

2.2.1. Análisis cuantitativo

2.2.1.1. Análisis cuantitativo de los expedientes de quejas de mediación

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

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

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



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

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

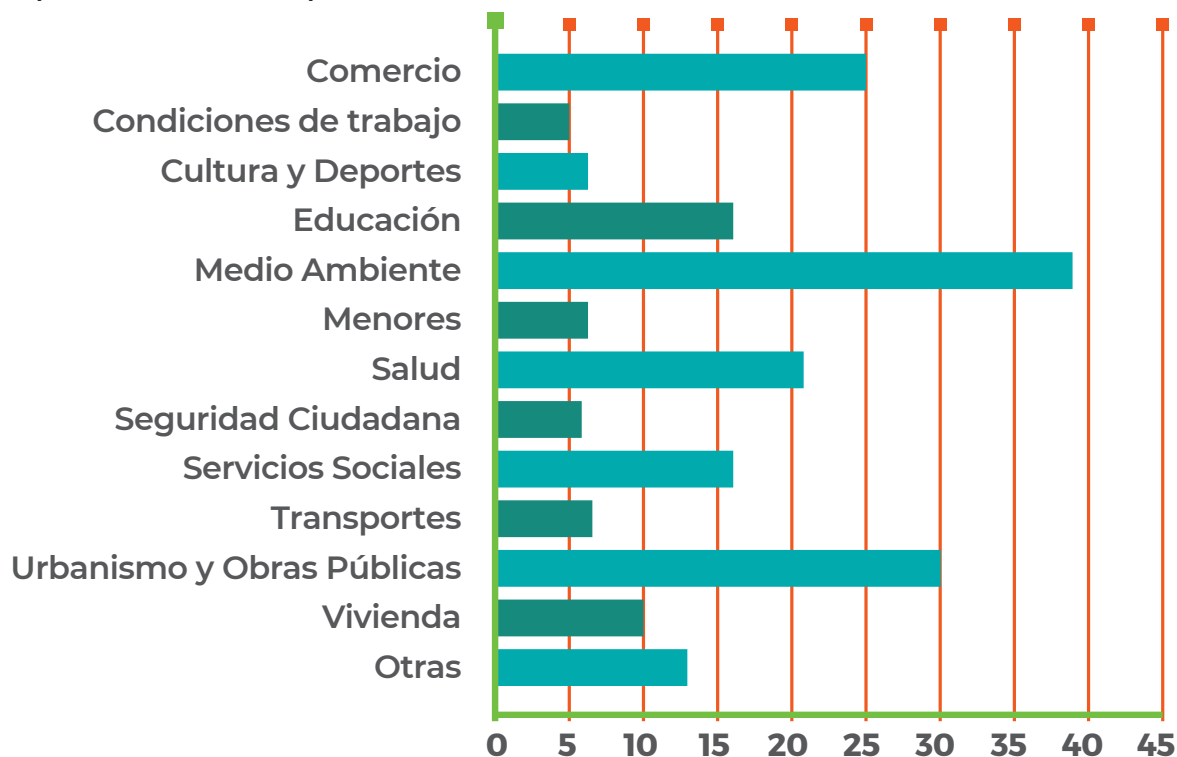
Aquellas quejas que permanecen abiertas, lo están porque aún se están manteniendo reuniones entre las partes o bien se está llevando a cabo un estudio de las circunstancias del mismo con ellas, muchas veces porque el contexto así lo aconseja o porque las propias partes cambian a sus representantes y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

Las quejas tramitadas por mediación continúan, como en ejercicios previos, afectando a todas las áreas de la institución, las cuales están distribuidas en atención a las distintas materias jurídicas y derechos sobre los cuales se presentan quejas al Defensor: derechos sociales, vivienda, urbanismo, medio ambiente, salud, educación, cultura, deportes, trabajo, comercio u ordenación económica, por ejemplo.

En todo caso, merece destacarse la **distribución de las quejas** en las que el Defensor ha optado por una tramitación mediadora **en atención a las materias principalmente afectadas**.

A continuación se exponen los datos absolutos distribuidos por materias:

Distribución quejas Mediación por materias (valores absolutos)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

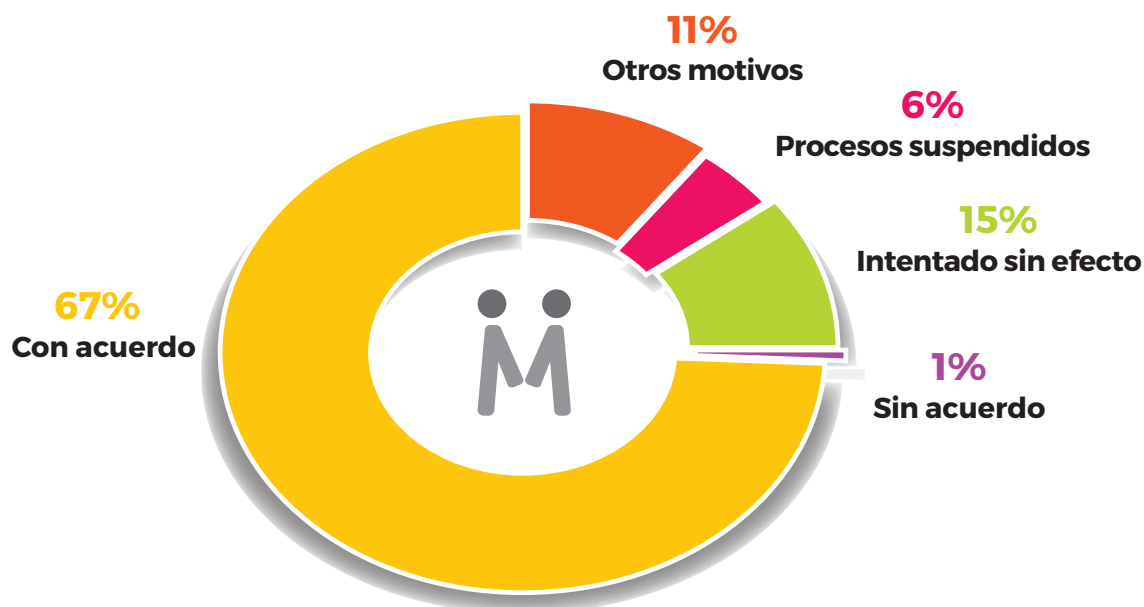


Parece interesante, así mismo, resaltar la distribución de las quejas de mediación atendiendo al territorio al que pertenecen. Por ello, se presenta a continuación una gráfica que muestra las **quejas tramitadas por provincias en relación con su peso poblacional**. Tabla de mediación. **(INCLUIR TABLA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

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

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

Distribución quejas cerradas Mediación por resultado. (valores porcentuales)



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

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

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

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

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

Por otro lado, es necesario recordar que la práctica ha demostrado con datos, desde que se vienen desarrollando mediaciones en la institución, que las partes que participan en la sesión informativa deciden continuar el proceso mediador con el debate sobre los hechos que motivaron la queja y tratan de encontrar posturas de consenso que satisfagan los intereses de los colectivos, entidades y administraciones participantes.

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

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

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

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

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

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

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

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

El siguiente gráfico representa esos datos:

Total quejas tramitadas, por agentes promotores. Valores porcentuales

Quejas gestionadas por Mediación.



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

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

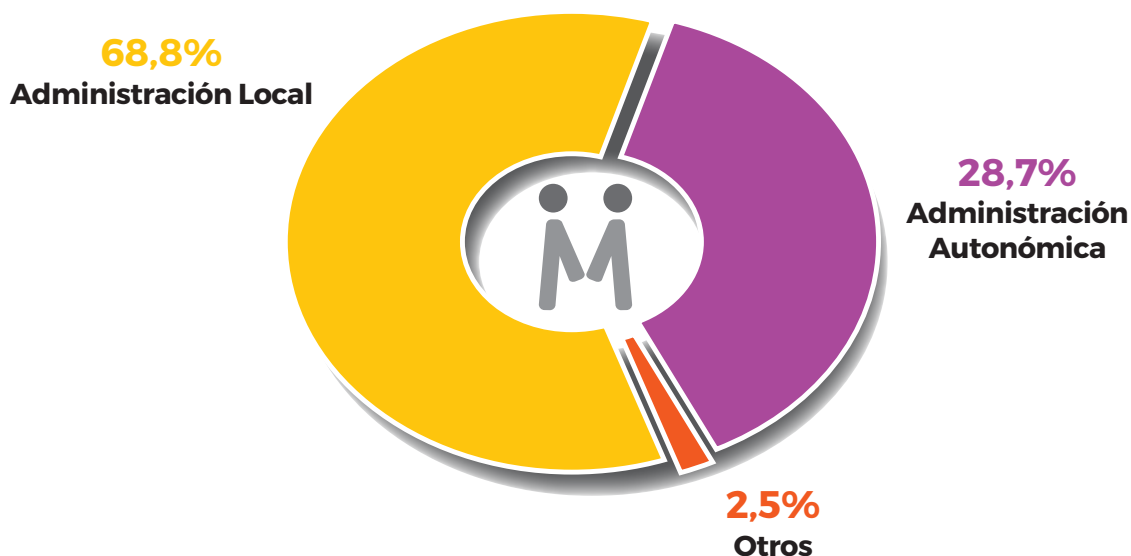
Debe resaltarse también que el análisis cuantitativo de las quejas tramitadas por mediación en el ejercicio 2020, continúa destacando el alto nivel de interlocución mantenido por el Defensor con las administraciones públicas, como se observará en el análisis cualitativo.

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

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

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

Distribución de quejas por entidad afectada. (valores porcentuales)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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