <li>■ Sí</li> </ul>
<p>19. ¿Existen requisitos previos para poder participar en los procesos de selección de personas mediadoras?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No</li> <li>■ Sí, horas de formación especializada</li> <li>■ Sí, experiencia mínima en años</li> <li>■ Sí, experiencia mínima en número de mediaciones realizadas</li> <li>■ Sí, otros</li> </ul>
<p>20. Si existe un requisito previo sobre horas de formación especializada ¿cuál es el mínimo exigido?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Menos de 100 horas</li> <li>■ 100 horas</li> <li>■ Entre 100 y 300 horas</li> <li>■ Más de 300 horas</li> </ul>
<p>21. Si existe un requisito previo sobre experiencia previa en número de años ¿cuál es el mínimo exigido?</p>	<p>-----</p>
<p>22. Si existe un requisito previo sobre experiencia previa número de mediaciones realizadas ¿cuál es el mínimo exigido?</p>	<p>-----</p>
<p>23. ¿Existen un plan de formación continua en mediación dirigido a las personas mediadoras?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No</li> <li>■ Sí, un plan interno</li> <li>■ Sí, un plan externo</li> </ul>
<p>24. ¿Se realizan tareas de evaluación de competencias de las personas mediadoras?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No</li> <li>■ Sí</li> </ul>
<p>25. En caso de realizar tareas de evaluación de competencias de las personas mediadoras, ¿con qué periodicidad se realizan?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Trimestral</li> <li>■ Semestral</li> <li>■ Anual</li> <li>■ Otra</li> </ul>

**BLOQUE 5. DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS SERVICIOS DE MEDIACIÓN PÚBLICA PRESTADOS**

26. ¿Se realizan acciones de difusión sobre el funcionamiento y resultados del servicio de MEDIACIÓN prestado por la entidad? (se pueden marcar varias).

- No
- Sí, Memoria anual accesible en web
- Sí, Memoria anual no accesible en web
- Sí, Informes puntuales accesibles en web
- Sí, Informes puntuales no accesibles en web
- Sí, Publicaciones en RRSS

**BLOQUE 6. VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA MEDIACIÓN EN ANDALUCÍA.**

27. ¿Cómo valora la calidad y efectividad del servicio de MEDIACIÓN prestado por la entidad?

Nula	Baja	Moderada	Alta	Muy alta
1	2	3	4	5

28. ¿Cómo valora la calidad y efectividad del servicio de MEDIACIÓN prestado por la entidad?

Nula	Baja	Moderada	Alta	Muy alta
1	2	3	4	5

29. ¿Cuáles son las principales DEBILIDADES detectadas en los SERVICIOS DE MEDIACIÓN prestados por entidades públicas en Andalucía?

-----

30. ¿Cuáles son los principales RETOS que deben afrontarse desde las entidades públicas en Andalucía para mejorar la calidad SERVICIOS DE MEDIACIÓN prestados?

-----

**BLOQUE 7. PERSONA/S DE REFERENCIA EN MATERIA DE MEDIACIÓN**

31. ¿Podría facilitarnos sus datos de contacto o los de la persona de referencia o responsable en materia de MEDIACIÓN en el Ayuntamiento con el propósito de conocer el servicio ofrecido con mayor profundidad?

Nombre y apellidos  
 -----

Cargo / función  
 -----

Email \_\_\_\_\_

Teléfono \_\_\_\_\_

### I.III. Resultados obtenidos en el proceso de encuestación online (15/12/2020)

**Anexo. Tabla 3. Datos de la encuesta realizada a entidades públicas que pueden estar ofreciendo servicios de mediación en Andalucía.**

Tipo de entidad		Nº total entidades	Nº contactos válidos identificados	Nº respuestas válidas cuestionario	Nº entidades responden cuestionario y prestan servicios mediación	Nº respuestas / nº entidades	Nº respuestas positivas en mediación / nº entidades
Admon. local	Ayuntamientos +5.000 habitantes (excepto capitales prov.)	249	231	14	4	5,6%	1,6%
	Ayuntamientos capitales de provincia*	8	0	6	2	75,0%	25,0%
	Mancomunidades	15	14	0	0	0,0%	0,0%
	Diputaciones provinciales + FAMP*	8	8	2	1	25,0%	12,5%
Admon. regional	Centros Directivos JA (excepto Viceconsejerías)	184	165	29	10	15,8%	5,4%
	Organismos adscritos JA	88	70	27	5	30,7%	5,7%
	Centros Directivos JA (Viceconsejerías)*	11	11	3	0	27,3%	0,0%
	Órganos autónomos JA*	6	0	3	1	50,0%	16,7%

Tipo de entidad		Nº total entidades	Nº contactos válidos identificados	Nº respuestas válidas cuestionario	Nº entidades responden cuestionario y prestan servicios mediación	Nº respuestas / nº entidades	Nº respuestas positivas en mediación / nº entidades
Educación	Centros educativos públicos y concertados (infantil, primaria y secundaria)	2.935	2.893	101	51	3,4%	1,7%
	Universidad pública	10	10	8	6	80,0%	60,0%
Salud	Centros hospitalarios públicos y concertados	37	21	3	3	8,1%	8,1%
Otros agentes económicos y sociales	Colegios profesionales	131	121	32	24	24,4%	18,3%
	Asociaciones Empresariales y Cámaras de Comercio	108	90	12	1	11,1%	0,9%
	Sindicatos	88	69	3	1	3,4%	1,1%
Total		3.878	3.703	243	109	6,3%	2,8%

198

*\*Nota: las categorías que aparecen en una tonalidad más oscura se corresponden con las entidades a las que el cuestionario se les envió directamente desde la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz.*

*Fuente: elaboración propia.*

## I.IV. Listado de entidades que han participado en el proceso de encuestación online

Anexo. Tabla 4. Entidades públicas que ha participado en el proceso de encuestación online

Tipo de entidad		Res- puestas válidas (nº)	Entidades responden cuestionario y no prestan servicios mediación	Entidades responden cues- tionario y si prestan servicios mediación
Admon. Local	Ayuntamientos +5.000 habitantes (excepto capita- les prov.)	14	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ayuntamiento de Adra</li> <li>■ AYUNTAMIENTO DE ARMILLA</li> <li>■ Ayuntamiento de Bornos</li> <li>■ Ayuntamiento de Carboneras</li> <li>■ AYUNTAMIENTO DE HUESCAR</li> <li>■ AYUNTAMIENTO DE PELIGROS</li> <li>■ AYUNTAMIENTO ISLA CRISTINA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ayuntamiento de Alcalá la Real</li> <li>■ AYUNTAMIENTO DE BEAS DE SEGURA</li> <li>■ AYUNTAMIENTO DE LA RAMBLA</li> <li>■ AYUNTAMIENTO DE MANILVA (OFICINA DE CONSUMO)</li> <li>■ AYUNTAMIENTO DE MARTOS</li> <li>■ Ayuntamiento de Montilla. Servicios Sociales</li> <li>■ AYUNTAMIENTO DE VILLA DEL RIO</li> </ul>
	Ayuntamientos capitales de pro- vincia	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ AYUNTAMIENTO DE CÁDIZ</li> <li>■ AYUNTAMIENTO DE JAÉN</li> <li>■ Ayuntamiento de Córdoba</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ AYUNTAMIENTO DE CADIZ. JUNTA ARBITRAL DE CONSUMO</li> <li>■ AYUNTAMIENTO DE MALAGA. Consumo.</li> <li>■ Ayuntamiento de Málaga (Área Servicios sociales)</li> </ul>
	Mancomunidades	0		
	Diputaciones provinciales + FAMP	2		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ DIPUTACIÓN DE ALMERIA</li> <li>■ Diputación de Sevilla. Área de Cohesión Social</li> </ul>

Tipo de entidad		Res- puestas válidas (nº)	Entidades responden cuestionario y no prestan servicios mediación	Entidades responden cues- tionario y si prestan servicios mediación
Administración regional	Centros Directivos JA (excepto Viceconsejerías)	29	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ CONSEJERÍA DE TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA, INDUSTRIA, CONOCIMIENTO Y UNIVERSIDADES</li> <li>■ Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada</li> <li>■ Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Sevilla</li> <li>■ Delegación del Gobierno en Almería</li> <li>■ Delegación del Gobierno en Jaén</li> <li>■ Delegación Territorial Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible Málaga</li> <li>■ DG DE SERVICIOS SOCIALES</li> <li>■ Dirección General de Análisis Planificación y Política Económica</li> <li>■ Dirección General de Emergencias y Protección Civil</li> <li>■ Dirección General de Formación Profesional</li> <li>■ Dirección General de Innovación Cultural y Museos. Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico</li> <li>■ Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión</li> <li>■ Dirección General de Planificación y Centros de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía</li> <li>■ Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública</li> <li>■ DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD PÚBLICA Y ORDENACIÓN FARMACÉUTICA</li> <li>■ Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos</li> <li>■ DIRECCION GENERAL PERSONAS MAYORES Y PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS</li> <li>■ Secretaría General de Interior y Espectáculos Públicos</li> <li>■ Secretaria General de Regeneración, Racionalización y Transparencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ D. G. de Comunicación Social, C Presidencia, Administración Pública e Interior</li> <li>■ Delegación de Salud y Familias Málaga</li> <li>■ Delegación Territorial de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo en Sevilla</li> <li>■ DELEGACIÓN TERRITORIAL DE SALUD Y FAMILIA DE CORDOBA</li> <li>■ DELEGACION TERRITORIAL DE SALUD Y FAMILIAS EN JAÉN</li> <li>■ DELEGACION TERRITORIAL DE SEVILLA DE LA CONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO</li> <li>■ Delegación Territorial Granada Consejería Fomento Infraestructuras y O.T.</li> <li>■ Delegación Territorial Salud y Familias en Cádiz</li> <li>■ Dirección General de Consumo. Consejería de Salud y Familias.</li> </ul>

Tipo de entidad		Res- puestas válidas (nº)	Entidades responden cuestionario y no prestan servicios mediación	Entidades responden cues- tionario y si prestan servicios mediación
Administración regional	Organismos ad- scritos JA	27	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ AGENCIA ANDALUZA DE COOPE- RACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO</li> <li>■ Agencia Andaluza de Institucio- nes Culturales</li> <li>■ Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía</li> <li>■ AGENCIA DE SERVICIOS SOCIALES Y DEPENDENCI DE ANDALUCIA</li> <li>■ Agencia de Vivienda y Rehabilita- ción de Andalucía</li> <li>■ Agencia Pública Andaluza de Educación</li> <li>■ AGENCIA PÚBLICA DE PUERTOS DE ANDALUCÍA</li> <li>■ Agencia Sanitaria Costa del Sol</li> <li>■ ANDALUCIA EMPRENDE</li> <li>■ Cámara de Cuentas de Andalucía</li> <li>■ CONSORCIO DE TRANSPORTE METROPOLITANO DEL CAMPO DE GIBRALTAR</li> <li>■ Consorcio Parque de las Ciencias -Museo interactivo de Ciencias</li> <li>■ EMPRESA PÚBLICA PARA LA GESTIÓN DEL TURISMO Y DEL DEPORTE DE ANDALUCÍA, S.A.</li> <li>■ Escuela Andaluza DE SALUD PUBLICA</li> <li>■ Escuela Andaluza de salud publica</li> <li>■ FAISEM</li> <li>■ Fundación Pública Andaluza rodríguez-Acosta</li> <li>■ INSTITUTO ANDALUZ DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES</li> <li>■ Instituto de Estadística y Carto- grafía de Andalucía</li> <li>■ Servicio Andaluz de Empleo</li> <li>■ Venture Invercaria, S.A./ Inver- seed S.I.C.C. / Innova Venture</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ AGENCIA PUBLICA EMPRE- SARIAL SANITARIA HOSPI- TAL ALTO GUADALQUIVIR</li> <li>■ Centro de Mediación, Arbitra- je y Conciliación de Jaén</li> <li>■ CMAC - Almería</li> <li>■ CMAC - Córdoba</li> <li>■ CMAC - Huelva</li> <li>■ CMAC- Sevilla</li> <li>■ F.P.A. INSTITUTO DE ESTU- DIOS SOBRE LA HACIENDA PUBLICA DE ANDALUCIA, M.P.</li> <li>■ Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía (SERCLA)</li> </ul>
	Centros Directi- vos JA (Vicecon- sejerías)	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Viceconsejería de Educación y Deporte</li> <li>■ Viceconsejería de Empleo, For- mación y Trabajo Autónomo</li> <li>■ VICECONSEJERÍA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDE- NACIÓN DEL TERRITORIO</li> </ul>	
Órganos autóno- mos JA	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Consejo Consultivo de Andalucía</li> <li>■ Cámara de Cuentas</li> </ul>	- Consejo Audiovisual de Andalucía	

Tipo de entidad	Res-puestas válidas (nº)	Entidades responden cuestionario y no prestan servicios mediación	Entidades responden cuestionario y si prestan servicios mediación
<p>Educación</p> <p>Centros educativos públicos y concertados (infantil, primaria y secundaria)</p>	<p>101</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ C.E.I.P. Miguel Hernández, (Sevilla)</li> <li>■ C.E.I.P. Almotamid</li> <li>■ C.P.R. Los Girasoles</li> <li>■ C.P.R. Aderan 2</li> <li>■ CEEE Jean Piaget</li> <li>■ CEEE NTRA SRA DE LA MERCED</li> <li>■ CEIP Andalucía</li> <li>■ CEIP ANGEL RUIZ ENCISO</li> <li>■ CEIP Aurelio Sánchez</li> <li>■ CEIP BENYAMINA</li> <li>■ CEIP Carlos V</li> <li>■ CEIP Cristóbal Colón</li> <li>■ CEIP EL CARAMBOLO</li> <li>■ CEIP JOAQUÍN TURINA</li> <li>■ CEIP Juan Valera</li> <li>■ CEIP Juan Valera</li> <li>■ CEIP LEÓN MOTTA</li> <li>■ CEIP LOPE DE RUEDA</li> <li>■ CEIP MANUEL CANELA</li> <li>■ CEIP Miguel de Cervantes</li> <li>■ CEIP MIGUEL HERNÁNDEZ</li> <li>■ CEIP PROFESOR TIERNO GALVÁN</li> <li>■ CEIP RUIZ DEL PERAL</li> <li>■ CEIP Santos Mártires</li> <li>■ CEIP Sierra de Huétor</li> <li>■ IES Antonio Muro</li> <li>■ IES Arroyo de la Miel</li> <li>■ IES FERNANDO III</li> <li>■ IES Llano de la Viña de Villargordo ( Jaén)</li> <li>■ Instituto de Enseñanza Secundaria "Delgado Hernández"</li> <li>■ Nota: algunos de los centros educativos que han contestado que no realizan mediación no se han identificado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ceip Nuestra Señora del Rosario</li> <li>■ C.E.I.P. Concepción de Estevarena. 41004745.</li> <li>■ CEIP "LOS EUCALIPTOS"</li> <li>■ CEIP ALCALDE JOAQUÍN GARCÍA</li> <li>■ CEIP Antonio Machado de Espera (Cádiz)</li> <li>■ CEIP COCA DE LA PIÑERA</li> <li>■ CEIP Domingo Lozano</li> <li>■ CEIP Gregorio Marañón</li> <li>■ CEIP Los Rosales</li> <li>■ CEIP Ntra Sra de Guía</li> <li>■ CEIP RODRIGO CARO</li> <li>■ CEIP SAN ISIDORO</li> <li>■ CEIP. CRISTOBAL DE ARCE</li> <li>■ CEIP Juan Ramón Jiménez de Beas (Huelva)</li> <li>■ CENTRO CONCERTADO DE EDUCACIÓN ESPECIAL "LUIS PASTOR" (APROSMO).</li> <li>■ CPR ADERSA (Ecoescuela ADERSA)</li> <li>■ I.E.S. Santa Bárbara - Málaga</li> <li>■ IES Aguadulce</li> <li>■ IES AL ÁNDALUS de Almería</li> <li>■ IES Al-Andalus de Almuñécar</li> <li>■ IES Ángel Ganivet</li> <li>■ IES Antonio de Ulloa</li> <li>■ IES ARJÉ</li> <li>■ IES Christine Picasso (29701350 Málaga)</li> <li>■ IES Fuentebuena (Arroyo del Ojanco)</li> <li>■ IES FUENTEPIÑA</li> <li>■ IES HUERTA DEL ROSARIO, CHICLANA DE LA FRONTERA</li> <li>■ IES JUAN DE LA CIERVA - VÉLEZ MÁLAGA</li> <li>■ IES Las Flores</li> <li>■ IES LÓPEZ NEYRA</li> <li>■ IES Macarena (Sevilla)</li> <li>■ IES Mediterráneo (Garrucha)</li> <li>■ IES Pablo de Olavide</li> <li>■ IES PÉREZ DE GUZMÁN</li> <li>■ IES Puente de Alcolea</li> <li>■ IES Puerto de la Torre</li> <li>■ IES RAMÓN CARANDE (SEVILLA)</li> <li>■ IES Reyes Católicos (Vélez Málaga)</li> <li>■ IES SEVERO OCHOA</li> <li>■ IES Severo Ochoa</li> <li>■ IES TIERRA DE LAGUNAS</li> <li>■ IES Torre de los Guzmanes</li> <li>■ IES VIRGEN DE LAS NIEVES GRANADA</li> <li>■ INSTITUTO DE ENSEÑANZA SECUNDARIA NUESTRA SEÑORA DE LA CABEZA</li> <li>■ Nota: algunos de los centros educativos que han contestado que no realizan mediación no se han identificado.</li> </ul>

Tipo de entidad		Res- puestas válidas (nº)	Entidades responden cuestionario y no prestan servicios mediación	Entidades responden cues- tionario y si prestan servicios mediación
Educación	Universidad pública	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA</li> <li>■ Universidad de Cádiz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Universidad de Almería</li> <li>■ UNIVERSIDAD DE GRANADA</li> <li>■ Universidad de Granada. Defensor Universitario</li> <li>■ Universidad de Huelva. Defensoría Universitaria</li> <li>■ Universidad de Jaén. Defensor Universitario</li> <li>■ Universidad de Málaga</li> </ul>
Salud	Centros hospitalarios públicos y concertados	3		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ciudad San Juan de Dios. Alcalá de Guadaíra (Sevilla)</li> <li>■ HOSPITAL COMARCAL RIOTINTO. Sº ATENCION CIUDADANIA</li> <li>■ HOSPITAL U. CLINICO SAN CECILIO</li> </ul>
Otros agentes económicos y sociales	Colegios profesionales	32	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ COLEGIO DE ADMINISTRADORES DE FINCAS HUELVA</li> <li>■ Colegio Oficial de Arquitectos de Huelva</li> <li>■ Colegio de Procuradores de Sevilla</li> <li>■ COLEGIO DE PROCURADORES DE ALMERIA</li> <li>■ COLEGIO OFICIAL ARQUITECTOS DE GRANADA</li> <li>■ Colegio Oficial de Psicología de Andalucía Occidental</li> <li>■ COLEGIO DE ARQUITECTOS DE CORDOBA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Colegio Abogados de Huelva. Centro Mediación y Arbitraje</li> <li>■ COLEGIO ADMINISTRADORES DE FINCAS CORDOBA</li> <li>■ Colegio de Abogados de Córdoba</li> <li>■ COLEGIO DE ABOGADOS DE GRANADA</li> <li>■ COLEGIO DE ABOGADOS DE JAÉN</li> <li>■ COLEGIO DE ARQUITECTOS DE SEVILLA. Sº DE MEDIACION</li> <li>■ Colegio de Ingenieros Industriales de Andalucía Oriental</li> <li>■ COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE JAEN</li> <li>■ Colegio Oficial de Arquitectos de Málaga</li> <li>■ Colegio Oficial de Graduados Sociales de Granada</li> <li>■ Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Andalucía</li> <li>■ Colegio Oficial de TRABAJO SOCIAL de SEVILLA</li> <li>■ COLEGIO OFICIAL DE TRABAJO SOCIAL DE GRANADA</li> <li>■ COLEGIO PROCURADORES DE MALAGA</li> <li>■ COLEGIO PROFESIONAL DE FISIOTERAPEUTAS DE ANDALUCIA</li> <li>■ Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía</li> <li>■ Colegio Profesional de Trabajo Social de Córdoba</li> <li>■ CONSEJO ANDALUZ AGENTES PROPIEDAD INMOBILIARIA</li> <li>■ COSITAL SEVILLA</li> <li>■ ICAB JEREZ DE LA FRONTERA</li> <li>■ INSTITUTO DE MEDIACION</li> <li>■ INMEIN (Instituto Mediación Ingenieros)</li> </ul>

Tipo de entidad		Res- puestas válidas (nº)	Entidades responden cuestionario y no prestan servicios mediación	Entidades responden cues- tionario y si prestan servicios mediación
Otros agentes económicos y sociales	Asoc. Em- presariales y Cámaras de Comercio	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ AFANAS SCRT</li> <li>■ AndalucíaEScoop</li> <li>■ ASAJA MALAGA</li> <li>■ Asociación de Agricultores y Ganaderos</li> <li>■ CAMARA OFICIAL DE COMERCIO E INDUSTRIA DE LINARES</li> <li>■ CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO, INDUSTRIA Y SERVICIOS DE ANDÚJAR</li> <li>■ UNION DE PROFESIONALES Y TRABAJADORES AUTÓNOMOS DE ANDALUCÍA (UPTA)</li> <li>■ UPA CORDOBA</li> <li>■ UPA Huelva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Asociación para el Ejercicio de la Mediación y el Arbitraje, ASEMARB</li> <li>■ Cámara de Comercio de Huelva</li> <li>■ CAMARA DE COMERCIO DE ALMERÍA</li> </ul>
	Sindicatos	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ SINDICATO DE ENFERMERIA</li> <li>■ Unión Sindical Obrera - USO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sindicato de Periodistas de Andalucía</li> </ul>
Total		243		

Fuente: elaboración propia

# III Parte. Conclusiones y sugerencias



# III Parte. Conclusiones y sugerencias

**E**l Defensor del Pueblo Andaluz, a la vista del estudio, realiza una serie de reflexiones a modo conclusiones al objeto de formular sugerencias a las distintas Administraciones e Instituciones Andaluzas, con el propósito de avanzar en la verdadera implementación social de la mediación en nuestra Comunidad Autónoma.

207

## 3.1. Conclusiones

### 3.1.1. Sobre la cultura de paz

En el dPA existe un gran interés por el desarrollo de la cultura de paz y la implementación e impulso social de sus métodos de gestión. En especial, la figura de mediación en su ámbito de actuación y, prueba de ello, es la puesta en marcha en 2016 de un servicio de mediación propio de la Institución, que principalmente aborda la gestión de quejas con dicha herramienta, aunque contempla también otros mecanismos o métodos alternativos de solución de conflictos (MASC), dirigidos a crear cultura de paz en su intervención.

Un sistema de gestión informado en los principios de la cultura de paz pone a la persona en el centro de su eje de actuación e implica un cambio paradigmático de gestión que debe impregnar a la Institución, que requiere su proceso de aceptación y adaptación por las personas que gestionan los asuntos. Tratar de introducir una cultura de actuación diferente a la tradicionalmente usada en cualquier organización es un reto y exige voluntad, empeño y convicción de todos los componentes de la Institución. Es una tarea progresiva que debe orientarse y planificarse teniendo en cuenta el corto, medio y largo plazo.

Los procesos de gestión en cultura de paz, se fundamentan en el diálogo, la cooperación, y el abordaje integral del problema, en un marco procedimental flexible y adaptativo que permite la transversalidad en la gestión, donde a pesar de las diferencias, se promueva la paz social. Dicha dinámica de gestión es compatible con la misión, los valores y criterios de la dPA.

208

Las intervenciones de mediación que lleva a cabo el dPA se derivan de conflictos no resueltos entre la ciudadanía (en su vertiente colectiva) y una o varias administraciones públicas, o los que se suscitan entre distintas administraciones públicas en la Comunidad Autónoma andaluza.

Las experiencia acumulada invita a la reflexión sobre la oportunidad de aunar esfuerzos por las distintas administraciones, autonómica, local o comarcal, en la estrategia de cambio hacia la cultura de paz en la resolución de conflictos. Debe citarse, como instrumento de planificación, una estrategia conjunta dirigida al desarrollo e impulso del recurso de la mediación en los distintos ámbitos materiales y con un enfoque preventivo del conflicto, que potencie el conocimiento y la solicitud ciudadana del recurso. Que permita re-equilibrar el diálogo con la ciudadanía y no sólo como antesala de la jurisdicción ordinaria.

Dicha estrategia transversal, debe prever un espacio común integrativo para el debate permanente, con los agentes implicados, redes de personas mediadoras, instituciones de mediación, colegios profesionales con paneles de mediadores y mediadoras, que hoy luchan por su impulso social. Y también es importante, que encuentren el apoyo público

para ser oídas, y para poder promover y canalizar ideas óptimas, adoptadas en consenso en el amplio territorio andaluz y en pro de una mediación de calidad. El motor del cambio pueden ser las personas mediadoras y en Andalucía existen en un gran número de ellas.

En este sentido, esta Defensoría ofrece el apoyo y colaboración a las administraciones andaluzas para una unificada promoción e impulso de la mediación, tras la experiencia mediadora de esta Institución en los últimos siete años. Dicha experiencia ha sido posible gracias a la confianza ciudadana en nuestro ofrecimiento del recurso, y a la voluntad de las distintas administraciones que han aceptado la propuesta de mediación.

### 3.1.2. Sobre la mediación

La mediación es un método de abordaje social de las controversias que se adapta a los diferentes contextos jurídicos materiales y sociales, sin que ello implique necesariamente una especialización de la personas mediadora por dicho contexto material (familiar, laboral, civil, mercantil, administrativo, etc.). El dPA ha diseñado un proceso específico para abordar la mediación. Se trata de un enfoque basado en el rigor técnico de la actuación, preventivo e integrativo, que prioriza la participación directa de las personas y colectivos involucrados en los conflictos que son remitidos a la Institución, dado que el derecho a la participación suele ser uno de los más habitualmente afectados, por ejemplo ante la falta de interlocución o respuesta con las administraciones.

El proceso de mediación del dPA respeta absolutamente las notas esenciales de la mediación y su carácter auto-compositivo -en la medida que dispone de diferentes alternativas metodológicas de actuación-, pero adaptando la figura a la Institución y sus competencias. Y en este sentido, se crean contextos de diálogo que permiten un acercamiento entre la ciudadanía y su administración pública, al tiempo que propicia entendimiento y espacios para que resuelvan sus diferencias, siempre que sea posible.

Este modelo de intervención mediadora conlleva aspectos positivos para ciudadanía y para las distintas administraciones públicas. Para la ciudadanía, la mediación contribuye a

su participación directa en la toma de decisiones públicas que les afectan, incrementa así su empoderamiento y capacidad para hacer valer sus derechos por sí misma. Por tanto, potencia la capacidad de autodefensa de sus derechos y libertades. Por lo que respecta a las administraciones, el diálogo y el consenso se vinculan directamente con el principio de buena administración, de flexibilidad, participación y transparencia. Por otra parte, la mediación procura a las administraciones un test realista sobre la percepción ciudadana respecto de la toma de decisiones públicas y los planes y/o programas públicos que se están implementando o se desean ejecutar en un futuro, permitiendo conocer de primera mano la opinión que provoca la intervención pública en los administrados. Todo ello redundará, como no puede ser de otra forma, en beneficio de la democracia participativa en nuestra Comunidad Autónoma y avala los procesos de toma de decisión y diseño de estrategias en las políticas públicas. En cualquier caso, en España y, por ende también en Andalucía, la mediación en el ámbito administrativo se produce escasamente con carácter general. Y no sólo por la ausencia de regulación explícita, sino también por la falta de tradición en la práctica administrativa, caracterizada por disponer de prerrogativas en su actuación, y alejada del uso de esta técnica auto-compositiva. Sin embargo, la fisonomía del método es muy adecuada para dar cumplimiento al requerimiento constitucional de la participación ciudadana, así como a los criterios sobre buen gobierno y buena gobernanza. La Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) en su Informe de 2022<sup>4</sup>, pone en valor la mediación como mecanismo preventivo que contribuye a equilibrar las relaciones de los particulares con la administración. Y en ese enfoque se ha ido forjando la mediación del dPA.

210

En nuestra experiencia mediadora, cuando se explica el proceso a la ciudadanía y a la administración, suele considerarse oportuno al menos hablar, resultando satisfactorio con independencia del resultado, al promover canales de comunicación y entendimiento diferentes a los existentes y más positivos.

---

4 Promoting mediation to resolve administrative disputes in Council of Europa member states CEPEJ (2022) <https://rm.coe.int/cepej-2022-11-promoting-administrative-mediation-en-adopted/1680a95692>

La mediación representa el método que puede instaurar la cultura de paz en la gestión y resolución de conflictos en nuestro sistema de justicia, al implicar diálogo y cooperación, frente al uso mayoritario de la confrontación y la judicialización innecesaria de muchos de ellos. Pero, como decía Crozier, la sociedad no cambia por decreto, y gestionar conflictos en un marco de diálogo y cooperación en nuestra sociedad, requiere como decíamos re-educación social, y apoyo mediador. Así como la integración de una estrategia transversal que abarca todos aspectos de la persona o del ciudadano/ciudadana en su interrelación social en los ámbitos cotidianos, como la educación, salud, justicia, administración, familia, empresa, etc.

Por otra parte, es un reto aún el conocimiento social de la mediación y su utilidad. El reto es tratar que la sociedad se desarrolle, priorizando el diálogo y la cooperación, frente a priorizar la confrontación en la gestión de sus conflictos. Ahí está el cambio de paradigma, aunque muchos métodos no son nuevos para nuestro sistema tradicional de gestión de conflictos, que dispone de la conciliación, el arbitraje, o la negociación. Sin embargo, aún hay que convencer, educar, formar, acerca de la idoneidad de acudir a mediación cuando se produce a través de la derivación judicial.

Ciertamente, no se puede demandar o solicitar lo que no se conoce. La sociedad civil debe conocer y entender su conveniencia y beneficios. Y en este sentido se abren dos espacios de promoción pública en la línea que apuntábamos en el punto anterior:

- Interno en la administración: La administración favorecería el impulso de una mayor cultura de paz con el uso preferente de los procesos auto-compositivos para la resolución de conflictos. Ello contribuiría a la re-educación social en el sentido explicado, dando coherencia al sistema, a sus principios inspiradores y valores superiores y contribuyendo a la prevención o escalamiento de conflictos.
- Resulta muy grato analizar la muestra de este proceso en la sucesiva formación al personal de la administración de justicia en materia de mediación. Hay que destacar y felicitar los datos del estudio que acreditan una importante implementación de programas de mediación escolar en Andalucía. Ello implica que un sector tan importante

de la comunidad y su profesorado, asociado a la educación temprana, avanza en dicha línea. En el entorno sanitario, la administración andaluza también está avanzando bastante en la promoción de la resolución de conflictos a través de la mediación.

- Enseñanzas públicas: Las competencias para promover diálogo, cooperación y solución de problemas son básicas para las personas que conviven en la sociedad. Existe una brecha sobre el conocimiento de la mediación en los niveles académicos superiores y de formación profesional donde se forjan los profesionales y futuros ciudadanos y ciudadanas, gestores/as públicos y privados de nuestra sociedad. Desde los distintos ámbitos jurídicos, colectivos de profesionales de la mediación y colegios profesionales, vienen demandando las exigencias formativas en negociación como competencia básica de gestión, así como de mediación para ser incorporadas en los planes de estudios de los grados de carácter jurídico o asociados a la resolución de conflictos de la ciudadanía. Además, el artículo 1.2 de la Ley Orgánica de Universidades recoge como función de la Universidad al servicio de la sociedad la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura.

### 3.1.3. Sobre la persona mediadora

La necesidad del conocimiento sobre la mediación conecta tanto con la formación de la ciudadanía como de las personas profesionales de la mediación. Una ciudadanía preparada para utilizar métodos alternativos para solucionar sus problemas requiere conocimientos sobre ello. En Andalucía se ha iniciado este camino, a través de los programas de mediación educativa y mediación entre iguales en la enseñanza básica.

Respecto de aquellas personas que quieran ser profesionales, requieren adquirir competencias que las habiliten para ejercer la mediación.

Se ha podido observar en el estudio realizado, que la sociedad andaluza cuenta con un importante número de personas mediadoras formadas pertinentemente, a pesar de ser mínima la demanda ciudadana del recurso. Preocupan diferentes aspectos que conciernen a la figura de la persona mediadora, en la medida que a algunos colectivos de pro-

fesionales no comprenden la mediación y les parece un proceso de gestión, cuyo éxito puede estar vinculado al buen hacer y pericia de este profesional en su respectivo campo, sin necesidad de adquirir habilidades, conocimientos ni experiencia en técnicas especializadas de mediación.

Entre las preocupaciones se destaca la necesidad manifestada de una mayor conexión entre los requisitos normativos para ser reconocido como profesional mediador en Andalucía con los exigidos por el Ministerio de Justicia a nivel estatal.

En este sentido, como ya se comentó con anterioridad, existe falta de homogeneidad en las horas exigidas por la Ley nacional para mediar y las que requiere la normativa autonómica en materia de mediación familiar, donde se exige en atención a la materia un volumen de horas formativas muy superior. En general, y a pesar de las horas exigidas, lo que más preocupa es la adquisición de competencias mediadoras y no se han encontrado mecanismos de control o acreditación de la adquisición de competencias en mediación. Sin embargo, desde la experiencia mediadora del dPA se considera que existen fórmulas accesibles y asequibles de contrastar competencias, que utilizadas otros países, cuyas prácticas pudieran recomendarse a las Instituciones de Mediación en aras de favorecer un autocontrol de calidad, o como exigencia de participación en los programas públicos. Su importancia es mayor si recordamos, por un lado, el cambio paradigmático que afrontamos, y por otro, el hecho de que la confianza depositada por las personas usuarias en las competencias y funciones de la persona mediadora, será la que permitirá dar continuidad a un proceso de mediación (Carnevale y Pruitt).

Los registros de personas mediadoras de carácter voluntario cumple una doble función: Facilitar la información y publicidad de las personas profesionales de la mediación; y otra función, sobre el control en la actualización formativa exigida a las personas mediadoras. Es una herramienta que contribuye a la visibilidad de las personas mediadoras que disponen de las exigencias legales formativas. Potenciar su uso podría ayudar a minimizar la posible burocratización de la conformación en algunos contextos, como el intrajudicial, en la medida que es un lugar espacio público en el que las personas protagonistas del conflicto pueden designar por sí mismas a la persona mediadora que decidan.

## 3.2. Sugerencias

El Defensor del Pueblo Andaluz formula algunas sugerencias a las distintas Administraciones e Instituciones Andaluzas, con el propósito de avanzar en la verdadera implementación social de la mediación en nuestra Comunidad Autónoma, incorporando la voz de los colectivos de mediadores y mediadoras en aquellos aspectos en los que han mostrado su preocupación por la necesidad de una mayor homogeneidad e implicación pública en la mediación, y desde la convicción de que son un elemento importante a integrar, desde la colaboración, para el impulso de la mediación.

- **SUGERENCIA 1:** Apostar de forma decidida por el impulso de la cultura de paz, tanto a nivel autonómico, comarcal o municipal, coordinado y acompasado como política publica a modo de estrategia transversal inspirada en la prevención, la gestión y resolución alternativa de los conflictos, de igual modo que se realiza con la igualdad. A la luz de las deficiencias de conocimiento general, y en particular por la sociedad y operadores jurídicos, se promuevan más inversiones y recursos públicos en actividades de publicidad y difusión de los MASC.
- **SUGERENCIA 2:** Desarrollar y fomentar Sistemas Preventivos de Gestión de Conflictos sustentados en el diálogo y la cooperación, que contribuyan a una des-judicialización de muchos conflictos de la ciudadanía. Sugiriendo para ello, la integración de las instituciones de mediación existentes en cada lugar de Andalucía, contribuyendo así a impulsar la profesionalidad del método. A nivel interno, se sugiere a las administraciones al impulso de un cambio general, y en la medida que está al servicio de la atención ciudadana, que prioricen la facilitación de espacios de gestión de colaboración y diálogo, para impulsar la cultura de paz. Ello requiere una estrategia transversal, similar a la implementada para favorecer el derecho a la igualdad de trato y no discriminación.
- **SUGERENCIA 3:** Abundando en la anterior sugerencia, sería deseable aglutinar los recursos públicos destinados a mediación, con independencia del ámbito material de

aplicación, y promoción de los MASC. La administración autonómica, local o comarcal podría tener mucho que decir en el desarrollo de la mediación contando con las sinergias de los colectivos de profesionales de la mediación, si desde una dirección única se planifica una estrategia transversal, cooperativa, integrativa e inter-administrativa basada en cultura de paz. Por ejemplo, desde una única Dirección General competente, se podría impulsar la planificación de una estrategia conjunta con un proyecto dirigido al desarrollo e impulso del recurso de la mediación en los distintos ámbitos materiales y con un enfoque preventivo del conflicto, que potencie el conocimiento y la solicitud ciudadana del recurso, y no sólo como antesala de la jurisdicción ordinaria.

- **SUGERENCIA 4:** Conforme a la experiencia mediadora desarrollada en esta defensoría, y fundamentado en algunos de los datos que arroja este estudio, sería interesante que las administraciones impulsaran la mediación en su gestión con la ciudadanía en los contextos de interrelación cotidiana. Para ello, se recomienda además complementarla con la necesaria estrategia de pedagogía y sensibilización social e institucional, que respondan a la necesidad de fomentar e impulsar una mayor cultura de paz entre la ciudadanía, y en el seno de la propia administración.
- **SUGERENCIA 5:** El liderazgo en el impulso estratégico de la cultura de paz en la universidad y en la formación profesional, a través de la formación transversal en resolución de conflictos y concretamente la mediación, en todas las disciplinas para los futuros profesionales que interactúan en la sociedad.
- **SUGERENCIA 6:** Introducir una mayor conexión y cohesión entre el Registro Autonómico de personas mediadoras y el del Ministerio de Justicia, cuya divulgación resulte un espacio donde la ciudadanía pueda elegir a las personas profesionales de la mediación conforme a sus criterios. Asimismo, sería interesante alinear los criterios de la formación continua exigida a la persona mediadora, que los registros controlan.
- **SUGERENCIA 7:** En los sistemas de designación de personas mediadoras se recomienda priorizar la libre designación de aquéllas por las personas interesadas o por

quienes ejerzan su asesoramiento, así como titulares de juzgados y notarías, etc. en aras de eliminar o, al menos, rebajar la burocratización y agilizar los accesos directos de la ciudadanía a la mediación profesional.

- **SUGERENCIA 8:** Difundir una aclaración acerca de la posibilidad de ser persona mediadora y poder acceder al Registro Andaluz de mediadores de aquellas personas que cumplan los requisitos formativos de la Ley nacional (100 horas), que pueden ser mediadoras familiares en Andalucía. Ante las dificultades de comprensión que genera las diferencias existentes entre el número de horas de formación exigidas por la administración autonómica para optar a participar en el sistema de turnos establecido por el Reglamento<sup>5</sup> andaluz, que parte del registro de mediación familiar (300 horas).
- **SUGERENCIA 9:** Impulsar medidas para garantizar la realización de formación continua esencialmente práctica, por todas las entidades públicas que ofrecen servicios de mediación y, en especial, por parte de la Junta de Andalucía, en relación con la mediación en el ámbito familiar.
- **SUGERENCIA 10:** Se plantea la conveniencia de crear un sistema de acreditación de competencias mediadoras. No resulta tan relevante el número de horas formativas exigidas, como el carácter práctico de las horas dirigidas a la adquisición de competencias. Mayor control en la acreditación del carácter práctico de la formación, ya sea básica como continua.

---

5 [Decreto 65/2017, de 23 de mayo, por el que se modifica el Decreto 37/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía.](#)

# IV Parte. Bibliografía



## IV Parte. Bibliografía

- ALZATE R.: Análisis y resolución de conflictos, Una perspectiva psicológica. Universidad del País Vasco, Bilbao, 1998
- BARONA, "Solución extrajudicial de conflictos: Alternative Dispute resolution (ADR y el Derecho Procesal" Valencia 1999.
- BARRETT JT y BARRETT JP(2004) "A History of Alternative Dispute Resolution. The story of a political, Cultural, and Social Movement". Ed. Jossey-Bass, San Francisco
- BORISOFF,D. y VICTOR, D. A. (1989). Conflict management: a communication skills approach.Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall. Pag.
- BURTON, J. Conflict: resolution and provention. Londres, McMillan 1990
- BUTTS GRIGGS T. "The Navajo Peacemaker Court El Jozgado del Obrador de la Paz: mediacion en la nación de los Navajos." En Mediacion: Una alternativa extrajudicial. Colegio oficial de Psicólogos de Madrid 1995 pág. 69-78
- COBB, Sara: "Hacia un nuevo discurso para la mediación. Una critica sobre la neutralidad". Material bibliográfico del curso "Negociación y resolución de conflictos", Universidad de California, Santa Bárbara, agosto - septiembre de 1995.
- COMUNIDADES EUROPEAS. Comisión. Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil. Bruselas: Presentado por la Comisión de las Comunidades Europeas, 2002.
- CORNELIUS H. y FAIRE S. Tu gana yo gano: Como resolver conflictos creativamente y disfrutar de las soluciones. Ed. Gaia, Madrid 1995

- DEUTSCH, M. "Strategies of inducing cooperation" Psychology and the prevention of nuclear war, New York, New York University Press 1986
- FISAS, V. Cultura de paz y gestión de conflictos. Barcelona: Icaria, 1998.
- FISHER, S. (y otros). Trabajando con el conflicto. Habilidades y estrategias para la acción. CEPADE, 2000.
- FISHER R.Y URY W.: ¡Sí de acuerdo! Como negociar sin ceder. Paidós, Buenos Aires, 1994.
- FOLGER, J. P.; BARUCH, I.; BUSH, R. A. "La promesa de mediación", Barcelona. Ed. Granica, 1996
- FOERSTER, HEINZ VON, "Principios de autoorganización en un contexto socioadministrativo" en Las semillas de la cibernética. Barcelona, Gedisa, 1991.
- GALTUNG, J. 1989 Solving conflicts: a peace research perspective. Honolulu University of Hawaii Institute for Peace
- GALTUNG, J. Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia. Bilbao, Gogoratz, 1998
- IANNITELLI, S., y LLOBET, M. Conflicto, mediación comunitaria y creatividad social. Acciones e investigaciones sociales, 2006, n.º 1, p. 454.
- JARES, X. Educación y conflicto. Guía de educación para la convivencia. Madrid: Popular, 2001.
- LEDERACH, J. P. El abecé de la paz y los conflictos. Educación para la paz. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2000.
- LEDERACH, J. P. Conflicto y Violencia: busquemos alternativas creativas, Guatemala, Edi. Semilla, 1995
- LEDERACH, J.P. Enredos, pleitos y problemas, una guía práctica para resolver conflictos. Ed. Clara Semilla, Colombia, 1985
- LLOBET, M. La créativité sociale comme stratégie pour renforcer la perspective communautaire. Pensee plurielle parole, Belgique: Haute École Charleroi, 2007, pp. 57-66.
- LÓPEZ MARTÍNEZ, M. Enciclopedia de paz y conflictos. Granada: Universidad de Granada, 2004.
- LORENZO CADARSO P. L.: "Las nuevas teorías del conflicto social" en Fundamentos teóricos del conflicto social pág. 19 Ed. Siglo XXI de España, Madrid 2001

- MOORE, Christopher. El proceso de Mediación. Métodos prácticos para la resolución de conflictos. Buenos Aires: Granica, 1995
- MORENO CATENA, V. La resolución jurídica de conflictos Mediación y resolución de conflictos: técnica y ámbitos. SOLETO MUÑOZ, E. (Directora) Tecnos, Madrid 2011,
- MULDOON, B. El corazón del conflicto. Barcelona: Paidós, 1998. Traducido por Sara Alonso Gomez
- MUNDUATE, L MEDINA, F.J. .Gestión del Conflicto, Negociación y Mediación. Pirámide Madrid, 2005 Pirámide
- MUNDUATE, L.; BUTTS, T.; MEDINA, F.J.; MARTÍNEZ-PECINO, R. Manual para la mediación laboral. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL). Sevilla (2014).
- PRUITT Y RUBIN social conflicto: escalation, stalemate and settlement, Nueva Cork McGraw-Hill, 1994
- PRUITT, D. G., y CARNEVALE, P. J. Negotiation in social conflict. Buckingham: Open University Press, 1993.
- PUTNAM, L. L. Y WILSON, C. E. (1982). Communicative strategies in organizational conflicts: Reliability and validity of a measurement scale. En M. Burgoon (Ed.), Communication Yearbook (6, pp. 629-652). Beverly Hills, CA: Sage.
- RUIZ GARCIA, M.J. La necesidad socio jurídica de la mediación. Su eficacia para construir la corresponsabilidad parental. Estudios Aranzadi. Thomson Reuters Aranzadi. Pamplona. 2018
- RUIZ GARCIA, M.J. "El Contrato de Mediación de Disputas" Cap.5 del Tratado de Contratos Tomo VII Ed. Aranzadi (Thonson Reuters) Dirigido YZQUIERDO, M. Madrid 2014
- THOMAS, K. W. (1992). Conflict and negotiation processes in organizations. En M. D. Dunnette y L. M. Hough (Eds.), Handbook of industrial and organizational psychology (pp. 651-717). Chicago: Rand McNally.
- TORREGO, J.C. (Coord.) Mediación en conflictos en instituciones educativas. Manual para la formación de mediadores. Madrid, Narcea, 2000
- URY W. isupere el No! Cómo negociar con personas que adoptan posiciones inflexibles. Ed. Gestion 2000. Barcelona 1997
- VAN DE VLIERT, E. "Conflict: Prevention and Scalation", en J.D Drenth, H. Thierry, P.J Wilens y C.J de Wolff (eds): "Handbook of Work and Organizational Psychology", vol. I.

- VAN DE VLIERT, E. (1997). Complex interpersonal conflict behavior: theoretical frontiers. Hove, U.K.: Psychology Press.
- VAN DE VLIERT, E. Y EUWEMA, M. C. (1994). Agreeableness and activeness as components of conflict behavior. *Journal of Personality and Social Psychology*, 66, 674-687.
- VARONA VILAR, S. "Solución extrajudicial de conflictos "Alternative Dispute Resolution ADR" y Derecho procesal", Ed. Tirant lo Blanch alternativa, Valencia, 1.999.

# Índice de tablas y figuras



# Índice de tablas, figuras y gráficos

## Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Características del modelo de mediación del Defensor del Pueblo Andaluz . . . . .	67
<b>Tabla 2.</b> Principales características de los sistemas de resolución de conflictos . . . . .	147
<b>Tabla 3.</b> Datos de partida de la encuesta sobre servicios públicos de mediación en Andalucía. . . . .	150
<b>Tabla 4.</b> Registros actuales del mapa de mediación en Andalucía . . . . .	188

## Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> Principales diferencias entre los distintos sistemas de resolución de conflictos . . . . .	44
<b>Figura 2.</b> Fases de desarrollo de los procesos de mediación realizados desde el dPA . . . . .	73
<b>Figura 3.</b> Esquema de llegada de quejas a Mediación . . . . .	85
<b>Figura 4.</b> Test derivación de quejas de mediación . . . . .	87
<b>Figura 5.</b> Criterios para proponer la intervención mediadora desde un área . . . . .	90
<b>Figura 6.</b> Test orientativo para decidir. . . . .	90
<b>Figura 7.</b> Distribución de las entidades según el tipo de servicio de resolución de conflictos que ofrecen. . . . .	151

<b>Figura 8.</b> Distribución de las entidades que tienen previsto prestar servicios de resolución de conflictos en un futuro próximo .....	152
<b>Figura 9.</b> Distribución de la tipología de entidades públicas que realizan mediación en Andalucía .....	153
<b>Figura 10.</b> Distribución de las entidades públicas según la forma de prestación del servicio y porcentaje de entidades que cuentan con protocolos de actuación. ....	154
<b>Figura 11.</b> Distribución de las entidades públicas según el año de inicio de la prestación del servicio de mediación directa e indirecta .....	154
<b>Figura 12.</b> Distribución de las entidades públicas según las partes implicadas en las mediaciones y el tipo de procedimiento de mediación. ....	155
<b>Figura 13.</b> Materias abordadas en los procesos de mediación realizados por las entidades públicas .....	156
<b>Figura 14.</b> Ámbito territorial de los procesos de mediación realizados por las entidades públicas .....	157
<b>Figura 15.</b> Distribución de las entidades públicas según el número de personas que realizan las mediaciones .....	158
<b>Figura 16.</b> Distribución de las entidades públicas según el número de mediaciones realizadas .....	158
<b>Figura 17.</b> Distribución de las mediaciones realizadas según su resultado (2019) .....	159
<b>Figura 18.</b> Distribución de las entidades públicas en función de las tareas de seguimiento realizadas sobre el servicio de mediación .....	160
<b>Figura 19.</b> Distribución de las entidades públicas en función de la periodicidad con la que realizan tareas de seguimiento sobre servicio de mediación .....	161
<b>Figura 20.</b> Distribución de las entidades públicas según el tipo de requisitos previos para participar en los procesos de selección de personas mediadoras .....	162
<b>Figura 21.</b> Distribución de las entidades públicas según el número mínimo de horas de formación en materia de mediación y de años de experiencia para acceder a los procesos de selección de personas mediadoras .....	163
<b>Figura 22.</b> Distribución de las entidades públicas en función de la existencia de un plan de formación dirigido a las personas mediadoras .....	163
<b>Figura 23.</b> Distribución de las entidades públicas en función de la existencia de un plan de formación dirigido a las personas mediadoras .....	164

<b>Figura 24.</b> Valoración de las entidades de la calidad y efectividad de su servicio de mediación .....	164
<b>Figura 25.</b> Valoración de las entidades sobre la situación general de los servicios de mediación en cuanto a su calidad y efectividad .....	166

## Índice de gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Evolución anual del número de casos de mediación .....	98
<b>Gráfico 2.</b> Porcentaje de mediaciones terminadas con acuerdo .....	99
<b>Gráfico 3.</b> Porcentaje de mediaciones terminadas sin acuerdo .....	100
<b>Gráfico 4.</b> Porcentajes de inasistencia de AA.PP .....	101
<b>Gráfico 5.</b> Tipo de representación de las personas encuestadas .....	103
<b>Gráfico 6.</b> Grado de satisfacción con la mediación, con independencia del resultado .....	103
<b>Gráfico 7.</b> Agilidad de la mediación como proceso .....	104
<b>Gráfico 8.</b> Grado de confianza inspirado por las mediadoras .....	105
<b>Gráfico 9.</b> Grado de imparcialidad de las mediadoras y de participación de las partes en el proceso .....	106
<b>Gráfico 10.</b> Grado de competencia de las mediadoras para acercar posiciones de las partes a un acuerdo .....	107





La cultura de paz es un referente en las intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz, cuyos valores y principios se comparten íntegramente, tal y como refleja la Estrategia del dPA 2021-2024, alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, en este particular, con el ODS número 16: Paz, Justicia e Instituciones sólidas.

En el marco de la cultura de paz se integra el modelo de mediación de esta Defensoría, que hace de ella un sello identitario desde el año 2016, aportando un enfoque integrador al análisis y gestión de las quejas y proveyendo a ciudadanía y administraciones públicas de un espacio seguro, de cooperación y diálogo.

Respetando los elementos definitorios de la mediación, se otorga el protagonismo a las personas y entidades públicas para lograr el mejor entendimiento de los intereses comunes y de los que son contrarios, a la vez que legítimos, para alcanzar en el mejor de los supuestos, soluciones de consenso y, en todo caso, para reconstruir relaciones y prevenir futuras controversias.

Este informe monográfico pone de manifiesto las principales notas características del abordaje mediador, mostrando qué, quién y cómo mediamos desde la Institución del dPA, así como el estado de la mediación en nuestra Comunidad Autónoma, para finalizar con una propuesta de sugerencias, derivadas de las conclusiones del estudio.



<https://www.defensordelpuebloandaluz.es>

**M**ediación  
dPA defensor del  
pueblo Andaluz