

del conflicto o queja, así como para su gestión con el enfoque mediador. Por ello, el Servicio de mediación ha diseñado un **curso teórico-práctico de 100 horas de duración**, que ha sido incorporado al plan de formación interna de la institución.

La ejecución de dicho curso se ha iniciado en octubre de 2018 y finaliza en 2019.

Para finalizar este punto del informe, resaltar que **se ha diseñado una estrategia de comunicación e información a la ciudadanía y a las administraciones públicas andaluzas**, que permita su conocimiento y las ventajas que les reportaría participar en una mediación.

2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación

A lo largo del año 2018 la Institución ha gestionado un mayor volumen de quejas por el procedimiento de mediación, en relación con el año previo, llegando a superar la previsión de 100 quejas que se fijaron como horizonte en los objetivos para el año natural. En concreto, la Oficina del Defensor ha tramitado un total de 154 quejas con el procedimiento de mediación durante el ejercicio de referencia, cifra que supone un incremento del 170% de quejas respecto del volumen de gestionadas en el ejercicio pasado.

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

2.2.1 Análisis cuantitativo

Al menos en 171 quejas durante 2018 se ha analizado de forma detenida la posibilidad de proponer mediación para la gestión de las mismas. De ellas, el servicio de mediación, en coordinación con las áreas que asesoran al Defensor por razón de la materia, ha intervenido en un total de 154 asuntos, en los cuales se ha propuesto a la ciudadanía y a las Administraciones afectadas desarrollar una sesión informativa acerca de la mediación que lleva a cabo esta Institución.

De las 154 quejas que han tenido tramitación por el servicio de mediación, 106 permanecen abiertas y 48 han finalizado.

Total quejas tramitadas con mediación 2018. Valores absolutos



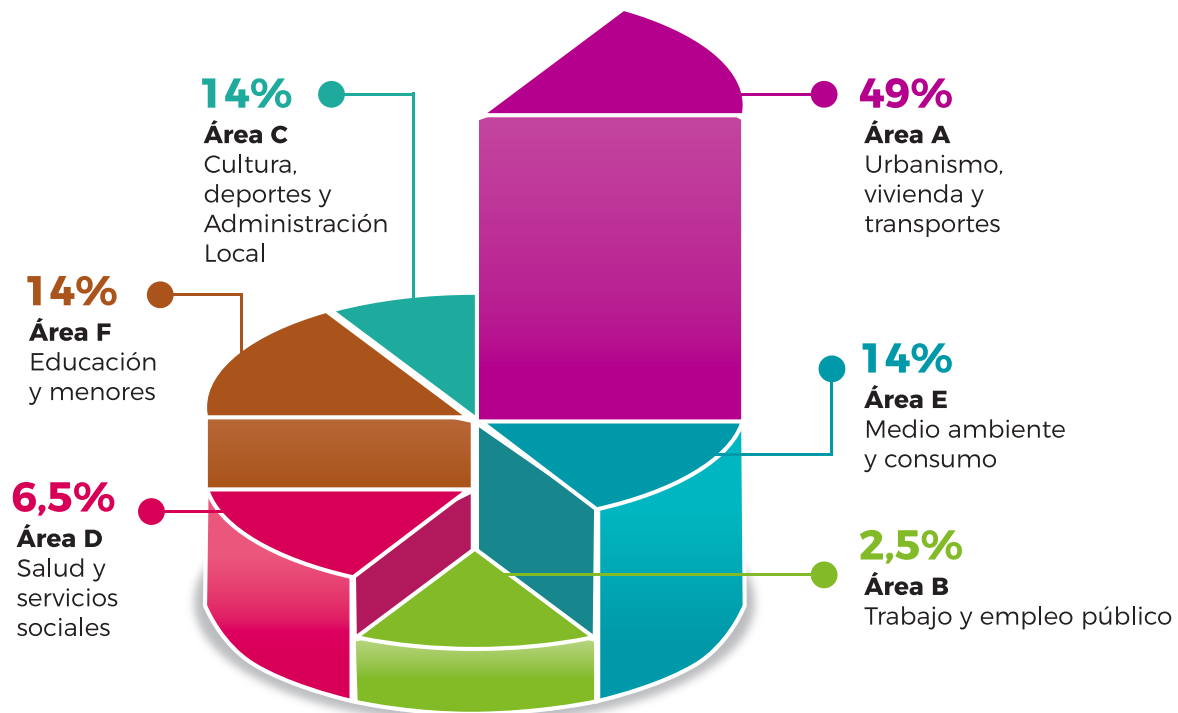
Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Las quejas tramitadas por mediación han afectado a todas las áreas de la institución, las cuales están distribuidas en atención a las distintas materias jurídicas y derechos sobre los cuales se presentan quejas al Defensor: derechos

sociales, vivienda, urbanismo, medio ambiente, salud, educación, cultura, deportes, trabajo, comercio o u ordenación económica, por ejemplo.

En todo caso, merece destacarse la distribución de las quejas en las que el Defensor ha optado por una tramitación mediadora en atención a las materias principalmente afectadas. A continuación se exponen las más relevantes a los meros efectos de comprensión de la siguiente gráfica:

Total quejas tramitadas por materias. Valores porcentuales



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Si bien hay materias en las cuales se observa una mayor tendencia a poder actuar con este enfoque mediador y otras en las que no (por ejemplo, en seguridad social o en hacienda pública), el servicio de mediación está abordando la gestión de quejas de la práctica totalidad de las materias jurídicas objeto de discusión que se plantean a la defensoría.

Es cierto que en materias como la hacienda pública o la seguridad social, antes citadas, el margen para la negociación de posibles alternativas a una decisión se tornan imposibles en muchos casos, dado que nos hallamos ante la aplicación de derecho positivo con normas imperativas, que no permiten a las administraciones una interpretación flexible.

Por otra parte debe señalarse el menor porcentaje de quejas tramitadas por mediación en relación con conflictos sobre condiciones de trabajo de empleados públicos, en las cuales el Defensor no está gestionando meditaciones por respeto al ámbito funcional y de especialización del Sistema público de mediación laboral: el Sistema extrajudicial de resolución de conflictos laborales de Andalucía (Sercla).

Resulta también destacable el 49% de quejas mediadas, referidas en su mayoría a problemas ciudadanos con la Administración local, sobre urbanismo, servicios a urbanizaciones en entornos rurales próximos a los núcleos urbanos de los municipios de los cuales dependen o, en menor medida, quejas sobre la gestión pública de vivienda social, que han permitido concurrir al debate a entidades financieras titulares de inmuebles disponibles en la zona.

Atendiendo a los resultados obtenidos en las mediaciones llevadas a cabo en los 48 expedientes cerrados, el 48% de los mismos han finalizado con acuerdo, ya sea sobre la totalidad o parte del asunto sometido a debate, incluso en algunos supuestos la negociación se ha desarrollado directamente entre la ciudadanía y la administración como consecuencia del impulso que ha logrado la petición de mediación de esta Institución.

Por ello, puede concluirse que siempre que la Administración pública acepta participar en el proceso de mediación se alcanza un resultado positivo, por lo cual no hay quejas con resultado de no acuerdo.

En el 31% de las quejas cerradas, el proceso mediador concluyó sin efecto, es decir, se propuso mediación (un total de 15 quejas), pero algunas de las partes necesarias para desarrollar el proceso de diálogo y búsqueda de una posible solución, en general las administraciones, (solo en dos ocasiones han sido entidades financieras) han rehusado incluso asistir a la sesión informativa sobre esta modalidad de intervención del Defensor.

El hecho de que en la actualidad se haya incorporado al Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz la obligatoriedad de asistir a la primera sesión de mediación, de carácter informativo sobre los objetivos y metodología que la sustentan, evitará la declinación para participar en la discusión del tema objeto de la queja, antes de conocer las características que rigen la mediación del Defensor.

Algunas de las administraciones que han rechazado asistir a esa primera sesión pudieron ser convocadas a una entrevista en la fase de investigación de la queja, según ya dispone la propia Ley reguladora del Defensor, como facultad reconocida para dotar de mayor efectividad la labor garantista de derechos que le es funcionalmente atribuida. Sin embargo, precisamente la esencia respetuosa con la voluntariedad que define toda mediación, ha aconsejado no hacer uso de esa norma y se ha optado por incorporar un reconocimiento expreso en la norma a la exigencia de explicar en sesión informativa las razones por las cuales el Defensor del Pueblo Andaluz opta por esta modalidad de intervención en la gestión de determinadas quejas.

La práctica ha demostrado con datos, durante los tres primeros años en los que se vienen desarrollando mediaciones en la institución, que las partes que participan en la sesión informativa deciden continuar el proceso mediador con el debate sobre los hechos que motivaron la queja y tratando de encontrar posturas de consenso que satisfagan los intereses de los colectivos, entidades y administraciones participantes.

En concreto, en un único expediente de queja se rechazó participar en la mediación, una vez informados sobre dicho proceso, si bien no obstante se logró promover una mesa de diálogo bilateral entre el poder público y la ciudadanía (queja 18/4165, que se citará en el siguiente punto de este capítulo, como análisis cualitativo).

De todas las quejas cerradas sin poder iniciar el proceso mediador, es decir, las calificadas como cierres sin efecto, el 67% fueron administraciones locales (distintos Ayuntamientos y en una ocasión la Diputación provincial de Almería), mientras que un 20% rechazó participar la administración autonómica, en concreto la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía, aun cuando esta administración ha participado activamente y con consecución de acuerdos con los ciudadanos y otras administraciones en múltiples quejas de mediación.

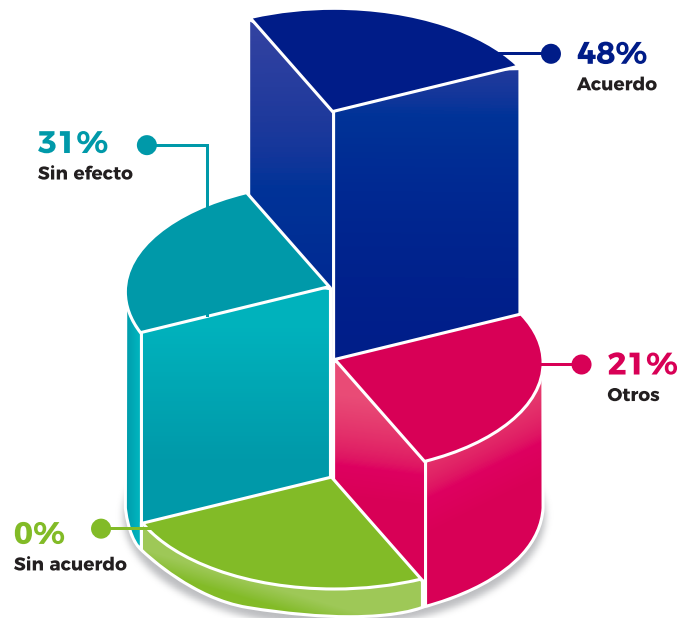
Por último, el 13% restante responde a quejas en las que se invitó a la Junta de Andalucía y a entidades financieras a participar en un proceso de diálogo para colaborar entre ellas y alguna o ambas rechazaron el ofrecimiento del Defensor.

Estos datos son ilustrativos para la Oficina del Defensor en la medida en que habrá que dedicar mayores esfuerzos de difusión sobre la mediación en dichos ámbitos.

En el 21% de las quejas de mediación, el proceso finalizó por otros motivos, los cuales comprenden desde la falta de competencia para conocer el fondo de la queja (por ejemplo, por ser asunto jurídico privado), el desistimiento expreso de la parte promotora, la falta de respuesta a una petición del Defensor para ampliar datos (por ejemplo si no se acredita la representación que afirma ostentar la persona firmante de la queja respecto del colectivo en nombre del cual se persona), o bien porque la solución acordada en la mediación no resuelve definitivamente el asunto, sino que lo ubica en la esfera de lo que se conoce en la gestión de supervisión como vías de solución (es el caso de la queja 18/3074, de la localidad de Villaricos, que se comentará con posterioridad en el análisis cualitativo).

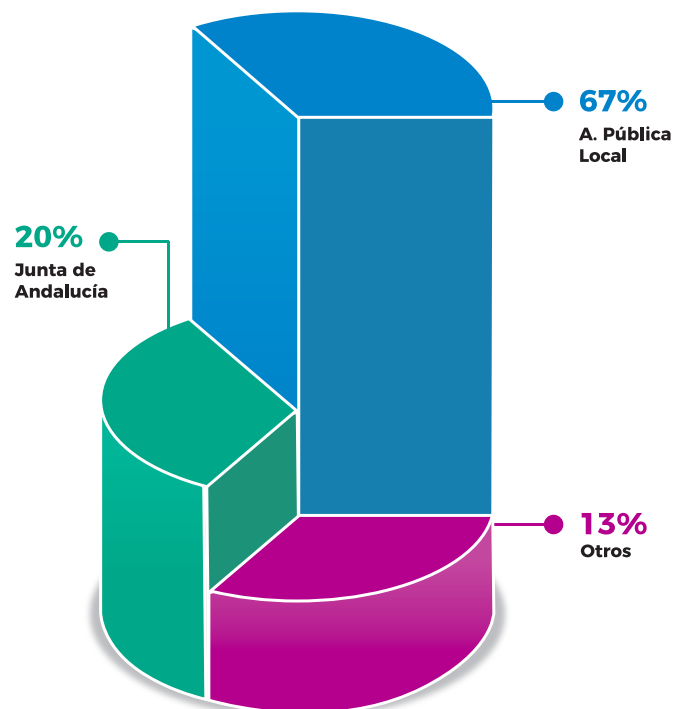
A continuación se muestran gráficamente los datos que acaban de comentarse con anterioridad:

Total quejas cerradas, por resultado. Valores porcentuales



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Total quejas cerradas sin efecto, por tipo de organismo. Valores porcentuales

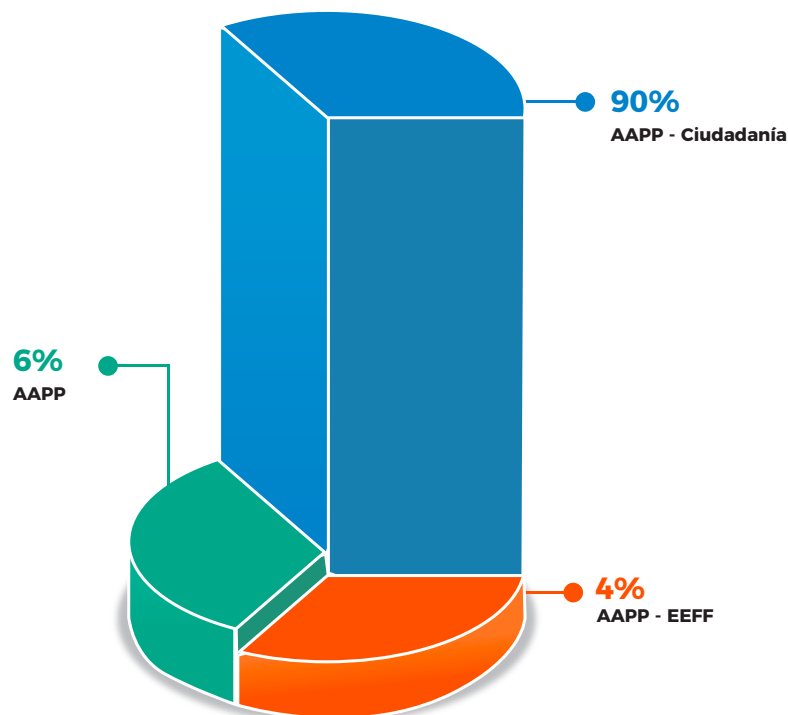


Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Un aspecto que puede resultar ilustrativo en el análisis cuantitativo de las actuaciones mediadoras en 2018 es la distribución de quejas por partes involucradas, es decir, presentar qué porcentaje de quejas se ha mediado en conflictos suscitados entre la ciudadanía y las administraciones públicas, cuál en conflictos entre administraciones con distintas competencias y las que se han presentado por administraciones para solventar problemas con las entidades financieras.

El siguiente gráfico representa esos datos:

Total quejas tramitadas, por agentes involucrados. Valores porcentuales



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Como se observa, en el 90% de las quejas gestionadas por mediación, las partes involucradas en el conflicto han sido la ciudadanía y una o varias administraciones públicas. Es un dato recurrente que en la defensoría se reciba un número mucho más elevado de quejas presentadas por ciudadanos, en el caso de la mediación hay que recordar que se han atendido aquéllas promovidas por colectivos, con la única salvedad de dos quejas individuales que se admitieron por la repercusión que el tema podría haber tenido de haberse logrado un acuerdo en la negociación propuesta.

Se trataba de dos quejas que permanecen abiertas en la Oficina del Defensor y que finalizaron los trámites de mediación ante la falta de respuesta de la Administración local a la que nos dirigimos, por lo que en estos momentos el Defensor ha optado por activar el mecanismo de supervisión para investigar posibles irregularidades en la actuación del Ayuntamiento.

En cuanto al porcentaje del 6% de quejas que se han tramitado con el modelo de intervención mediador, éste responde a un total de 9 conflictos suscitados entre administraciones públicas. Suelen ser quejas promovidas por alcaldes o alcaldesas que solicitan la intervención del Defensor para tratar de solventar aspectos controvertidos de la gestión municipal en la que interviene la competencia autonómica o estatal.

Es habitual que en la supervisión se puedan abordar las cuestiones relativas a la delimitación competencial entre administraciones locales y la autonómica. Sin embargo, por impedimento legal, el Defensor no puede intervenir en la investigación de la Administración Pública del Estado, quedando esa parcela circunscrita al ámbito de actuación del Defensor estatal.

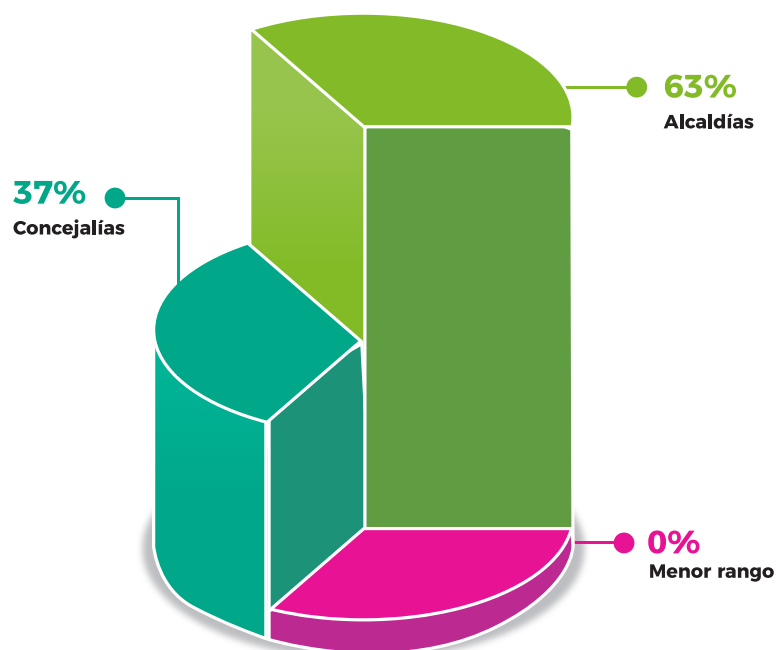
No obstante, en el modelo de actuación mediador, el Defensor está proponiendo a la Subdelegación del Gobierno de la Nación su participación en procesos de mediación a los que está compareciendo para discutir con las otras administraciones el motivo de la queja y plantear, en su caso, posibles alternativas de solución, ya sea elevando al departamento ministerial correspondiente una toma de decisión o bien adoptando compromisos que son asumibles desde su representación.

En ese sentido, la mediación del Defensor está llegando a resolver quejas, a través del impulso de un consenso interadministrativo, en lugar de derivar el asunto a otras instancias.

Por último, en el 4% de quejas en las cuales se ha mediado para concertar los intereses de una Administración Pública y una o varias entidades financieras, aquéllas fueron presentadas a la Oficina del Defensor por parte de Ayuntamientos, generalmente solicitando abrir un espacio seguro de diálogo con las entidades para lograr posibles acuerdos sobre la gestión del patrimonio inmobiliario, de titularidad de algunos grupos financieros, que podrían estar interesados en ceder o enajenar inmuebles para su gestión pública, como se verá en el siguiente punto, en el análisis cualitativo de las quejas tramitadas por mediación.

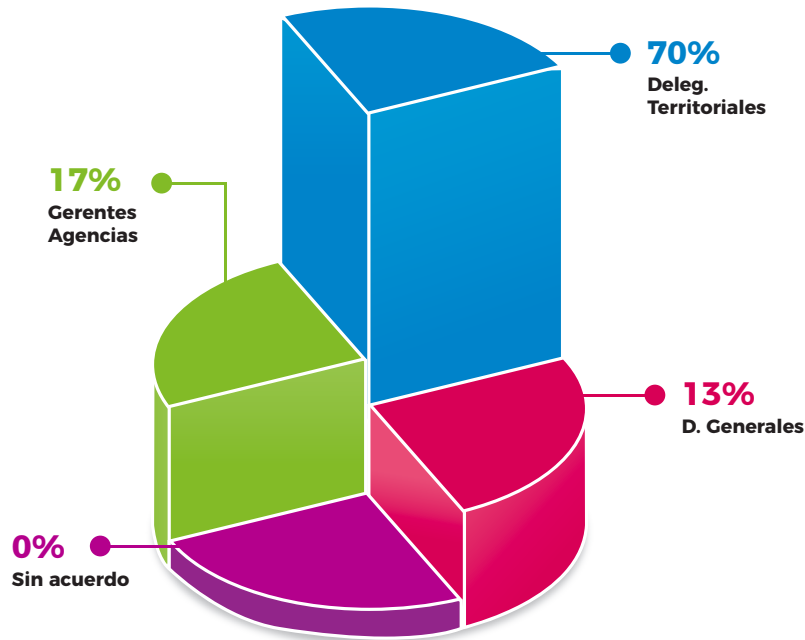
Para terminar el análisis cuantitativo de las quejas tramitadas por mediación en el ejercicio 2018, cabe resaltar el alto nivel de interlocución mantenido por el Defensor con las administraciones públicas. En este sentido, se muestran a continuación dos gráficos ilustrativos sobre la representación de Ayuntamientos y Consejerías de la Administración autonómica:

Nivel de interlocución de Ayuntamientos en mediaciones. Valores porcentuales



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Nivel de interlocución Junta de Andalucía en mediaciones. Valores porcentuales



Fuente: Elaboración propia. Informe anual Defensor del Pueblo Andaluz, 2018.

Puede observarse en las anteriores gráficas que la Administración pública local ha acudido a mediación representada directamente por sus alcaldes o alcaldesas en más del 60% de los casos y en el 63% por concejales o tenientes de alcaldía, responsables de las áreas de trabajo correspondientes a la materia objeto de discusión en esas quejas. No ha enviado ningún Ayuntamiento participante a niveles de interlocución de menor rango.

En igual sentido, la participación de la Administración autonómica ha sido relevante en la medida en que se han involucrado directamente en las sesiones de trabajo de mediación los delegados o delegadas territoriales en un 70% de los supuestos, dejando en manos de Direcciones Generales el 13% de las mediaciones y optando por atribuir la representación de la Junta de Andalucía a los directores y directoras gerentes de hospitales públicos y Agencias de su titularidad, a causa de la especificidad en el conocimiento de los asuntos a discutir. Tampoco esta Administración ha optado por dejar el liderazgo del debate y la toma de acuerdos en manos de posibles representantes de menor rango jerárquico.

Por parte de Diputaciones Provinciales han acudido el 100% de las ocasiones los diputados o diputadas responsables del área correspondiente, por parte de la Subdelegación del Gobierno de la nación también ha acudido directamente su titular en la provincia en la que radicaba el conflicto, la Universidad ha enviado a vicerrectores, la Fiscalía fue representada por el fiscal jefe de la materia a abordar, y la Confederación Hidrográfica o las Mancomunidades de municipios y provincias, a sus respectivos presidentes.

Ello no obsta para que en muchas de las mediaciones las personalidades antes referidas hayan acudido acompañadas de personas técnicas que los asesoraran y coadyuvaran de forma decidida a la adopción de acuerdos, como puede ser el caso de secretarios y secretarías de Ayuntamientos, responsables de la Intervención municipal, jefes de servicio de consistorios o de la Junta de Andalucía, secretarías generales, asesores jurídicos, etc.

Sin embargo, lo reseñable es que **las mediaciones tramitadas en la defensoría han contado siempre con la participación directa de quienes realmente podían tomar las decisiones que permitieran los desbloques de negociaciones o la toma directa de los acuerdos.**

En ningún caso, una mediación con el Defensor del Pueblo Andaluz se ha desarrollado hasta la fecha con interlocución de la Administración Pública de un menor nivel de responsabilidad, lo cual es muy positivo y está permitiendo alcanzar los más altos niveles de satisfacción y eficacia deseados por todas las partes y por la propia institución del Defensor.

2.2.2 Análisis cualitativo

Con respecto a las quejas tramitadas por mediación que han resultado más relevantes en el año 2018, podemos resaltar las siguientes actuaciones:

2.2.2.1 En materia de salud

En **materia de salud**, se han gestionado tres quejas reseñables: Por un lado, la queja 17/1004, relativa a la formalización de un **protocolo de actuación para atender a los menores con problemas de alergias e intolerancias alimentarias en los centros educativos** o en las actividades extraescolares, que si bien era una queja promovida por una Asociación de Granada, el acuerdo afecta a todos los menores de Andalucía.

En concreto, la asociación promotora de la queja nos exponía la necesidad de culminar los trabajos iniciados en colaboración con la Administración Pública competente, debido a la falta de concreción de un protocolo de actuación aplicable de manera preceptiva por los centros educativos, en relación con casos de reacción a alérgenos por parte de los alumnos y alumnas andaluces, así como del diseño de medidas preventivas al respecto de las alergias que padecen estos niños y niñas.

En la sesión de mediación se desarrolló un debate entre las partes, en el que todas coincidieron en reconocer el buen clima de entendimiento existente, si bien las conversaciones en torno a la concreción de un acuerdo se habían interrumpido desde hacía meses y es ahí donde se había generado el conflicto.

Es decir, la mediación del Defensor encuentra encaje en este asunto en la medida en que era conveniente y necesario superar el *impasse* de las negociaciones antes mencionado, a partir de ahí se avanzó en la idea de fijar una hoja de ruta que permitió, finalmente, lograr un consenso sobre el objeto de la queja.

En igual medida, es destacable la **queja 18/1839** que nos remitió una **plataforma de pacientes afectados por las enfermedades de ELA y Parkinson** de Málaga, que solicitaban un acercamiento de los tratamientos farmacológicos de los pacientes del entorno comarcal de Marbella, para no tener que desplazarse hasta Málaga, donde se le estaban dispensando dichos medicamentos.

Las especiales dificultades personales de estos ciudadanos, a causa de su enfermedad, unido a las exigencias horarias del necesario traslado a la capital malagueña, estaban suponiendo una carga a las familias, que se veían obligadas a suspender sus jornadas laborales o asumir el gasto de encargar a terceras personas la gestión.

A la sesión de mediación acudieron la propia asociación de personas con las enfermedades antes citadas, representantes de la Administración sanitaria competente.

La presencia de las personas que tenían capacidad para la toma de decisiones permitió definir un protocolo o modelo de colaboración para derivar la dispensación de los fármacos al centro sanitario que se entendió más adecuado para aquellos pacientes que así lo solicitaran.

El acuerdo recogió los requisitos, pautas, y forma de actuación. Dicho acuerdo podría ser útil en otras comarcas de Andalucía, con situaciones similares, incluso se recogió expresamente la posibilidad de extender la medida a otros centros y territorios.

En tercer lugar, debe reseñarse el acuerdo alcanzado por un sindicato, que interpuso la queja 18/4263 para pedir un **tratamiento más amable en las urgencias y en las consultas hospitalarias de un hospital de Jaén para los pacientes menores de edad**.