



## 2.8. MEDIACIÓN

### 2.8.1. Introducción

La pandemia provocada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto muchos y variados conflictos y, de manera más cruda y numerosa, en el período vivido durante el estado de alarma decretado. Algunos de esos conflictos surgieron entre la sociedad y los poderes públicos, en otros los protagonistas fueron los miembros de distintas comunidades en un mismo entorno, o entre las distintas administraciones competentes, entre distintos ámbitos geográficos, signos políticos, ideas, culturas, etcétera.

En las relaciones humanas el conflicto forma parte de su esencia. A lo largo de la historia solo determinadas situaciones que originaron conflictos, en el ámbito social, económico o político dieron lugar a avances y logros que, de otra forma, no se hubieran producido. De ahí que muchas personas expertas en la materia los califiquen como motores del cambio, despojando la conflictividad de la concepción negativa que se le suele atribuir por el imaginario colectivo.

**La conflictividad parte de una discrepancia en la comprensión de una realidad o también de la distinta y legítima defensa de los intereses propios, que en muchas ocasiones se contraponen.**

Cuando la ciudadanía exige el cumplimiento de determinados derechos y los poderes públicos los entienden garantizados, no siempre hay una solución única y objetiva. Las respectivas miradas y enfoques de los intereses y necesidades de la ciudadanía y los intereses generales por los que ha de velar una Administración Pública deben tratar de engarzarse, lo cual no siempre es posible y de manera general, no suele ser fácil.

Sin embargo, la conflictividad no tiene por qué ser entendida como una lógica de la confrontación, que lamentablemente vemos de manera muy natural en demasiados escenarios, y donde solo cabe la victoria y el vencimiento.

Cuanto más extremos y dramáticos son los aspectos del conflicto que nos toca vivir, más posibilidades existen de lograr una cohesión en aras de una supervivencia común. Quizás por ello ha sido posible mantener a la población recluida en un ejercicio de co-responsabilidad colectivo.

### 2.8.2. Principales problemas en materia de mediación

**Desde esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz hemos asistido a múltiples conflictos provocados por la situación del confinamiento al que nos vimos obligados todas las personas de este país.**

De hecho, las experiencias en la tramitación de quejas que se iniciaron con el modelo de intervención mediador del Defensor han logrado un consenso general de ciudadanía y administraciones públicas, tanto local como autonómica, respecto de sosegar sus expectativas y aplazar los encuentros previstos para la discusión de los temas que les preocupaban mutuamente.

Por tanto, **en la gestión de algunas de las mediaciones promovidas por esta Institución, la COVID-19 ha provocado retrasos**, pero que siempre han estado aceptados e incluso, en ocasiones, solicitados por las propias personas protagonistas de dichas quejas o conflictos. Algunos ejemplos son los acaecidos en las quejas 20/119, 20/747 o la 20/4310. Dichos asuntos versaban, respectivamente, sobre discrepancias en las reglas de convivencia en una residencia para personas mayores de Sevilla, que desaconsejaba la reunión con las afectadas, por el número de participantes y la emergencia sanitaria; la falta de actualidad en la problemática ocasionada por la saturación acústica en zonas hosteleras obligó a las partes a solicitar un aplazamiento de la gestión del conflicto vecinal con un Ayuntamiento de la provincia de Cádiz; y la última, sobre problemas de vandalismo y ruidos ocasionados en los jardines públicos de un municipio sevillano, que por motivo del confinamiento impuesto por el estado de alarma dejaron de ser actuales y podían esperar para ser abordados en otro momento. Todas estas quejas ya han sido tramitadas con las partes en sesiones de mediación.

En otros supuestos, **se han utilizado mecanismos flexibles para su correcta atención**, llevando a cabo conversaciones telefónicas y telemáticas y se ha hecho uso de algunas sesiones privadas con las partes, utilizando la figura

de las mediadoras del Defensor como puente de comunicación segura, a efectos de evitar los desaconsejados encuentros presenciales, pero dando la oportunidad de avanzar y no paralizarnos como ha ocurrido con el acceso a tribunales.

Ha sido el caso de la queja 19/6076, que versaba sobre la falta de personal en la unidad neonatal en un hospital materno-infantil que se ha tramitado a través de sesiones privadas telefónica con ambas partes; o el caso de la queja 20/488, relativa a un asunto de planeamiento urbanístico en un pueblo, que se gestionó directamente por las partes afectadas en sesiones telemáticas, a partir de la intervención del área de mediación del Defensor. Ambas situaciones han quedado resueltas o están en vías de solución por las protagonistas de sendos conflictos.

Por otra parte, se han desarrollado sesiones telemáticas de mediación desde la Oficina del dPA en quejas como la 20/4951, relativa a un problema de accesibilidad a la playa para personas con movilidad reducida; o la sesión informativa de mediación procurada a un Ayuntamiento, con la participación de 5 personas en representación del consistorio, en la queja 20/3095, sobre un expediente de normalización urbanística.

La cuestión es que aunque la tecnología ha supuesto un evidente aliado en los tiempos del confinamiento, no es menos cierto que a muchas personas los medios audiovisuales les son incómodos, o incluso ajenos. La tecnología ha supuesto problemas concretos, por ejemplo, en la queja 20/3609, en la que los representantes de una asociación de vecinos habían cambiado, y encontraban dificultades para registrar la modificación estatutaria, por lo que no se podía celebrar mediación con personas que no ostentaban legitimación legal para representar a la entidad promotora de la queja. Ha habido que esperar a resolver esto para sentar a las partes en una mediación.

En resumen, podemos afirmar que las administraciones y la sociedad andaluza llamadas a dialogar por esta Institución comprendieron la necesidad de posponer los debates y la búsqueda de soluciones para la gestión de algunas quejas, mientras que en aquellas en las que los asuntos eran más acuciantes en términos de premura, se gestionaron sin problemas con la flexibilidad y adaptación que procura la mediación y los medios alternativos, usando la tecnología como cauce de comunicación cuando fue posible para todas las personas afectadas.

### 2.8.3. La mediación como herramienta para gestionar el conflicto

Podemos afirmar, entonces, que las administraciones y la ciudadanía que ha tomado contacto con nosotros a través de la mediación han compartido un sentimiento de solidaridad desde la comprensión colectiva. Sin embargo, esto no puede predicarse de manera general para todos los conflictos de Andalucía, lo hemos visto en el resto de quejas de supervisión y en las consultas, como se pone de relieve en el análisis por áreas de esta Institución, en la medida en que muchas personas no han sentido su pertenencia o su reconocimiento como parte de la sociedad andaluza. Digamos que no se han sentido parte del interés general y, por ende, se han sentido abandonadas por los poderes públicos.

Por citar algunas cuestiones que nos han parecido relevantes desde la óptica del análisis de conflictos, podríamos resaltar los siguientes aspectos, a modo meramente ilustrativo:

- Crispación y violencia entre la ciudadanía y en las relaciones ciudadanía-administraciones públicas.
- Necesidad de escucha y participación.
- Dificultades de acceso a espacios públicos.
- Necesidades básicas no cubiertas.
- Problemas de movilidad y desplazamiento añadidos al estado de confinamiento.

Los temas señalados no responden a una lista omnicompreensiva de los aspectos que este Defensor ha identificado a través de las quejas y consultas que se han recibido, sino más bien procuran aglutinar los bloques generales que, desde el área de mediación, creada para ofrecer un enfoque y atención alternativos a la supervisión, hemos podido identificar.

Desde nuestro punto de vista, si se observan en detalle, son viejos problemas con dimensiones nuevas, pero que han sido abordados con lógicas obsoletas. Comentamos a continuación, siquiera de forma somera, los elementos claves de los aspectos antes citados:

El perfil socioeconómico de nuestra Comunidad Autónoma, los niveles aún elevados de pobreza, los altos índices de desempleo, la brecha digital en

algunos ámbitos, o el aislamiento del mundo rural, afectan con mayor crudeza a los colectivos de personas más vulnerables.

Por ello, la infancia, las personas mayores, las personas enfermas en general y con problemas de salud mental, en particular, las personas con adicciones, o las personas inmigrantes, son algunas de las que vienen padeciendo de manera más grave los indicadores negativos de bienestar que continúa presentando desde hace décadas Andalucía.

Estos problemas, entre otros muchos, agregados y derivados de la falta de reconocimiento y sentimiento de pertenencia a la colectividad, a la sociedad según la conocemos, amén de la ausencia en muchas ocasiones de la necesaria atención y comprensión de las dimensiones que esos problemas suponen para la vida diaria de estas personas, y unido al momento de incertidumbre y miedo que ha supuesto vivir los meses del confinamiento, generan con toda lógica un escenario propicio para el afloramiento de los conflictos con enfoques muy confrontativos e incluso con aparición de episodios de violencia.

Una sociedad en paz, cohesionada e inclusiva, a la que aspiramos desde esta Defensoría, precisa atender con seriedad los aspectos mencionados. Por ello, cuando se ha puesto de manifiesto durante el período de vigencia del estado de alarma, determinados conflictos, las respuestas de las administraciones públicas no han estado a la altura.

Se detecta la falta de mecanismos para solucionar los conflictos desde una perspectiva diferente al uso de la autoridad o a la derivación de los asuntos al orden jurisdiccional, provisto, desde su propia concepción, de procesos de naturaleza adversarial, donde las partes se enfrentan, con la aspiración de ganar una a la otra.

A resultas de ello, la sociedad no gestiona sus conflictos con las administraciones sino que se enfrenta a ellas, exigiendo el cumplimiento de lo que consideran son derechos vulnerados. Durante el estado de alarma se ha sumado un contexto de falta de información y de miedo por los riesgos que corrían las vidas y los futuros de las personas, de las familias, o de los empleos. En este caso, un abordaje de tipo impositivo o un procedimiento judicial se torna en algunos casos como una empresa difícil o imposible.

La clave quizás está en la existencia de una aún débil cultura del diálogo, del análisis del conflicto más allá del estudio del problema con una mirada única, por lo general jurídica. Los conflictos que han surgido en las comunidades de vecinos, entre algunas personas y las fuerzas de orden público, entre las familias de las personas que vivían en centros residenciales con el personal técnico, o entre personas ingresadas en hospitales o sus familiares y el personal sanitario, por poner algunos ejemplos, podrían haber sido gestionados por profesionales capacitados para el análisis y la resolución de conflictos, con toda probabilidad, con mejores resultados.

El fallo quizás ha estado en que nos falta formación, preparación en técnicas de resolución de conflictos, sobre todo cuando la crispación es muy elevada, en situaciones donde la tensión ha sido muy alta.

En estos casos, esos profesionales no se quedan en atender solo el problema concreto, sino que incorporan al análisis a las personas que las protagonizan, su necesidad de escucha, sus emociones, la comprensión real de los intereses que persiguen y, cómo no, el contexto en el que se está desarrollando el problema.

La necesidad de atención, información y escucha ha sido una de las cuestiones más reiteradas a esta Institución a través de las consultas y quejas recibidas, como se comprueba en este documento de reflexión. En este apartado, centrado en la visión del área de mediación, merece destacarse que no solo nos referimos a la importancia que ha tenido la falta de atención física por parte de las distintas administraciones, por razones obvias.

Queremos resaltar la sensación de abandono que ha acompañado a la ciudadanía en unos momentos cruciales. La sociedad andaluza no ha encontrado cauces para canalizar siquiera su frustración, no se habían previsto protocolos de participación ciudadana.

Por otra parte, las dificultades que generó la imposibilidad de acceder a determinados espacios públicos, derivadas del propio confinamiento general, provocó en muchas personas un aislamiento absoluto en términos de relaciones sociales. Sin entrar a valorar en ningún caso las consecuencias psicológicas de esa situación, lo cierto es que muchas personas han vivido el estado de alarma con mayores privaciones que otras.

La brecha digital entre las personas con menos recursos, con falta de conocimientos o por su lugar de residencia también ha influido de manera considerable en la percepción de soledad y en la incertidumbre de muchas andaluzas y andaluces. Y en la misma medida, se han visto afectadas las personas sin movilidad o con movilidad reducida.

En consecuencia, las decisiones unilaterales adoptadas por un determinado órgano administrativo, no siempre son idóneas. Hay determinadas decisiones que deben ser participadas y compartidas por las personas a las que les va a afectar. No hablamos de tomar decisiones asamblearias, ni de hacer consultas generales en todo caso, pero sí creemos que **el concepto de gobernanza ha de ser revisado, para contar con una democracia participativa real.**

Por último, la justicia, que podría haber solventado algunos de los conflictos surgidos con ocasión o durante el estado de alarma, no ha dado la respuesta que debe exigírsele en un Estado de Derecho. Sin entrar a desgranar las quejas relativas a esta materia, que han sido atendidas en vía de supervisión y que se relatan en su capítulo correspondiente en este informe, sí procede hacer referencia desde el punto de vista de la gestión de conflictos, a la acumulación de retrasos que se ha experimentado y, que por desgracia, la mediación u otros métodos alternativos no han sido relevantes, como hubiera sido deseable, para paliar la situación.

Ya hemos comentado la falta de idoneidad que en muchos conflictos presenta el acudir a los tribunales buscando una solución impuesta. Hemos hablado de la parcialidad del enfoque, meramente jurídico, derivado de la misión encomendada por la Constitución española a la jueces y tribunales. Hemos resaltado la importancia de ampliar el análisis a otros aspectos como son las personas, sus relaciones, su forma de comunicarse o sus emociones, y al contexto. A todo ello hemos de añadir los retrasos en la resolución de los asuntos judicializados.

Andalucía ha sido siempre un territorio en el que el diálogo, entendido como forma de encauzar las discrepancias, como vehículo para lograr consensos y paz social, nos ha definido de manera clara. Sin embargo, en la pandemia, **nos ha faltado contar con procesos institucionalizados de diálogo y solución alternativa de conflictos.**

En conclusión, el principal escollo que identifica esta Institución a partir de la experiencia de trabajo durante el estado de alarma por la COVID-19, hablando desde la perspectiva de la teoría de resolución de conflictos, es que ha faltado contar con más instituciones capaces, con más profesionales, con más personas dotadas de competencias para gestionarlos, para afrontar situaciones muy difíciles que requerían un tratamiento diferente al abordaje convencional al que estamos acostumbrados.