

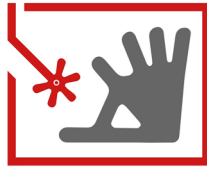
BUENAS PRÁCTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PARA LA ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIONES DE VULNERABILIDAD

Bajo la dirección de
Alba Nogueira López
Andrei Quintiá Pastrana
Beatriz López Rey



Universidade de Santiago de Compostela

a r m e l a



Rede de investigación
en igualdade, dereitos e Estado social

Equipo científico

Alba Alonso Álvarez

Isabel Diz Otero

Natalia Paleo Mosquera

Beltrán Puentes Cociña

Equipo técnico

Irene Álvarez Pardal

Susana Basanta Diaz

Aída Ferreiro Galbán

Claudia Pérez Villar

Equipo asesor

Tamara Álvarez Robles

María Antonia Arias Martínez

Angel Aday Jiménez Alemán

Marta Lois González

Pablo Riquelme Vázquez

Diseño y maquetación

Andrea López Álvarez

Esta guía se elaboró en el marco del proyecto VULNERABILIDAD, DERECHOS SOCIALES Y BUENA E-ADMINISTRACIÓN (PID2020-115760RB-I00) de la AEI y con el apoyo económico de Axuda para a Consolidación e estruturación de unidades de investigación competitivas de la Xunta de Galicia (ED431B 2023/25).



XUNTA
DE GALICIA

CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN,
CIENCIA, UNIVERSIDADES E
FORMACIÓN PROFESIONAL



Sigue habiendo situaciones de gran pobreza muy extendidas, una alta tasa de desempleo, una situación de desempleo juvenil crónico, una crisis de vivienda de enormes proporciones, programas de protección social muy insuficientes, un sistema educativo segregado y cada vez más anacrónico, políticas tributarias y de gasto que favorecen mucho más a las clases acomodadas que a las pobres, y una mentalidad burocrática que permite a las autoridades eludir su responsabilidad y valora más el formalismo que el bienestar de las personas. Resulta más que evidente que el sistema de prestación de asistencia social está roto, no se financia adecuadamente, es imposible no perderse en él y no llega a las personas que más lo necesitan.

Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España (2020)*

El silencio administrativo es unilateral porque a la otra parte se le exige comunicación constante, veraz, rápida y eficiente. El laberinto burocrático tiene el poder de callar apelando a sus razones -«falta de personal», «faltan recursos», «se han retrasado partidas», «las ayudas son nuevas», «estamos definiendo los criterios», «estamos saturados»... Sin embargo, no hay razones válidas para el silencio de la otra parte -«me cortaron la línea de teléfono y no pude recibir vuestra llamada», «no me dio tiempo a pedir el papel que me dijisteis», «no entendí que era necesario y mandé otro por error», «no tenía dinero para coger el autobús y hacer trámites», «me escribisteis a la dirección de la que me echaron por no pagar», «estoy enfermo y nadie me está ayudando»...

Sara Mesa, *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático (2019)*

1. INTRODUCCIÓN

2. ¿PARA QUÉ?

- Administración inclusiva, eficiente y de calidad
- Promoción de servicios de calidad para todos y todas
- Mejora de la eficiencia operativa
- Garantizar el cumplimiento normativo
- Promoción de un desarrollo integral del persoal
- Inclusión de una perspectiva interseccional
- Inclusión digital para grupos en situación de vulnerabilidad
- Coordinación de prácticas administrativas inclusivas
- Participación activa, comunicación y compromiso

3. ¿PARA QUIÉN?

4. ¿CÓMO?

- 4.1 - Metodología
- 4.2 - Perspectiva interseccional

5. ¿POR QUÉ? ¿QUÉ ESTÁ PASANDO?

- 5.1 - Impacto da COVID - 19 en la vulnerabilidad y exclusión social en los hogares españoles
- 5.2 - Las quejas ciudadanas ante la Valedoría do Pobo de Galicia
- 5.3 - Brechas y discriminaciones
 - 5.3.1 - Brecha digital
 - 5.3.2 - Brecha de género
 - 5.3.3 - Brecha de edad (edadismo)
 - 5.3.4 - Brecha de procedencia ou racialización
 - 5.3.5 - Brecha en el acceso a la vivienda que dificulta el ejercicio de otros derechos
 - 5.3.6 - Brecha de discapacidades
- 5.4 - Los obstáculos que provocan vulnerabilidad administrativa
 - 5.4.1 - Una Administración que practique la igualdad
 - 5.4.2 - Gobernanza multinivel
 - 5.4.3 - No asignación de ayudas para las que se cumplen los requisitos (non take-up)
 - 5.4.4 - Falta de presencialidad y necesidad de cita previa
 - 5.4.5 - La rigidez burocrática
 - 5.4.6 - Obstáculos para el acceso a la información

6. ¿QUÉ PROPONEMOS?

- 6.1 Una Administración respetuosa con los derechos fundamentales
- 6.2 Extender los procesos de mejora regulatoria y simplificación a los procedimientos que afectan a la ciudadanía
- 6.3 Humanizar la comunicación institucional
- 6.4 Simplificación procedimental para eliminar barreras administrativas en el acceso a las ayudas
- 6.5 Una e-administración que contribuya a corregir la excesiva complejidad e los procedimientos
- 6.6 Organización administrativa para el apoyo a la ciudadanía y selección de personal cualificado para una nueva Administración
- 6.7 Adaptación de los controles del gasto público a las especificidades derivadas de la emergencia social

7. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

1. INTRODUCCIÓN

Más de la mitad de las personas que potencialmente cumplen los requisitos no solicitan el Ingreso Mínimo Vital¹. Tras más de tres años desde su puesta en funcionamiento, la tasa de elegibles que no lo solicitan (non take-up) está entorno al 56% según datos de la AIREF. Casi 8 de cada 10 beneficiarios potenciales del bono social eléctrico no lo recibe, según datos de 2022 de un informe de EsadeEcPol y Oxfam Intermón, y por lo menos una tercera parte de los que sí se benefician no son familias vulnerables². En 2024 el Defensor del Pueblo iniciaba de oficio una investigación sobre los retrasos en el reconocimiento de la discapacidad, que acumula demoras de hasta 3 años en alguna comunidad autónoma cuando debería resolverse en 6 meses³. En 2023 el Defensor del Pueblo recibió más de 2500 quejas por problemas para obtener citas de protección internacional. Mientras no se efectúa ese trámite las personas solicitantes pueden ver cerradas sus cuentas bancarias, no ser elegibles para ayudas o acceder a un alquiler⁴.

Retrasos inadmisibles; prestaciones que no llegan a las personas destinatarias por desconocimiento o de las que no se benefician los que más lo necesitan; tráfico de citas para acceder a servicios dirigidos a excluir a determinados colectivos (migrantes, familias monomarentales, personas obligadas a compartir vivienda por su coste...), las patologías de la atención administrativa a personas en situación de vulnerabilidad son diversas y parecen estar experimentando una acumulación preocupante que cuestiona la propia idea de Estado Social.

1 AIREF, 3ª opinión sobre el ingreso mínimo vital, pag. 28, https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/IMV/20240724_IMV_Opinion3_01Estudio.pdf, xullo 2024.

2 EsadeEcPol - Oxfam Intermón, *¿Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita? Análisis de las tasas de cobertura y las características del hogar*, septiembre 2024. Autores: Natalia Collado Van-Baumberghen*Ángel Martínez Jorge.

3 <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/actuacion-oficio-3-5/>

4 Defensor del Pueblo, Informe anual 2023. Anexo, pax.16 https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Anexo_Informe_Anual_2023.pdf

El presente documento tiene por objeto proporcionar herramientas a la Administración para mejorar la atención, tramitación de procedimientos y prestación de servicios, ofreciendo una referencia rápida, ágil y práctica. La puesta en común de buenas prácticas en su actividad diaria pretende fomentar la eficiencia operativa, cumplir con la norma, mejorar la calidad de los servicios, promover el desarrollo del personal e incluir estrategias de gestión y mejora continua, con una previsión de riesgos y reducción de errores. **También hacer efectiva la igualdad de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos.** En síntesis, busca diagnosticar las prácticas administrativas existentes en la búsqueda de estándares, pautas claras y directrices para operar de forma efectiva, eficientes y de calidad, proporcionando una mejora a corto y largo plazo.

Con el objeto anteriormente expuesto, la guía que tienes entre manos presenta un catálogo de propuestas para corregir problemas detectados en las relaciones entre la Administración y la sociedad. A continuación, se exponen problemáticas y obstáculos frecuentes que se interponen en la atención a la ciudadanía, tanto en la tramitación de procedimientos como en la prestación de servicios públicos; y con una voluntad propositiva, se ofrecen una serie de recomendaciones para conseguir una Administración cercana, eficiente y de calidad. **Singularmente se toman en consideración las mayores dificultades que pueden tener ciertos colectivos en situación de vulnerabilidad para formular propuestas inclusivas que conduzcan a una administración que garantice la igualdad real de todas las personas.**

2. ¿PARA QUÉ?

- **Administración eficiente, inclusiva y de calidad**

Se presenta una batería de propuestas de mejora administrativa que garantice el compromiso con la diversidad y la inclusión en todos los niveles organizativos, así como la estabilidad y la atención adecuada a personas en riesgo o situación de vulnerabilidad. Se busca la defensa de una accesibilidad y garantía universal alrededor de los servicios administrativos y plataformas digitales, superando las barreras, físicas o tecnológicas, para el ejercicio de los derechos sociales.

- **Promoción de servicios de calidad para todos y todas**

Se busca el cumplimiento de necesidades específicas de las personas en situaciones de vulnerabilidad, así como establecer mecanismos de retroalimentación inclusivos, transparentes, comunicativos y participativos, con el propósito de evaluar y mejorar continuamente la calidad de los servicios ofertados por la Administración.

- **Mejora de la eficiencia operativa**

Se pretende identificar y eliminar las barreras -singularmente para las personas en situación de más vulnerabilidad- procesos redundantes y cargas burocráticas innecesarias, caminando hacia prácticas que mejoren la eficiencia y reduzcan los tiempos y costos. Así, se dirige a la mejora operativa en base a la implementación de buenas prácticas administrativas en consideración de las vulnerabilidades específicas de diferentes grupos y la interseccionalidad entre ellos.

- **Garantizar el cumplimiento normativo**

Se promueve el cumplimiento efectivo de la legislación promocionando herramientas instrumentales que favorecen su implementación. Se aporta un conjunto de propuestas para una mejora normativa inclusiva y equitativa de los procedimientos y servicios. Se proporcionan pautas para realizar evaluaciones de impacto y medición del rendimiento de las prácticas administrativas en grupos vulnerables.

- **Promoción de un desarrollo integral del personal**

Se defiende la importancia de programas de capacitación en el empleo público sensibles a la diversidad y a las distintas formas de vulnerabilidad. En el mismo sentido, se apuntan líneas de mejora para las personas al servicio de la administración para una formación en sensibilidad, capacitación, y alfabetización digital y se fomentan competencias sociales y emocionales, con sistemas de evaluación inclusivos y de calidad.

- **Inclusión de una perspectiva interseccional**

Se establece una perspectiva que integra el análisis de las diversas causas de exclusión y desigualdad (sexo, clase, raza, nacionalidad, discapacidad...) para el análisis y evaluación de los desafíos específicos de la Administración, incentivando la innovación y mejora continua mediante la consideración de las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad.

- **Inclusión digital para grupos en situación de vulnerabilidad**

Se desarrollan estrategias específicas que garanticen la inclusión digital de grupos vulnerables, proporcionando recursos y defendiendo la necesidad de una formación digital adaptada a sus necesidades. También se proporciona el acceso equitativo a la tecnología, identificando y abordando barreras específicas que impiden el acceso digital de estos grupos. En la misma línea, se defiende el establecimiento de sistemas y protocolos de protección de datos y privacidad sensible a la vulnerabilidad, protegiendo la información personal de las personas usuarias. En definitiva, se busca promover el desarrollo de una reforma administrativa con una infraestructura digital inclusiva a través de servicios gubernamentales en línea o, en su defecto, la existencia de alternativas no digitales; rompiendo con el impacto de la brecha digital.

- **Coordinación de prácticas administrativas inclusivas**

Se impulsa la colaboración entre departamentos, con el objetivo de defender y abordar las necesidades de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Así, también se busca presentar un manual o protocolo que considere la diversidad y las intersecciones de la vulnerabilidad.

- **Participación activa, comunicación y compromiso**

Se defiende la participación activa de personas en situación de vulnerabilidad en la planificación, puesta en práctica y evaluación de prácticas administrativas. En segundo lugar, conviene comprometerse con una comunicación clara sobre los beneficios inclusivos y el impacto positivo de las prácticas propuestas.

3. ¿PARA QUIÉN?

Esta guía está diseñada como una herramienta integral dirigida a diversos actores clave en el ámbito administrativo y social. **Principalmente, se orienta a las administraciones públicas y a su personal. Su contenido se estructura de manera que sea accesible y utilizable por aquellas personas involucradas en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, con el objetivo de fortalecer la protección de derechos sociales en un entorno digitalizado post-Covid.** Esta guía puede ser de utilidad a las y los responsables políticos que quieren impulsar reformas administrativas para lograr administraciones más inclusivas, ágiles y respetuosas con los derechos de la ciudadanía. También para los niveles técnicos de la administración encargados de diseñar convocatorios o procedimientos, contratar servicios u organizar la atención al público. El contenido de esta guía también es de utilidad para actividades formativas dirigidas a los empleados y empleadas públicas con el objetivo de mejorar la atención a la ciudadanía.

Además, se dirige al personal de organizaciones no gubernamentales (ONG) y entidades dedicadas a la atención de colectivos vulnerables, brindando orientación para mejorar la eficacia y equidad en la prestación de servicios u orientando a los poderes públicos en el diseño de políticas públicas.

En conclusión, esta guía se presenta como un recurso valioso para informar y orientar al personal profesional que desempeña un papel fundamental en la gestión y ejecución de políticas sociales, contribuyendo así a la construcción de una administración más inclusiva y eficiente.

4. ¿CÓMO?

4.1 METODOLOGÍA

A) Revisión bibliográfica y análisis normativo

La metodología adoptada para este proyecto se fundamenta en una exhaustiva revisión documental que abarca diversas fuentes académicas, legislativas, documentación pública e informes de organizaciones no gubernamentales (ONG). Este proceso de revisión constituye el primer paso esencial para la contextualización del marco normativo existente en relación con los derechos sociales, especialmente aquellos que surgieron o evolucionaron en respuesta a la pandemia. La revisión bibliográfica permite identificar tendencias, lagunas y debates en la literatura especializada, proporcionando una base sólida para el análisis posterior.

B) Revisión de informes de la Valedoría do Pobo de Galicia

Las revisiones bibliográfica y normativa se complementan con un análisis de los informes de quejas de la Valedoría do Pobo Galego -comisionada parlamentaria para la defensa de la buena administración- en el período de 2019 a 2023. Adicionalmente este análisis incluye también la revisión de algunos de los informes anuales correspondientes al Defensor del Pueblo y a los ombudsmen de otras Comunidades Autónomas.

La consulta de estos informes proporciona el acceso a datos y situaciones que ayudan a identificar patrones que afectan a grupos vulnerables y derechos sociales. Integrar estas consultas para formular buenas prácticas administrativas resulta indispensable en la búsqueda de una mejor calidad y eficacia de la Administración y en la igualdad en el ejercicio de derechos. Se busca visibilizar las necesidades de la población a través de estas experiencias, para atender a las complejidades relativas a la vulnerabilidad, a los derechos sociales y a los desafíos asociados con la administración electrónica. Las quejas de la ciudadanía ante estos comisionados parlamentarios constituyen una fuente de información fiable para diseñar medidas de cara a una imprescindible sensibilización y compromiso con los desafíos sociales y administrativos.

El hecho de que las diversas instituciones de esta naturaleza (Defensor del Pueblo, Sindic de Greuges, Ararteko...) hayan acumulado quejas y presentado informes específicos sobre alguna de las anomalías que se señalan en este estudio nos lleva a usar

este análisis de las quejas ante la Valedoría do Pobo de Galicia, a lo largo de cinco años (2019-2023) como una “cata” de la problemática que se repite en otras instituciones equivalentes. Este enfoque permite hacer una primera aproximación sobre la implementación práctica de las normas existentes, identificando posibles brechas entre la teoría y la práctica, y evaluar la efectividad de las políticas públicas en la protección de los derechos sociales en un entorno digitalizado.

Durante el período comprendido entre los años 2019 y 2023, la Valedoría do Pobo de Galicia recibió y analizó un conjunto significativo de quejas, que proporcionan una perspectiva valiosa sobre las preocupaciones y desafíos experimentados por los ciudadanos en el ámbito de los servicios públicos, específicamente en el ámbito de la sanidad y la atención social. Por su relevancia para este estudio, se analizaron 961 quejas tramitadas en este periodo en las áreas de sanidad (552), inclusión social (248) vivienda y desahucios (77) garantía de los derechos digitales (33) e igualdad de género (7). El análisis se realizó mediante la lectura exhaustiva y la selección de los temas a través de palabras clave entre el listado de quejas que la Valedoría reporta como “investigaciones concluidas positivamente”. Aunque este método no permite cuantificar con precisión las anomalías presentadas, sí que nos ofrece una aproximación significativa a las principales problemáticas que se registran en relación con la Administración. Después, los problemas identificados en los informes de la Valedoría se contrastaron en los informes del Defensor del Pueblo y de otras instituciones correlativas autonómicas.

C) Grupo focal con personal técnico de entidades del tercer sector y ONGs

La metodología de la investigación se completó con la realización de un grupo focal con profesionales de entidades que trabajan con colectivos vulnerables para obtener una perspectiva directa y contextualizada de sus experiencias. Esta técnica permite incorporar las voces y experiencias de aquellas personas directamente afectadas por las políticas y prácticas administrativas. El grupo focal explora no sólo las barreras digitales y procedimentales, sino también las implicaciones de género y otras intersecciones que puedan influir en el acceso a los derechos sociales. La información recopilada es analizada de manera cualitativa para informar recomendaciones específicas y orientadas a la acción en el ámbito de la administración pública y las políticas sociales. Este grupo focal proporcionó información valiosa sobre los desafíos reales que enfrentan a los individuos en su interacción con los servicios públicos digitales y la percepción de la efectividad de las medidas implementadas.

Para garantizar una representación adecuada de las diversas dimensiones de vulnerabilidad (edadismo, género, discapacidades, procedencia o racialización o falta de acceso a la vivienda) empleamos un enfoque interseccional en la selección de participantes.

Las entidades participantes en el grupo de trabajo, escogidas por su contacto directo con grupos o personas vulnerables (mayores, discapacitados, víctimas de trata, población carcelaria, personas con poco recursos), fueron:

- 1 | EAPN Galicia (<https://eapn-galicia.com>). La EAPN Galicia es parte da Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social
- 2 | Fundación Esplai (<https://fundacionesplai.org/>)
- 3 | Programa Vagalume (Cáritas) <https://programavagalume.org/>
- 4 | Programa Maiores (Cáritas)
- 5 | COGAMI - Acadar <https://www.cogami.gal/>

El triple abordaje documental, de revisión de quejas ante la Valedoría do Pobo de Galicia y de debate con un grupo focal de ONGs permitió tener una visión poliédrica, contextualizada y multidimensional de los obstáculos que encuentran, singularmente las personas en situación de vulnerabilidad, pero también una amplia capa de la población, en sus relaciones con las administraciones públicas y en el acceso a servicios públicos.

4.2 PERSPECTIVA INTERSECCIONAL

Esta guía parte de una perspectiva interseccional y transversal para abordar discriminaciones múltiples en todas sus dimensiones. Resulta imprescindible realizar desde la Administración un enfoque multidisciplinar para garantizar los derechos de la ciudadanía. Por este motivo, la guía se desarrolla teniendo en cuenta diferentes grupos susceptibles de encontrarse en situaciones de vulnerabilidad. La búsqueda de igualdad real parte del respeto a la diversidad, a los derechos humanos y a la justicia social. **Esta guía muestra los problemas de vulnerabilidad administrativa, de discriminación institucional y de falta de acceso a recursos y oportunidades para contextualizar los cambios y mejoras que la Administración puede y debe de hacer para combatirlos.** Con este

motivo, en los apartados posteriores hacemos un acercamiento a las distintas brechas de vulnerabilidad y exclusión social: la brecha digital, la brecha de género, la brecha de edad, la brecha en la población emigrante y la brecha en el acceso a derechos y prestaciones sociales para, posteriormente, hacer una propuesta de buenas prácticas que puedan corregir estas situaciones.

5. ¿POR QUÉ? ¿QUÉ ESTÁ PASANDO?

Para comprender el contexto en el que se desarrolla esta guía realizaremos un análisis inicial del contexto que tiene en cuenta el impacto del Covid-19 en la vulnerabilidad y en la exclusión social en los hogares. En este análisis se examinarán los principales índices socioeconómicos, de pobreza, exclusión social y desempleo, teniendo en cuenta cómo afectaban, particularmente a grupos específicos. Posteriormente, se realizará un examen de las quejas que la ciudadanía dirige a los comisionados parlamentarios autonómicos o estatal encargados de vigilar las malas prácticas administrativas y velar por la *buena administración* puede darnos una visión de conjunto. Los informes que anualmente redactan el Defensor del Pueblo o sus pares autonómicos (Ararteko, Sindic de Greuges, Valedora do Pobo, Procurador del común, etc.) son una buena fuente para obtener una panorámica de las quejas de la ciudadanía. Puede que no todas las malas prácticas lleguen a esos defensores de la ciudadanía, pero las que llegan son síntomas de ámbitos necesitados de mejora. No es fácil hacer un seguimiento exhaustivo de las quejas de todas esas instituciones por lo que se optó por hacer un muestreo significativo de un periodo de tiempo prolongado, 2019-2023, de la Valedoría do Pobo en Galicia para extraer datos sobre los problemas que de forma más recurrente se denuncian en relación con una atención deficiente (por tiempos, trámites, exigencias documentales o medios), de forma particular a personas vulnerables. Finalmente, se realizará un análisis de las principales brechas y discriminaciones a partir del material recogido en el grupo focal.

5.1 IMPACTO DEL COVID - 19 EN LA VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LOS HOGARES ESPAÑOLES

La pandemia del Covid-19 agravó la situación de vulnerabilidad y desigualdad social en España. Acrecentó las secuelas de la crisis económica de 2008, interrumpiendo el proceso de recuperación de la economía tras esta: el incremento de la desigualdad en el año 2020 fue mayor que entre los años 2008-2014. Los hogares que ya partían de una peor situación

sufrieron una desventaja social acumulativa, y el porcentaje de carencia material severa aumentó un 50% en el primer año de pandemia, al pasar del 4,7% a un 7%. El nivel de pobreza relativa es de los más altos de Europa, situándose en el cuarto puesto con mayor tasa de pobreza en el continente (OXFAM, 2020). Este aumento de la desigualdad va acompañado del peligro de que los indicadores de pobreza o carencia mantengan niveles elevados crónicamente. La privación en aquellos hogares que partían de una peor situación se agrava, con el riesgo de que sea una realidad persistente y con amenaza de fractura. La exclusión social en los últimos años aumentó notablemente, pasando de un 8,6% en 2018 a un 12,7% en 2021 (FOESSA, 2022). El porcentaje de población en situación de carencia material severa aumentó un 50% en el primer año de pandemia (FOESSA, 2022). En cuanto al sistema ocupacional, el mercado laboral se precariza y aumenta la tasa de temporalidad, especialmente en aquellas profesiones que requieren menos formación, y esta brecha se agrava aún más en el caso de las generaciones que se incorporan al mercado laboral. En 2020, España tuvo, después de Grecia, la tasa de desempleo más alta de la UE, con un 15,5% (OXFAM, 2021). Esta insuficiencia y mala calidad en los puestos de trabajo la sufre en mayor medida la población más joven: el paro juvenil alcanza el 38,3%, bastante más alto que el 16,8% de media de la Unión Europea. Así mismo, el colectivo de jóvenes de menos de 30 años vieron aumentar su índice de desigualdad salarial en 15 puntos de Gini (OXFAM, 2021). El acceso al empleo se alza como principal factor de generación de desigualdad. Si hablamos de alternativas laborales como el teletrabajo, el acceso satisfactorio a este depende de la situación socioeconómica de cada hogar, lo que genera una brecha que se ceba con aquellos en situación más vulnerable.

Esta crisis no afectó a toda la población por igual, sino que golpea en mayor medida a colectivos doblemente vulnerables como las mujeres, las personas migrantes o las personas discapacitadas, que se traduce en brechas que incrementan el riesgo de exclusión de estos colectivos y que evidencian la distribución material desigual de los costes laborales y sociales. Se profundizará en estas brechas en los próximos apartados de este documento, aunque a continuación se introducen algunos datos que consideramos relevantes.

Las personas jóvenes son, junto con la infancia, el grupo de edad con un mayor incremento del riesgo de pobreza extrema y exclusión social. Una de cada cuatro personas de menos de 30 años vive por debajo del umbral de la pobreza. Esto puede tener efectos adversos en el largo plazo, pues la privación material en edad temprana aumenta la posibilidad de sufrirla también en la vida adulta, lo que da lugar a la perpetuación de la precariedad de generación en generación y dificultando la movilidad social. La tasa de temporalidad es

especialmente elevada en aquellas ocupaciones y profesiones que requieren una menor formación, así como el nivel de estudios determina mayor desigualdad a la hora de sufrir precariedad en el mercado laboral, agravándose la vulnerabilidad en el caso de las generaciones que se incorporan al mercado de trabajo. El sistema laboral empuja a la precariedad, y el sistema de protección social no cubre las necesidades de una gran parte de la población, que no puede acceder a las prestaciones contributivas, pero no se les considera lo suficientemente vulnerables como para acceder a una prestación asistencial. Alrededor de cuatro de cada diez personas tenían derecho a prestación por desempleo antes de la irrupción de la pandemia del Covid-19 (OXFAM, 2021).

Por otra parte, la brecha de género es notable en cuanto existe una sobrecarga en los trabajos más feminizados (sanidad, residencia, etc.) y en la responsabilidad de las tareas de cuidados. Esta brecha fue agravada también por la pandemia, que supuso un retroceso para muchas mujeres en términos de integración social, y que produjo una mayor precariedad y pobreza en la población femenina. Aquellos hogares en los que la mujer era la principal fuente de ingresos, vio aumentada la exclusión el doble (llegando a un 13,1%) (FOESSA, 2022) y los hogares monomarentales llegaron al 21%. Así mismo, esta parte de la población se encontró con una mayor vulnerabilidad en cuanto a la posibilidad de sufrir violencia de género.

Por su parte, la población migrante sufre las realidades más críticas de la exclusión, segregados y estratificados en los niveles sociales más desfavorecidos. La pandemia del Covid-19 evidenció un deterioro considerable sobre la ya constatada desventaja en términos de vulnerabilidad sobre este colectivo. Conviven con una exclusión política del 77%, siendo apartados del proceso de toma de decisiones y en gran parte negados del derecho a voto; una exclusión relacionada con el acceso a la vivienda, del 58,2%; y con el empleo, en un 46,6%. Cifras, en todo caso, superiores a las registradas por las personas de origen español o europeo (Datos de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA, 2021). La población migrante está, en todo caso, claramente sobrerrepresentada en el espacio de exclusión, con mayor intensidad en la exclusión severa e infrarrepresentada en lo que incumbe a la integración plena.

Los problemas de vivienda eran, tanto en 2018 como en 2021, esenciales en los procesos de inclusión, aunque en este último sean los de empleo los que más incidencia presentan en las familias españolas (21,8%) (FOESSA, 2022). En 2021, uno de cada tres hogares españoles tenía dificultades para mantener la vivienda en una temperatura adecuada (Encuesta de Condiciones del INE, 2021). La proporción de ingresos que destinan los ho-

gares a bienes y servicios esenciales es mucho más intensa en hogares más vulnerables, con escaso margen respecto al cambio de precios. Durante el primer trimestre de 2022 destinaron, en promedio, casi una cuarta parte de los ingresos del hogar a bienes y servicios esenciales (OXFAM, 2023).

En cuanto a las políticas públicas y de contención de la crisis, los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), tuvieron un notable impacto en la situación de cientos de miles de personas que, pese a tener contrato laboral, no pudieron trabajar por el cese de actividad durante la pandemia. Fueron clave para evitar un mayor golpe en las tasas de desempleo y limitar un incremento mayor de la pobreza y desigualdad durante el año 2020.

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) fue otra de las políticas de contención claves para la reducción de la pobreza y la exclusión social de personas que viven solas o carecen de recursos básicos. El IMV funciona como mecanismo de emergencia ante la situación de urgencia, utilizando como referencia de riesgo de pobreza el “40% de la mediana de renta por unidad de consumo de población” (AIREF, 2022). Hasta el 31 de diciembre de 2021, el INSS recibió cerca de 1,5M de solicitudes, con predominancia de la tramitación digital. Este programa de rentas busca reforzar el gasto social en exclusión, que en España se sitúa por debajo de la media. La gran mayoría de solicitudes provienen de hogares unipersonales (48%) seguidas de dos adultos sin menores (14%) y hogares monoparentales con un menor (8%) (AIREF, 2022). En relación con la incidencia de pobreza, se observa una mayor inclinación a solicitarla en hogares monoparentales con un menor, seguidos de los hogares con dos adultos y uno o dos menores a cargo o los unipersonales. Se buscaba desplegar a más de 700.000 hogares que cumplirían con los requisitos, pero no llegó a su objetivo, llegando sólo a cubrir 284.000 hogares en diciembre de 2021. Esta diferencia se debe en gran medida a problemas burocráticos y administrativos de documentación e implementación, además del llamado *non take up*⁵ por falta de información, demoras en la respuesta y criterios de elegibilidad que dejan fuera a potenciales familias beneficiarias de la ayuda. La capacidad del IMV para reducir la tasa de pobreza fue limitada con respecto a lo esperado.

El impacto de la situación de emergencia durante la pandemia hizo también que las ONGs de acción social viesen incrementada su carga de trabajo. Las ONGs recibieron más solicitudes de ayuda para la cobertura de necesidades básicas, debido al empeoramiento de la situación de pobreza que ya sufrían ciertos colectivos, pero también a causa de la caída en esta situación de personas que estaban en situación de riesgo.

5 El *non-take up* es la diferencia entre los derechos reconocidos y la realidad, es decir, los derechos de los que realmente disfruta un individuo. Desarrollado en las recomendaciones generales del apartado 4.3.

5.2 LAS QUEJAS CIUDADANAS ANTE LA VALEDORÍA DO POBO DE GALICIA

La consulta de los informes de la Valedoría do Pobo de Galicia ofrece un punto de referencia fiable y riguroso para la elaboración de esta guía, porque aporta datos relevantes alrededor de la actuación de las administraciones y permite identificar problemas sistemáticos o frecuentes. Los principios de transparencia y rendición de cuentas con los que funcionan estas instituciones y su función de velar por la buena Administración apuntan las prácticas administrativas que queremos identificar y corregir en busca de una Administración comprometida y abierta a las demandas de la población. Los diferentes informes de la Valedoría do Pobo aportan información detallada de quejas específicas de la ciudadanía que constituyen una muestra de las dificultades que encuentran. Partiendo de la premisa de que sólo una parte pequeña de las malas prácticas se denuncian por esta vía, también es cierto que el volumen de quejas recibidas es representativo de la tipología de los problemas que generan vulnerabilidad administrativa. La elección de una institución autonómica de defensa de la ciudadanía durante un periodo de cinco años permite hacer un balance significativo en términos cuantitativos. El hecho de que los *ombudsman* homólogos autonómicos y estatal en sus informes más recientes señalen el mismo tipo de quejas es indicativo de la representatividad del estudio exhaustivo circunscrito a Galicia que documenta esta guía.

En primer lugar, destaca la alta frecuencia de quejas relacionadas con atrasos en la concertación de citas para pruebas diagnósticas, de revisión o para intervención quirúrgica, como reflejan las 552 quejas tramitadas entre 2019 y 2023, que representan un 77% del total de quejas en materia de sanidad para el mismo periodo. Las quejas no son exclusivas del contexto gallego, pues también en los informes anuales del Síndic de Greuges, del Defensor del Pueblo andaluz o del Defensor del Pueblo estatal de 2022 se reporta un incremento notable del número de quejas. Si bien esta patología y algunos fenómenos asociados (como los problemas originados en el establecimiento de citas previas, que se reporta en el informe anual del Ararteko) pueden estar relacionadas con el contexto específico de la crisis socio-sanitaria del Covid-19, los informes confirman que realmente estas quejas se registran desde años anteriores (*vid.* Informe Anual de Defensor del Pueblo Andaluz de 2022). Este fenómeno sugiere una serie de desafíos estructurales y operativos en el sistema de salud, tales como la insuficiencia de recursos humanos y materiales, la falta de eficiencia en la gestión de la demanda y la planificación deficiente de la atención médica. Los atrasos y el abuso de las listas de espera no sólo afectan negativamente a la calidad y accesibilidad de los servicios de salud, sino que también pueden tener un impacto adverso en la salud y el bienestar de las personas, exacerbando condiciones médicas existentes y generando un estrés adicional en aquellos que esperan recibir atención médica.

En segundo lugar, destaca la preocupación existente alrededor de la acreditación de dependencia y discapacidad, con un total de 71 menciones, que representan el 29% de las quejas recogidas en los informes de la Valedoría en materia de inclusión social. De nuevo, tampoco esta es una patología específica gallega. En los informes anuales del Síndic de Greuges, del defensor del Pueblo andaluz o del Defensor del Pueblo estatal de 2022 se registran también quejas relacionadas por los retrasos en la valoración de la discapacidad. Estas quejas denotan una preocupación persistente y generalizada entre la población con respecto a la complejidad y opacidad de los procesos de acreditación, lo que implica la existencia de posibles deficiencias en los criterios de evaluación, así como en la transparencia y accesibilidad de la información relacionada. La acreditación de dependencia y la discapacidad es un proceso fundamental para acceder a una amplia gama de servicios y prestaciones sociales por lo que la identificación y solución de las barreras existentes en este proceso se erigen como un objetivo primordial para garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los recursos disponibles. En el mismo sentido destaca la persistencia de problemas alrededor de la tramitación o cobro de prestaciones como la RISGA (renta de inserción social autonómica), con 27 quejas tramitadas respecto a esta cuestión entre 2019 y 2023 que también se registran ante otros *ombudsman*, como puede observarse en el informe anual de Ararteko para el año 2022. Estas quejas son sintomáticas de los obstáculos procedimentales que dificultan el acceso a prestaciones de muy baja cuantía pero que son fundamentales para la garantía de los derechos de personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

En los informes se documentan otras patologías relacionadas con la vivienda que se vinculan tanto a las malas prácticas administrativas como a problemas organizativos. Por su gravedad destaca el embargo de ayudas a la vivienda por deudas tributarias o el embargo de la RISGA por el atraso en el pago de un préstamo hipotecario. Este tipo de problemática, coincidente con otras quejas registradas en materia de inclusión social, nos informa de una excesiva rigidez burocrática que contribuye a la exclusión, precisamente de aquellas personas en una situación de más vulnerabilidad. En un sentido similar se pronunció el Ararteko en su informe anual de 2022 sobre problemas relativos al cobro de prestaciones que derivan de una interpretación demasiado rígida de los criterios económicos. En relación con la vivienda se observan también otros problemas como las demoras en la tramitación del bono de alquiler o ayudas compensatorias para personas afectadas por un desahucio, que pueden relacionarse con problemas de eficiencia en la organización administrativa encargada de tramitar estas ayudas o directamente de la mala gestión de los recursos públicos y la inexistencia de preasignaciones presupuesta-

rias. No menos importantes son algunas de las quejas sobre la inactividad administrativa para atender deficiencias en las viviendas de protección oficial, como la calidad de estructural de la vivienda o la falta de agua caliente.

Es importante advertir también la existencia de múltiples quejas vinculadas al área de igualdad de género. Señaladamente el cierre de los Centros de Información a la Mujer (CIM) durante la pandemia y la posible desatención de sus usuarios o la imposibilidad de acceder a los informes del CIMs. Es preocupante señalar cómo en los informes de otros *ombudsman* se registran también problemas en la “acreditación administrativa de la situación de violencia machista” (Ararteko, 2022) o el incumplimiento de la obligación de ofrecer asistencia letrada a la víctima de violencia machista y de género durante el proceso de denuncia (Síndic de Greuges, 2022). Esta queja que no es única de esta área temática, de nuevo, incide sobre las personas que se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad.

Finalmente, con carácter más transversal cabe señalar también la existencia de quejas relacionadas con problemas en la configuración de los sistemas de identificación electrónica, como la Chave 365, que impiden el acceso a procedimientos digitales, incluyendo las ayudas por violencia de género. Esto se relaciona con las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo en relación con problemas sistemáticos de autenticación para acceder al bono joven. Estas quejas reflejan una mala digitalización de la administración que contribuye a la exclusión de sectores enteros a la sociedad. El procedimiento digital, encaminado a la eficiencia en la gestión administrativa, no puede configurarse como una barrera en el acceso a servicios y prestaciones esenciales para la garantía de los derechos.

Este análisis pone de relieve la necesidad de implementar políticas y medidas para mejorar, de manera general como la atención y la comunicación institucional. Pero también la necesidad de contar con medidas específicas que aborden las necesidades particulares de determinados grupos de personas que se encuentran en una situación de más vulnerabilidad, así como la importancia de garantizar la igualdad de acceso a los recursos y servicios disponibles. La falta de sensibilidad y atención hacia las necesidades de estos grupos puede contribuir a la perpetuación de desigualdades sociales y económicas, así como a la vulneración de derechos fundamentales.

En conclusión, el análisis de las quejas tramitadas por la Valedoría do Pobo permite identificar una serie de problemas recurrentes y preocupaciones compartidas por la ciudadanía en relación con los servicios públicos, especialmente en el ámbito de la sanidad

y atención social. La resolución de estos problemas requerirá un enfoque integral y colaborativo que aborde tanto las deficiencias estructurales y operativas en los servicios públicos como las barreras individuales y sociales que obstaculizan el acceso equitativo a los recursos y prestaciones disponibles.

5.3 BRECHAS Y DISCRIMINACIONES

Esta guía aplica una perspectiva interseccional de las diferentes discriminaciones y transgresiones de los derechos de los ciudadanos, en base a los distintos grupos vulnerables en la sociedad. Para eso, se realizará un pequeño análisis, y partiendo de los datos recogidos durante el grupo focal sobre la situación de las distintas brechas en base a lo digital, al género, a la edad, a la procedencia o racialización y al acceso a la vivienda como un derecho; para posteriormente hablar del impacto del COVID-19 en cada una de ellas. En este análisis incorporamos los testimonios de participantes del grupo focal.

5.3.1 Brecha digital

Cita de participante en el grupo focal:

"(...) en teoría la digitalización debería democratizar muchas cosas pero lo que está haciendo es una doble exclusión porque las personas que están en exclusión son las que menos dispositivos tienen, menos acceso a internet tienen, menos conocimientos tienen. Por lo tanto si tú le exiges ese aspecto estás excluyendo doblemente, y luego, cuando acceden es frecuente que se presenten problemas con las notificaciones, que no son conscientes que las reciben y pueden perder la ayuda esto pasa de manera habitual con el RISGA, por ejemplo"

Cita de participante en el grupo focal:

“Por ejemplo trabajo con una asesoría jurídica que hace todos los trámites que tienen que ver con regularizaciones o con todo este tema y se encuentra constantemente en este problema. Hay procedimientos por temas judiciales en los que hay que presentar documentos con una firma digital; es decir, presentarlo con su certificado digital. Así que tampoco pueden acceder”.

La distancia social y la limitación de los movimientos y contactos en el contexto del COVID-19 convirtió el entorno digital en una herramienta imprescindible. Esta aceleración de la digitalización en la oferta de servicios y en las relaciones con las administraciones permaneció en el período post-covid. El hecho de que múltiples administraciones públicas y entidades privadas consolidaran la vía digital como único canal abierto para la comunicación tiene un impacto en las personas usuarias de los servicios públicos o que realizan trámites con la administración que no disponen de los medios o capacidades para interactuar en entornos digitales.

La brecha digital se refiere por tanto a esas disparidades en el acceso uso y aprovechamiento de tecnologías digitales entre diferentes grupos de la sociedad. Esta disparidad puede manifestarse en aspectos como el acceso a internet, la disponibilidad de dispositivos electrónicos, la falta de habilidades digitales o el uso efectivo de herramientas y servicios en línea. En nuestra sociedad, la brecha digital llegó para quedarse. Una brecha que no afecta por igual a todas las capas de la sociedad, perjudicando de manera especial a los hogares vulnerables como un elemento excluyente.

“Un 13,1% de hogares e integración plena perdieron alguna oportunidad por la brecha digital mientras que, entre los hogares en exclusión severa, la pérdida de oportunidades afecta al 43% de los hogares”. (Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2021)

5.3.2 La brecha de género

Cita de participante en el grupo focal:

“Nosotros trabajamos con personas migrantes que tienen una limitación en el acceso a derechos en todas las áreas. Debemos hablar de interseccionalidad porque si juntamos que son mujeres, víctimas de violencia, que son migrantes y en muchos casos con discapacidad, no sé cómo contaros, ¿no? hay muchísimas limitaciones en el acceso a derechos”

La brecha de género muestra la desigualdad entre mujeres y hombres a la hora de ser tratadas en la administración. Es una disparidad sistémica que se manifiesta en diversos ámbitos y dimensiones, como en lo que respecta a la digitalización. Este hecho se acentúa alrededor de las mujeres mayores, migrantes o vulnerables, especialmente aquellas que poseen un menor grado de alfabetización digital o un menor acceso a los dispositivos (Deputación da Coruña, 2019).

La digitalización puede incrementar y también mitigar la brecha de género tanto en las relaciones administrativas como en la sociedad en general. Este proceso puede ampliar el acceso a la información y a servicios gubernamentales, beneficiando a grupos marginados, como en este caso representarían las mujeres, reduciendo esta misma barrera. Sin embargo, un diseño inadecuado de los procedimientos y servicios por parte de la administración contribuye a la persistencia de la brecha digital de género, donde las mujeres tienen menos acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como habilidades digitales en casos de vulnerabilidad. Por tanto, el sesgo de género, la discriminación algorítmica o la falta de representación de las mujeres en la industria tecnológica puede incidir en la necesidad de políticas y programas de gobierno que tengan en cuenta estos factores.

La digitalización en marcha no debe olvidar la brecha de género, implementando medidas como la inclusión de perspectivas de género en el diseño de políticas digitales o como la igualdad de género en el acceso a la educación tecnológica.

“El 20,6% de las mujeres ocupadas declaran haber reducido el número de horas de trabajo para encargarse del cuidado de los hijos, mientras que esta cifra se sitúa en el 3,1% en el caso de los hombres”

5.3.3 Brecha de edad (edadismo)

Cita de participante en el grupo focal:

“Yo con las personas mayores también noto edadismo, ellas hablan mucho de que se sienten... de que si no van acompañadas de alguien que les explique más pues la persona de turno le hace caso y los tratan como niñas y niños pequeños”

Cita de participante en el grupo focal:

“Nosotros por ejemplo hay un taller que siempre hacemos con el grupo que tenemos, el tema de acceso a la del SERGAS (Servizo galego de saúde) pues aplicaciones así básicas para que puedan acceder y reforzar para que puedan ser ellas quienes lo hagan”

La brecha de edad, o edadismo, es una forma de discriminación, tanto sobre las personas jóvenes como sobre las mayores, que provoca la marginalización, estigmatización y/o exclusión de individuos. Es una demanda social usualmente invisibilizada y no resuelta adecuadamente por las administraciones

En cuanto a las personas mayores, la manifestación de esta brecha redonda en la falta de acceso a ayudas y servicios, en la necesidad de actuar con la intermediación de otras personas, en estereotipos negativos y en el aislamiento social. Este colectivo asume una percepción desvalorizada en la sociedad, con bajas oportunidades tanto sociales como laborales cuando aún no alcanzaron la edad de jubilación. En el caso de la infancia y juventud, estos grupos forman parte de la población con mayores porcentajes de situación de exclusión. Los hogares con menores y jóvenes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, constituyéndose como un fenómeno estructural tras el periodo de crisis y recuperación económica. Los efectos de esas políticas de protección social con sesgo de edad, unidos a la elevada tasa de paro de las personas jóvenes provocan que el grupo de edad de 16 a 29 años presente con datos de 2022 un indicador AROPE de riesgo de pobreza y

exclusión social del 30,4%, que contrasta por ejemplo con el 23,3% de los que tienen 65 o más años⁶. La pobreza infantil alcanza aún peores datos, un 32,4%⁷. Uno de los colectivos más ignorados durante la pandemia fue precisamente la infancia. En relación con la brecha digital, el cierre de los centros de enseñanza y la accesibilidad a los medios online tuvieron un fuerte impacto sobre este grupo. El rendimiento escolar baja como los procesos sociales esenciales y la convivencia con un grupo de iguales desaparecen, además de la posibilidad de no contar con los dispositivos adecuados para atender al ámbito escolar por vía telemática. El hecho de que estas cohortes de población sean nativos digitales no impide que puedan experimentar también dificultades de acceso a las prestaciones públicas, como evidencia la experiencia del bono cultural joven lanzado por la Administración General del Estado en 2022 (vid. Defensor del Pueblo, 2022).

La digitalización puede tanto exacerbar como mitigar la brecha de edad. Como se explica en las anteriores brechas, las tecnologías digitales pueden ofrecer oportunidades de aprendizaje, participación social y acceso a servicios para todas las edades. Sin embargo, el escenario actual muestra una realidad excluyente con aquellos que no tienen las habilidades digitales o incluso acceso a las tecnologías, afectando desproporcionadamente a las jóvenes y mayores marginadas. Es urgente romper con esta brecha, logrando inclusión y equidad, una mayor accesibilidad a los servicios gubernamentales para todas las edades, haciendo partícipes a estos grupos en la formulación de políticas y en la toma de decisiones.

“En los ámbitos de exclusión social (la educación) es un instrumento eficaz para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza”. “En la actualidad el 23,3% de los menores de edad se encuentran en hogares en situación de exclusión social (...) La exclusión y la pobreza son una realidad hereditaria de unas generaciones a otras, el escenario actual de la infancia es una realidad que debe preocupar y ocupar a la hora de diseñar políticas”. (Fundación FOESSA, 2020)

6 INE, Riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020). Indicador AROPE, https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout

7 Consejo de la Juventud, *Observatorio de Emancipación. Primer semestre 2023*, <https://www.cje.org/investigacion/#254-270-1o-semester-2023>

5.3.4 Brecha de procedencia o racialización

Cita de participante en el grupo focal:

“Hablamos del acceso a los derechos porque tienen limitados desde el empadronamiento que es la exigencia para hacer cualquier cosa aquí, no? Que no puedes hacer sin estar empadronada, no puedes hacer absolutamente nada”

Cita de participante en el grupo focal:

“A veces son tan simples como que no tienes un hueco donde ponga pasaporte, que te obliga a cómo tienes que hacerlo y como puedes escribir pues tachas y escribes lo que te da la gana, pero eso ahora como el sistema te dice no se acepta este documento llega un punto donde de la limitación está ya de entrada”

La brecha de procedencia o racialización es una disparidad sistémica y estructural que se observa en el acceso desigual a oportunidades, recursos y derechos entre diferentes grupos étnicos o raciales. Esta disparidad se refleja en las diferentes edades, tanto las personas jóvenes como las mayores las experimentan, incrementándose con la brecha de género y también con la digital.

La brecha entre las personas migrantes y la administración se manifiesta a través de diversos aspectos, entre ellos los choques culturales y lingüísticos que dificultan la comunicación y el acceso a los servicios públicos. Las diferencias normativas y procedimentales pueden generar confusiones y obstáculos para aquellos que provienen de otros países. Además, las barreras idiomáticas pueden limitar el entendimiento de los derechos y deberes legales, así como dificultar la participación en procesos burocráticos, como las solicitudes de documentos o la búsqueda de empleo. Asimismo, la falta de información adecuada sobre los servicios disponibles y los derechos a los que tienen acceso las personas migrantes pueden perpetuar su exclusión y marginación. Estas brechas también pueden estar relacionadas con la discriminación y el desconocimiento de necesidades específi-

cas de esta población por parte de la administración, lo que subraya la importancia de implementar políticas inclusivas y medidas de sensibilización para reducir a estas disparidades y promover la integración efectiva de las personas migrantes en la sociedad de acogida. Requisitos procedimentales como prolongados periodos de empadronamiento, aplicaciones telemáticas que impiden generar solicitudes si no se dispone de DNI, la infradotación de medios de los servicios administrativos de extranjería y otras exigencias de esa naturaleza pueden suponer barreras a la atención administrativa de las personas migrantes.

En el contexto de la digitalización, esta brecha puede exacerbarse debido a la falta de acceso equitativo a la tecnología y a la capacitación digital, ampliando la brecha entre grupos racializados y no racializados en términos de habilidades digitales y oportunidades en línea. En las relaciones administrativas, el factor digital puede ser tanto una herramienta para abordar esta brecha como un medio para perpetuar la discriminación. Frente a esto, se necesitan servicios gubernamentales en línea de calidad y facilitar la participación de estos grupos, abordando las desigualdades subyacentes en el diseño e implementación de políticas digitales.

“Las tasas de exclusión entre las personas con nacionalidad extracomunitaria (54,2%) triplican las registradas entre la población de origen español (15,1%). Una dinámica que es aún más marcada si atendemos a la exclusión severa, una realidad que afecta a una de cada tres personas con nacionalidad extracomunitaria (33,1%) y que multiplica por cinco la tasa de exclusión severa entre la población de origen español (6,6%).” (Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA 2018, 2021)

5.3.5 Brecha en el acceso a la vivienda que dificulta el ejercicio de otros derechos

Cita de participante en el grupo focal:

El acceso a la vivienda es un desastre, entonces las mujeres en situación irregular es imposible hacer un contrato porque te piden 3 nóminas que te avalen (...) claro al final alquila alguien que tiene contrato y le hace el favor a otras personas. Así, hay veces que comparten habitación y un contrato de su arrendamiento es ilegal. Y claro, si después en el momento están empadronadas todas juntas tienen que hacer una declaración responsable y jurada explicando la situación. Para mí es el tipo de cosas atenta contra la dignidad de las personas”.

El acceso a la vivienda, constituido como una necesidad de imprescindible, se encuentra insatisfecho y muestra en gran parte las consecuencias de la pobreza en los hogares. Esta brecha es una disparidad estructural que afecta a diversos grupos demográficos y que también cuenta con un carácter interseccional. Supone una dimensión especialmente relevante con problemas fundamentales a sus espaldas como el empobrecimiento o la exclusión residencial, afectando a la capacidad de acceso a viviendas adecuadas y accesibles. El pago de vivienda constituye un desembolso de recursos y suministros, irrenunciables y necesarios, que empuja a las familias por debajo del umbral de la pobreza. La ausencia de un hogar digno constituye un impedimento para los ejercicios de otros derechos.

La dimensión de la vivienda, ante las personas y los hogares, se constituye como el mecanismo excluyente más grave de la sociedad antes del COVID-19, tanto por el desembolso económico como por el impacto que genera en otros ámbitos de la vida cotidiana. Junto con el desempleo y la bajada de ingresos de las familias, se está viviendo una crisis habitacional de gran calibre. Hay una clara necesidad de ampliación del parque de vivienda social, así como de una mejora del actual: una priorización de intervención energética; una mejora de las condiciones de salubridad en los hogares y; resolver la condición de hacinamiento, guetización para erradicar todas las formas de exclusión residencial.

La brecha en el acceso a la vivienda puede agravarse sin un correcto abordaje de las desigualdades en el acceso a la tecnología y a la información. El acceso a la información sobre viviendas disponibles, los trámites administrativos, la solicitud de subsidios, la gestión

de listas de espera, el depósito de fianzas⁸ o los recursos financieros para la adquisición o alquiler de viviendas son una de las facilidades que trae consigo el correcto uso de la digitalización, pero que puede generar dificultades para las personas que no tienen acceso a medios electrónicos o los manejan con dificultad. En las relaciones administrativas, puede ayudarnos a mejorar la eficiencia y transparencia de los procesos relacionados con la vivienda. Frente a esto, la falta de acceso a la tecnología o habilidades digitales puede enfrentarnos a barreras adicionales para acceder a viviendas adecuadas, teniendo siempre en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables para frenar las desigualdades en el acceso a este derecho fundamental.

“En el contexto actual, tras el primer impacto de la crisis el COVID-19, casi la mitad de estos hogares no pueden hacer frente a los pagos de hipoteca o alquiler de la vivienda (49,2%) y más de la mitad no disponen de dinero suficiente para pagar gastos de suministros (51,2%).” (Fundación FOESSA, 2020)

5.3.6 Brecha de discapacidades

Cita de participante en el grupo focal:

“El tema de la brecha digital dentro de lo que son las personas con discapacidad en general sí que es aún más problemático en ese aspecto de accesibilidad y principalmente para comprender el lenguaje administrativo y el lenguaje legal y saber lo que tienen que hacer. Nosotros, como con profesionales, lo ponemos en lenguaje fácil para intentar comprender el contenido de lo que tienen que hacer, pero después, por ejemplo, pueden tener móvil, pero no saben utilizar las herramientas para comunicarse con la administración como necesitan muchísimo acompañamiento y apoyo”

“Nosotros trabajamos más que nada con discapacidad física e intelectual y el tema de la comprensión. En este caso, principalmente mujeres, es frecuente que no tuvieran las mismas oportunidades a la hora de poder tener sus estudios, por lo que el grado de exclusión aún es mucho mayor”.

8 O Instituto Galego da Vivenda e do Solo suprimiu en 2023 a posibilidade do pago presencial de fianzas para vivendas sociais deixando únicamente vías de pago telemático: https://igvs.xunta.gal/o-igvs/directorio?langId=es_ES

La brecha de discapacidades se refiere a las disparidades que enfrentan las personas con discapacidades en comparación con aquellas sin discapacidades, en términos de acceso a oportunidades, recursos y derechos en la sociedad. Es una disparidad manifestada en diversas áreas, donde las personas discapacitadas tienen que enfrentarse a barreras físicas como sociales y económicas que limitan su plena participación en la sociedad y su capacidad para ejercer sus derechos fundamentales. Existen diferentes factores interrelacionados, una vez más, que obstaculizan el acceso equitativo a oportunidades y recursos para este grupo vulnerable.

La brecha entre las personas con discapacidad y la administración se ve reflejada en diversos aspectos que dificultan su plena participación y acceso a los servicios públicos. Los choques culturales y las barreras lingüísticas pueden complicar la comunicación y comprensión de los procedimientos administrativos limitando su capacidad para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones legales. Además, la falta de accesibilidad física en las instalaciones gubernamentales y la ausencia de adecuaciones razonables pueden dificultar su movilidad y acceso a los servicios esenciales. La escasez de información sobre los programas de apoyo y recursos disponibles para las personas con discapacidad también contribuye a la brecha. Se detecta una falta de capacitación del personal administrativo en la atención y el trato adecuado hacia este grupo poblacional. Para cerrar esta brecha es fundamental implementar políticas inclusivas, garantizar la accesibilidad en todos los ámbitos y promover la sensibilización sobre las necesidades y derechos de las personas con discapacidad, asegurando así su plena participación en la sociedad.

En relación con la digitalización esta brecha puede superarse mediante la accesibilidad y la inclusión para personas con discapacidad. Es necesario un abordaje de estos desafíos, con un compromiso firme de igualdad inclusión y respeto a la diversidad.

“El 20% de las personas con discapacidad no recibió los apoyos necesarios. Dos de cada tres familias recibieron muy pocos apoyos o ninguno. El 70,9% de las personas con discapacidad no pudo trabajar durante el confinamiento y el 43,6% de estudiantes tuvo dificultades para seguir el curso. El 22% de las familias tiene menos ingresos casi la mitad de quienes no recibieron apoyo perdieron habilidades adquiridas.” (Plena Inclusión, 2021)

5.4 Los obstáculos que provocan vulnerabilidad administrativa

La Administración debe ser consciente de la necesidad de ofrecer una atención administrativa adecuada al conjunto de la población y, singularmente, a las personas y hogares en situaciones de exclusión. Estas últimas sufren en mayor medida los problemas crónicos que se arrastran por un sistema de protección social claramente insuficiente para la reducción de la vulnerabilidad de la población dependiente de recursos públicos. La gestión administrativa debería diseñarse desde una atención preferente y consistente para los colectivos en exclusión, pero al mismo tiempo esos cambios van a beneficiar a toda la ciudadanía. La que denominamos “vulnerabilidad administrativa” (Nogueira, 2020) sería la situación en la que ciertas condiciones específicas de vulnerabilidad (género, identidad, procedencia o situación de exclusión) acrecientan las barreras de acceso a prestaciones y servicios públicos por una inadecuada configuración de estos servicios procedimientos o ayudas al imponer requisitos, plazos u otras exigencias que impiden la efectividad de los derechos sociales.

5.4.1 Una Administración que practique la igualdad

Cita de participante en el grupo focal:

“El impacto que puede provocar la falta de un trato humano con cuidado y educación, en el acceso a otro tipo de derechos, una mala experiencia al final en la administración que es donde accedemos a todo tipo de derechos”

“Pero claro intentas que sean sujetos de derechos propios que los puedan exigir y que puedan hacerlos suyos porque son suyos, pero hay momentos que hay que acompañar, sobre todo en un caso de una víctima de trata nos da miedo que a la primera atención médica vaya sola”

El Estado social persigue la garantía de igualdades de las personas. No obstante, entre la proclamación de derechos sociales y su efectividad hay una distancia marcada en algunos casos por el propio alcance del reconocimiento normativo, por déficits presupues-

tarios, por la configuración de las prestaciones sociales o servicios públicos. Más allá del necesario tratamiento desigual a situaciones materialmente distintas y discriminaciones positivas para su corrección (Carmona Cuenca, 1994), las administraciones pueden actuar como palanca motora de igualdad o como freno de esta.

La dimensión organizativa y procedimental de la igualdad debería contribuir a remover los obstáculos en la configuración de los servicios, procedimientos y ayudas que impiden que derechos reconocidos, incluso con previsiones económicas para las prestaciones que los articulan, no se hagan efectivos o lleguen de forma muy limitada a las personas con más dificultades de relación con la Administración.

Existen diversas formas de discriminación que impactan en las personas en situación de vulnerabilidad a la hora de realizar consultas y trámites en línea en los servicios públicos y en las administraciones (como también sucede con servicios privados financieros de abastecimiento eléctrico, telefonía...). Sea ésta por la lentitud o rigidez procedimental, que no puede hacerse cargo de las necesidades derivadas de emergencias sociales; o por la falta de resolución de las convocatorias en plazo o el frecuente recurso al silencio administrativo, de difícil comprensión para personas sin formación jurídica. También por la errada concepción de que las garantías para las personas administradas derivan de los recursos administrativos y judiciales, sólo al alcance de unos pocos, y no de una actividad administrativa sensible a la diversidad, ágil y proactiva.

Anticiparse en el diseño de los servicios, unidades de atención y procedimientos a las diversas realidades de las personas que necesitan de la Administración evita la estigmatización, aumenta el nivel de acierto en las decisiones administrativas y en el goce de las prestaciones por los colectivos y personas a los que se dirige.

5.4.2 Gobernanza multinivel

Cita de participante en el grupo focal:

"A nosotros nos pasa también el tema de la incompatibilidad de las ayudas... pues a la hora de poder compatibilizar la asistencia personal con ayuda a domicilio... en vez de decir "vale a ver qué necesidades tiene la persona" a ver si solucionamos con esta ayuda, con esta, con la RISGA"

Cita de participante en el grupo focal:

“En nuestro caso una mujer que recibió una indemnización por un accidente de coche con un pie roto y la RISGA le reclamó, por unos ingresos que se tuvieron unos meses atrás y entendió eso como un ingreso normal y corriente como si le viniera de un regalo entonces le extinguió la RISGA porque lo tenía de manera provisional e intentamos reclamarle y protestar y dijeron que daba igual, que era un ingreso, no? Entonces la mujer por tener esa penalización tenía que pagar o devolver claro, que ella lo usó, y tenía que devolver entonces estuvo no sé si 1 año o 2 que no pudo solicitar ninguna ayuda de la administración, estaba como penalizada.

Y en otro caso una mujer víctima de trata, hay muy pocos casos en los que un juicio vaya adelante haya indemnización, haya no, se cobre, ¿no? Es rarísimo, pues una mujer también había cobrado una indemnización de 3mil euros tampoco era mucho más alta, pues el mismo caso, una indemnización por ser víctima de trata se tomó como un ingreso regular y le evitó la percepción de cualquier tipo de ayuda, entonces era como “esto es intervención” “esto es tal y tal” y era como esto es un sinsentido que parece... y a veces es, dejad de hablar de expedientes, el expediente no es 43123 para mí tiene nombres y apellidos, y lo hacen y es como tío, la parte de una indemnización que se ve como el ingreso de un tirón y que se ve que es una indemnización”.

La existencia de distintos niveles de gobierno con competencias concurrentes o complementarias constituye un desafío que debe tomarse en consideración en el diseño de políticas públicas para no generar ineficiencias o perjuicios a la ciudadanía.

Salvar las diferencias interpretativas, evitar solapamientos, facilitar la interconexión de información, son algunas de las cuestiones que deben tenerse en cuenta para evitar situaciones indeseadas en las personas:

- Incompatibilidad de ayudas sociales que garantizan diversos mínimos vitales (vivienda alimentos, libros escolares...)
- Incompatibilidad con otros ingresos puntuales de naturaleza extraordinaria
- Procedimientos de reintegro de ayudas por errores de la propia administración
- Exigencia de una multiplicidad de documentación que puede ser consultada si hay interoperabilidad y se prevé autorización de las personas interesadas en los impresos

Una adecuada cooperación interadministrativa, interoperabilidad y gestión compartida de datos puede facilitar enormemente el diseño de programas y prestación más productivos en los que las administraciones personalicen las ofertas de servicios o ayudas a la ciudadanía y ofrezcan borradores que solo necesiten la confirmación de los ciudadanos, como ya sucede en los procedimientos tributarios o de tráfico.

5.4.3 No asignación de ayudas para las que se cumplen los requisitos (*non take-up*)

Cita de participante en el grupo focal:

"El ingreso mínimo vital tiene una cosa que parece a priori muy positiva porque no necesitas certificado de ningún tipo para entrar en el procedimiento online porque simplemente subes una foto tuya con el DNI y recibes un correo electrónico para (...) pero después durante la tramitación te van llegando códigos diferentes para seguir validando que eres tú qué tal y cual; Claro, esa persona al final del procedimiento de todo tienes un último código que ya es con el que vas a poder hacer el cumplimiento de estado de tu solicitud, claro, pero las a las personas les quedaron 4 o 5 correos con códigos, van a meterlos todos, no saben cuál es (...) la primera barrera ya que si tu ordenador no tiene cámara aparece el código QR para que cojas con el móvil y hagas el selfie... ejemplo de que sí que se puede simplificar sin tener una Chave 365 o tal"

De forma recurrente los medios de comunicación alertan sobre convocatorias de ayudas o fondos públicos destinados a personas en situación de vulnerabilidad que no acaban llegando a sus destinatarios como consecuencia de los obstáculos administrativos o el mal diseño de las convocatorias. Son casos en los que las potenciales personas beneficiarias de una prestación, como puede ser el Ingreso Mínimo Vital (IMV), o no la solicitan por diversos factores, que pueden ser de gestión (plataforma telemática inestable, procedimiento complejo, exigencia de excesiva documentación, resolución lenta), individuales (déficit de conocimientos o habilidades para comprender las exigencias o acceder a la información; desconocimiento de prestación; requisitos excluyentes) del programa (complejo, irregular en la convocatoria o estigmatizante).

El hecho de que la Administración General del Estado haya realizado una actualización *ex post* en relación con el IMV permite visibilizar en qué medida este tipo de circunstancias son relevantes e inciden en una notable falta de aplicación de los fondos asignados en esta prestación y en muchas otras con estructura, forma de tramitación o requisitos semejantes. El *non take-up* en el IMV asciende a 56% de hogares que podrían ser beneficiarios de ayuda y no lo solicita, en gran medida por dificultades de información para llegar al público objetivo (AIREF, 2024). En algunos programas como el complemento de ayuda a la infancia el 73% de los hogares elegibles nos solicitaron la prestación en 2023. Se detectan también niveles superiores de no solicitud del IMV en Illes Balears, Cataluña, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Canarias, Galicia y Comunidad de Madrid que pueden ser atribuibles a la existencia de programas autonómicos de rentas mínimas y solapamientos entre ambos programas.

Entre las barreras que dificultan el despliegue de este programa, que serían extensibles a otras medidas sociales de parecida naturaleza, los sucesivos informes de evaluación de AI-REF 2022-2024 hablan de:

- Falta de información comprensible, fiable y homogénea para los hogares y para los que les brindan acompañamiento en el proceso de solicitud de la prestación
- Falta de correspondencia entre la acreditación de requisitos de acceso a la prestación y la realidad social de determinados hogares en aspectos como la unidad de convivencia
- No atención a la situación de vulnerabilidad mientras los hogares preparan la solicitud y esperan la resolución del expediente
- Necesidad de mayor eficacia administrativa caminando hacia esquemas de concesión de oficio de las ayudas
- Uso de datos temporalmente atrasados que no toman en consideración los cambios más inmediatos experimentados en la situación económica o familiar

5.4.4 Falta de presencialidad y necesidad de cita previa

Cita de participante en el grupo focal:

“Tú tienes que tener a la persona dos meses sin tarjeta sanitaria porque no tiene cita. La última que miramos para el ingreso mínimo salí de la cita en diciembre, que había también una dificultad con el aplicativo. El resultado fue que la persona tuvo que ir a una cita presencial a otro municipio, cuando evidentemente tiene dificultades para el desplazamiento y el transporte público no es operativo”

A pesar del tiempo transcurrido ya desde la pandemia muchos servicios públicos siguen manteniendo una regla de puertas cerradas a la ciudadanía impidiendo el acceso o la entrega de documentaciones y cita previa. La ausencia de una atención presencial está provocando la privatización indirecta de la relación de las administraciones con la ciudadanía recurriendo a gestorías para hacer trámites simples, o incluso para obtener la propia cita previa, y en algunos casos a prácticas delictivas de tráfico de citas.

La cita previa obligatoria puede también impedir el cumplimiento de plazos administrativos para la entrega de documentación o la presentación de solicitudes o recursos. Se constituye en un trámite obligatorio no previsto en el ordenamiento jurídico con impacto en el conjunto de la ciudadanía que es objeto recurrente de queja ante las instituciones de defensa de la ciudadanía (Defensor del Pueblo y homólogos autonómicos).

La necesidad de una cita previa en las dependencias administrativas y la falta de atención telefónica directa, humana y gratuita, dificultan como cuando no impiden, la relación de la ciudadanía con la administración.

Además, es necesario articular modelos de atención preferente para las personas que por motivos de edad, discapacidad, vulnerabilidad social o cualquier circunstancia relacionada con la brecha digital puedan necesitar apoyos específicos en sus interacciones con las administraciones.

Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público

Artículo 12. Atención preferente.

Las personas que por motivo de o por razón de su discapacidad precisen de apoyos o asistencias intensos para garantizar su igualdad de oportunidades disfrutarán, en el acceso y utilización de bienes y servicios a disposición del público, de una atención preferente siempre que así lo soliciten sin que ello suponga un sobrecoste para dichas personas. Esta preferencia se producirá particularmente en el acceso a servicios de concurrencia pública que impliquen esperas.

Igualmente tendrán derecho de atención preferente los asistentes personales u otras personas de apoyo que acompañen a la persona con discapacidad, sin que ello suponga un sobrecoste para dichas personas.

Finalmente, el diseño organizativo del teletrabajo de los empleados públicos debe dimensionarse para respetar el buen funcionamiento del servicio público y priorizando las necesidades de atención presencial a la ciudadanía.

5.4.5 La rigidez burocrática

Cita de participante en el grupo focal:

"(...) nosotros cuando nos dimos cuenta de que se podía solicitar la AES en situación irregular como las trabajadoras sociales me decían que no y que no me llamaban por si podían y decían: "sí, tiene que presentar los documentos", entonces la primera vez que se solicitó la trabajadora social le dio el típico listado "pa, pa, pa". Mujeres en situación irregular e informe negativo de Hacienda por no estar al corriente de la renta de tal, que no recibe ninguna prestación por desempleo, bueno eran 3, que era una cuestión de derecho, ¿no? porque si estás en situación irregular cae de cajón que no vas a estar con el paro, no? y en Hacienda que no va a hacer la declaración de la renta"

Cita de participante en el grupo focal:

“A veces son tan simples como que no tienes un hueco donde ponga pasaporte que te obliga a cómo tienes que hacerlo y cómo puedes escribir pues tachas y escribes lo que te da la gana, pero eso ahora como el sistema te dice “no se acepta este documento” llega a un punto donde la limitación está ya de entrada”

Cita de participante en el grupo focal:

“personas que venían cobrando la RISGA y cuando solicitas el Ingreso Mínimo Vital si te viene aprobado tú lo generaste desde el día siguiente, bueno, el mes siguiente a hacer la solicitud vamos y viene aprobado con carácter retroactivo y cobras unos atrasos. Entonces de repente la RISGA dice “Pero tú solicitaste, ósea, estamos a junio, llevas desde enero cobrando el Ingreso Mínimo Vital”, que en la práctica es falso, y la RISGA indebidamente porque no son compatibles, entonces tienen que devolver lo de la RISGA y al parecer, claro es que esto fue, no podían notificar que estaban cobrando el IMV porque hasta hoy no lo supe, es decir, hay en la ley del IMV, al parecer hay una disposición transitoria o adicional que deja abierta la puerta a un mecanismo a través del cual pues esos atrasos del IMV no los perciba la persona si no directamente la administración que en este caso abonaba la RISGA pero esto no está funcionando entonces lo que se hace es reclamar a la persona, claro, en algunos casos 3mil, 4mil euros que ya gastó porque hay muchos huecos que cubrir.”

El diseño de los programas, formularios y unidades administrativas en muchas ocasiones siguen inercias o patrones rutinarios que no tienen en cuenta los usuarios a los que se dirigen. El hecho de que no se acostumbre a hacer evaluación de las políticas públicas impide detectar y corregir estas ineficiencias que pueden constituir obstáculos para el despliegue de derechos y prestaciones. Entre las trabas que se detectaron en las quejas como informes y reuniones con ONGs se señalan:

- Ausencia de adaptación de las unidades administrativas gestoras a las necesidades específicas de información consulta o apoyo en la realización de trámites administrativos.

- Falta de reflexión sobre el impacto que tiene la digitalización en muchos usuarios de servicios públicos, incluso de aquellos a los que se presupone capacitación digital.
- Diseño de aplicaciones, formularios y procedimientos sin tomar en consideración las características de la ciudadanía a la que va dirigida dificultando o impidiendo completar solicitudes: empadronamiento en convocatorias a las que pueden ir personas sin techo; identificación exclusivamente mediante DNI cuando pueden concurrir extranjeros o personas indocumentadas; acreditación del divorcio para acreditar la monomarentalidad; existencia de cuenta bancaria; etc.
- Lenguaje administrativo opaco e incomprensible para personas sin formación jurídica.
- Diseño de servicios y aplicaciones sin adaptarse a las exigencias de accesibilidad para personas discapacitadas.
- Rigidez en la interpretación de las posibilidades de enmienda de documentación, subsanación de errores, cumplimiento de plazos.
- Plazos excesivamente prolongados para la atención de situaciones de emergencia social.

“La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 3884 / 2019 estima que el recurso interpuesto contra una resolución de la Xunta de Galicia que revocó la concesión de una ayuda de €5000 a una mujer desempleada destinada a promover el trabajo autónomo porque tenía una deuda previa con la administración de 5,88 €. El TSJG advierte que: una vez más un excesivo rigor formal por parte de la administración viene a poner en entredicho la actividad de fomento que desde los poderes públicos tanto se pregona. No podemos olvidar que la deuda lo era por cuantía insignificante, 5,88 €. Que dicho débito respondía a un recargo del 5% de apremio respecto de un principal ya abonado anteriormente. Que dicho recargo no es auto liquidable por lo que, hasta que no exista la liquidación con la correspondiente carta de pago, su abono no puede ser satisfecho; y esta liquidación le fue notificada a la actora el 20 de junio de 2016, 6 días después de certificar la AEAT que no se hallaba al corriente en el pago de sus obligaciones tributarias. Cuando se revoca la concesión de la ayuda 19 de agosto de 2016 la demandante ya había satisfecho los 5,88 € de recargo por apremio”

5.4.6 Obstáculos para el acceso a la información

Cita de participante en el grupo focal:

“(...) mujeres víctimas de violencia, víctimas de trata, en salud, que el sistema aplica una protección de datos loca, ¿no? En el momento en que se pone allí que es víctima de trata, porque tiene acceso a la tarjeta sanitaria de forma instantánea sin esperar los 3 meses de padrón. Entonces no sé qué ponen allí que de protección de datos súper importante que en resumidas cuentas lo único que hace es que la mujer no pueda pedir citas por teléfono. Tiene que ir allí todos los días a decir entonces, quiero decir, ¿por qué no puede?”

“tuvimos problemas muy serios porque ellos cruzan datos para lo que les interesa entonces de repente “a esos datos no podemos acceder” y era como pero por qué no entonces en el SEPE (...) y era como “pero esto es el mundo al revés” en lugar de... “usted tiene que ir con la directora” cruzando toooooo el pasillo, y en plan, ¿desde cuándo vas a la directora del SEPE para anotarte como demandante de empleo? ¿No? Al final es como el propio sistema envuelve de una manera (...) y al final tienes que escribir un papel en relación a que tú quieres que te quiten esa protección para pedir citas como el resto de la gente, ¿no? ¿De qué te protege esa situación?”

El acceso a la información administrativa disminuye cuanto menor es el nivel de renta o mayor la situación de desesperación. También se reduce el acceso a internet o a disponibilidad entre dispositivos electrónicos (FOESSA, 2022, 175 y ss; INE 2022, Defensor del Pueblo andaluz, 2020, 425). Estas condiciones instrumentales tienen un impacto directo en el disfrute de las prestaciones sociales. El informe que anualmente realiza la Fundación de Cáritas señalaba en 2022 que el riesgo de “perder oportunidades de recibir ayudas de las Administraciones Públicas debido a la brecha digital es 5 veces superior en los hogares en apagón tecnológico que entre aquellos que tienen una conectividad plena... Los que más necesitan este tipo de ayudas son los que más lejos quedaron de ellas y dado que 6 de cada 10 personas que perdieron oportunidades de recibir ayudas de la administración se encontraban en situación de pobreza” (FOESSA, 2022, 212). Por otra parte, las prestaciones sociales llegan con más dificultad a los más excluidos (así lo señalan León y Mastripiéri, (2022) para la educación infantil; y FOESSA (2022) en la formación para el empleo).

Son necesarias también nuevas fórmulas y canales informativos y sistemas de atención al público que busquen la resolución de dudas acerca de los principales requisitos o sobre el propio contenido para ahorrar la complejidad del trámite, con un acompañamiento próximo y particular a cada expediente y solicitud.

Los procesos de simplificación administrativa que se produjeron en relación con las actividades económicas no cedieron en igual medida en los servicios a la ciudadanía. La información sobre prestaciones para las que son elegibles está dispersa, los procedimientos de adjudicación siguen siendo complejos desde la perspectiva de aportación documental y demorados en el tiempo para su resolución. El acompañamiento que deberían recibir los ciudadanos que tienen dificultades para relacionarse con la administración, bien por falta de competencia telemática, bien por otras circunstancias, es insuficiente. De hecho, las ONGs que trabajan con personas en situación de vulnerabilidad apuntan a la necesidad de realizar esa labor de interpretación de documentos poco accesibles, acompañamiento, ayuda con la documentación e intermediación con las unidades administrativas, por las deficiencias en el diseño de los procedimientos y la organización administrativa.

Con la expansión de la relación telemática los requisitos de seguridad en la identificación son un obstáculo relevante en la relación con la administración. La falta de información sobre el uso de sistemas de identificación electrónico (certificado digital DNI electrónico, Cl@ve permanente y Cl@ve PIN) o la dificultad para realizar los trámites de obtención de esos sistemas de identificación pueden suponer una barrera insalvable para el acceso a prestaciones y la realización de trámites administrativos. Un porcentaje de los trámites no avisa de la necesidad de un certificado previo y un 18% de las personas según algunos estudios encuentran dificultades para identificarse ante la administración (Prodigioso Volcán, 2020).

Es necesario revisar el freno que está suponiendo una consideración rígida de las obligaciones de Protección de Datos para alcanzar un adecuado balance con las posibilidades de oferta de servicios proactivos por parte de la administración que abren las nuevas tecnologías.

Frecuentemente la puesta en marcha de programas dirigidos a la ciudadanía no está acompañada de un diseño adecuado de las herramientas organizativas y personal necesario lo que deriva en déficits de implementación. Sería necesario, en un momento en el que se va a producir un amplio recambio de efectivos por la previsión masiva de jubilaciones, que las administraciones adapten los nuevos perfiles de empleados públicos a las necesidades de atención a la ciudadanía en el ámbito digital y en las competencias para ofrecer proactivamente servicios dirigidos a las necesidades de los diversos colectivos ciudadanos

6. ¿QUÉ PROPONEMOS?

Este apartado de la guía ofrece una serie de propuestas concretas y buenas prácticas destinadas a abordar la atención administrativa a la vulnerabilidad, la eficiencia en la administración electrónica y la protección real de los derechos sociales. En esta selección, encontrarás una estructura organizada que te guiará a través de diversas áreas de interés con recomendaciones claves para enfrentarnos a los desafíos expuestos.

En la búsqueda de una gestión efectiva y eficiente del sector público resulta fundamental la continua búsqueda de formas de renovación que operen sobre los problemas anteriormente presentados. Las propuestas de reforma administrativa emergen como herramientas necesarias para optimizar y mejorar la prestación de los servicios públicos, fortaleciendo la Administración mediante bases sólidas para un gobierno agil, transparente y enfocado en la ciudadanía. Se busca una reforma estructural que actúe sobre los elementos organizativos, procedimentales, de elección de medios, evaluación de objetivos y resultados. Apuntamos diversas iniciativas de reforma administrativa que pueden ejemplificarse como transformar la Administración ante los desafíos contemporáneos en un entorno cambiante de aceleración tecnológica y globalización. El objetivo sería poner a la ciudadanía en el centro con una administración inclusiva, atenta a la diversidad y que actúa proactivamente para garantizar los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Para esto proponemos un conjunto de buenas prácticas para mejorar la relación con la ciudadanía.

BUENAS PRÁCTICAS PARA UNA ADMINISTRACIÓN INCLUSIVA

6.1 Una Administración respetuosa de los derechos fundamentales

La atención a personas que están en situación de vulnerabilidad debe ser especialmente cuidadosa en el respeto de los derechos fundamentales. Los procedimientos e intervenciones sociales no deben partir de una “construcción moral de la pobreza” (Bridges, 2017) y de prejuicios sobre la capacidad para hacerse cargo de su vida o

para usar adecuadamente los recursos públicos que reciben. Es preciso que las administraciones y profesionales que participan en el diagnóstico y atención de estas situaciones (o que diseñan los protocolos y procedimientos para atenderlas) valoren la necesidad y proporcionalidad de realizar trámites que son invasivos de la privacidad y la intimidad familiar, que operan con una lógica de presunción de fraude y minoría de edad civil en la gestión de los recursos o que presuponen modelos concretos de comportamientos sociales/familiares, etc.

- Asegurar el respeto a la dignidad de las personas solicitantes en todas las etapas de los procesos de solicitud de ayudas es esencial, buscando no solo reducir el estigma asociado a estas prestaciones, sino también normalizando el acceso a las mismas.
- Evaluar la necesidad de requerir información mediante cuestionarios invasivos sobre comportamientos personales o familiares.
- Evitar un escrutinio desproporcionado y detallado de los gastos familiares para las personas receptoras de ayudas básica de inserción (ej. qué artículos se compran con ayudas de alimentos ; el detalle de cada uno de los movimientos de las cuentas bancarias)

El Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) permite cubrir las necesidades de: Art.2.1.3 «asistencia material básica»: los bienes destinados a satisfacer las necesidades básicas de una persona para que viva con dignidad, como ropa, artículos para la higiene, incluidos los productos de higiene femenina, o material escolar.

Sin embargo, la referencia del Consejo de Ministros sobre la puesta en marcha de esta ayuda anuncia que “con estas tarjetas no se podrán comprar alimentos ultraprocesados o bebidas alcohólicas”. Estas limitaciones, no recogidas en el Reglamento UE, tienen una finalidad de interés público, garantizar una alimentación saludable para toda la ciudadanía, pero también establecen un control sobre el tipo de gasto correcto que no tiene en cuenta los costes de esa alimentación saludable o la admisibilidad puntual también para personas en situación de vulnerabilidad de ciertos consumos (ej. celebraciones familiares acompañadas de alguna bebida alcohólica) <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/derechos-sociales-consumo-agenda-2030/paginas/2024/180424-tarjetas-monedero-familias-vulnerables.aspx>

- Valorar la proporcionalidad y necesidad de realizar visitas de inspección en los hogares o a la posibilidad de sustituirlas por medidas menos invasivas de la privacidad y la intimidad familiar, como entrevistas en las oficinas públicas.
- Implementar sistemas de pago que partan de la concepción de que son personas adultas capaces de gestionar sus gastos (ej. tarjetas monedero de alimentos), reconociendo su autonomía y capacidad de elección frente a la opción asistencialista donde la administración o el tercer sector determinan en que se gasta (ej. bancos de alimentos o reembolso de gastos luego de supervisión de los tickets de compra).
- Eliminar trabas procedimentales que trasladan a la tramitación administrativa concepciones ideológicas sobre cómo deben ser los solicitantes o los modelos de vida y familia colocándolos en una situación de desigualdad injustificada⁹
- Eliminar requisitos aleatorios de la edad que no se corresponden con momentos jurídicamente determinantes de la persona (ej. 23 años para el IMV o 25 para el RISGA) y que son contrarios al derecho a la igualdad.

6.2 Extender los procesos de mejora regulatoria y simplificación a los procedimientos que afectan a la ciudadanía

Las administraciones públicas llevan tiempo promoviendo procedimientos de mejora regulatoria y simplificación centrados en las actividades económicas. Conviene hacer un esfuerzo por simplificar también los procedimientos para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía. Para esto es necesario hacer una evaluación de las cargas, trámites innecesarios, documentación prescindible y plazos que entorpecen la efectividad de la acción administrativa.

- Reconocer las prestaciones como derechos subjetivos exigibles fijando los efectos de ese reconocimiento.

⁹ <https://elpais.com/espana/madrid/2023-10-03/la-comunidad-de-madrid-deniega-la-beca-comedor-a-madres-solteras-por-no-constar-el-padre-en-el-libro-de-familia.html>

Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda de Euskadi

Artículo 9. Modos de satisfacción y requisitos de exigencia del derecho subjetivo.

1. La satisfacción del derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada podrá ser realizada por parte de las administraciones públicas vascas con competencia para ello mediante la puesta a disposición, en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso.
2. En defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, esta satisfacción podrá efectuarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas.

- Adaptar los plazos de resolución de los procedimientos al tipo de situación que deben resolver evitando plazos prolongados en los casos de emergencia personal o social y usar los procedimientos urgentes cuando proceda.

Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible

Artículo 5. Procedimiento para la calificación y revisión del grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema y para la revisión del programa individual de atención en el caso de personas con ELA y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible.

La resolución de calificación del grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de dependencia reguladas en el artículo 28 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en el ámbito de aplicación de esta norma, otorgará un Grado I desde el diagnóstico de la enfermedad o proceso correspondiente. La resolución de calificación deberá producirse en el plazo máximo de tres meses desde la solicitud, en el supuesto de personas incluidas en el ámbito de aplicación de esta norma.

Asimismo, la revisión del programa individual de atención y la revisión del grado de dependencia a las que hacen referencia los artículos 29 y 30 respectivamente de la norma citada en el párrafo anterior, deberán producirse en el plazo máximo de tres meses desde la solicitud, en el supuesto de personas incluidas en el ámbito de aplicación de esta norma

- Garantizar que los criterios de elegibilidad sean coherentes y proporcionados con la naturaleza de la prestación recibida, tomando en consideración a los grupos que podrían quedar excluidos.
- Actualizar los umbrales que determinan la vulnerabilidad económica, teniendo en cuenta las diferencias en los costes de la vida que pueden existir en distintas áreas territoriales, más allá de los marcos administrativos.
- Eliminar las citas previas obligatorias para acceder a la atención administrativa.
- Diseñar sistemas de cita previa voluntaria que faciliten la competitividad de los horarios de los usuarios.
- Favorecer formas flexibles y alternativas de acreditación de los requisitos adaptadas a la realidad de los programas.
- Permitir la realización de solicitudes con simples declaraciones responsables posponiendo y restringiendo la entrega de documentos a los beneficiarios efectivos de las prestaciones.
- Substituir las solicitudes de los interesados por la oferta proactiva de prestaciones identificando a los beneficiarios con los datos a disposición de las administraciones.
- Introducir habilitaciones legales para el tratamiento e intercambio de datos personales en base a la misión de interés público de protección social que facilite la oferta proactiva de servicios y agilicen la tramitación de procedimientos.

La Ley 1/2003, de 24 de febrero de servicios sociales de Asturias contiene una detallada regulación de la habilitación legal (art.68-71) para el tratamiento de datos personales de las administraciones y personas que intervengan por su cometido profesional en el proceso de atención e intervención social de las personas usuarias del sistema público de los servicios sociales.

- Ajustar la existencia de responsabilidades frente a incumplimientos para que sean proporcionales con la situación socio-económica de los receptores.
- Involucrar a entidades sociales para que puedan validar de manera directa el cumplimiento de requisitos o la identidad de las personas que no cuentan con sistemas seguros de identificación.

- Actuar proactivamente ante los errores de los administrativos colaborando para facilitar la subsanación, facilitando la admisión de enmiendas e informando de la forma de corregir sus fallos.

El Tribunal Supremo en varias sentencias de la sala de 4 de abril de 2024 (rec. 1156/2023) seguidas por cuatro sentencias de 29 abril de 2024 (rec. 858/2022, 1158/2023, 1159/2023, 631/2024)(18), de 30 mayo de 2024 (rec. 1093/2023) y de 15 de octubre de 2024 (rec. 806/2022) acoge el criterio establecido por la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril de 2018 (asunto Cakarevic v. Croacia) que fijaba que podía entenderse como una violación al derecho de propiedad artículo 1 de el protocolo núm. 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos el deber de reintegro de prestaciones por error exclusivo de la administración en el ingreso. En estas sentencias se oponen al reintegro de cualquier prestación de la seguridad social indebidamente percibidas por error exclusivo de la Administración cuando estas prestaciones sociales constituyan el sustento básico de sus titulares y que el indebido reconocimiento de estas sea atribuible en exclusiva al error o mala praxis de la administración, sin fraude o mala fe de los beneficiarios.

Francia reguló en la Ley para un Estado al servicio de una sociedad de confianza el derecho al error de la ciudadanía que actúa de buena fe y ha reconocido desde 2018 rectificaciones de errores.

<https://www.plus.transformation.gouv.fr/oups-jai-fait-une-erreur-en-effectuant-une-demarche-administrative-que-faire>

6.3 Humanizar la comunicación institucional

Las administraciones públicas deben promover una cultura institucional proactiva y empática con la ciudadanía. Singularmente en la comunicación, en el desarrollo de servicios telemáticos y en los puestos de atención al público es preciso tener en cuenta las necesidades, capacidades y la diversidad de las personas que interactúan con las unidades administrativas.

- Poner a la disposición de la ciudadanía diversos canales de información sobre las prestaciones sociales, incluyendo sitios web, números de teléfono y asistencia presencial.
- Garantizar que la ciudadanía comprenda los diferentes tipos de ayudas y prestaciones sociales disponibles, como parte de su derecho a una administración eficaz.

- Establecer estándares y regulaciones para garantizar la claridad en el lenguaje utilizado por las administraciones, asegurando que cumplan con requisitos que garanticen el entendimiento del ciudadano.
- Asegurar la accesibilidad cognitiva en las solicitudes para todas las prestaciones sociales, empleando técnicas como el enmarcado (*framing*) y la información inteligente (*smart disclosure*).
- Ofrecer asistencia en línea gratuita que informe sobre los derechos de las personas solicitantes en relación con el acceso y al procedimiento de las prestaciones sociales.
- Desarrollar estrategias de atención y comunicación que tengan como objetivo disminuir la percepción negativa vinculada a las prestaciones sociales y, al mismo tiempo, abordar de manera efectiva el estigma relacionado con el acceso a las oficinas públicas.
- Evitar colas estigmatizantes en la vía pública ante los servicios encargados de la atención a personas en situación de vulnerabilidad.
- Cuidar la privacidad y respeto de la dignidad de las personas en los espacios administrativos en los que se realizan trámites.
- Desarrollar programas de divulgación de los derechos de las personas objetivo en relación con las prestaciones, con la colaboración de entidades sociales, dirigiendo estos programas a lugares frecuentados por grupos vulnerables, como centros comerciales o bibliotecas.
- Desarrollar diseños reglamentarios que automaticen la elegibilidad de las personas necesitadas, eliminando la necesidad de que presenten solicitudes administrativas, mediante la utilización proactiva de las bases de datos existentes en las administraciones públicas.
- Proporcionar información precisa a las personas interesadas sobre sus derechos.
- Establecer servicios específicos de asesoramiento y acompañamiento en ámbitos donde se gestiona la atención a situaciones de vulnerabilidad.

Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears. Artículo 32. Servicio de acompañamiento en materia de vivienda.

1. Se crea el Servicio de acompañamiento en materia de vivienda, adscrito al Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI), de acceso universal y gratuito.

2. El funcionamiento de este servicio de ámbito autonómico será independiente respecto a los que hayan creado o puedan crear los entes locales en el ámbito de sus competencias.
3. La organización y el funcionamiento de este servicio se establecerán en la oportuna normativa de desarrollo.

- Informar sobre la posibilidad de que un representante realice el trámite en nombre de la persona solicitante.
- Acercar puntos de información administrativa itinerantes a los espacios comunitarios que reúnen grupos significativos de población (centros escolares, bibliotecas públicas, centros socio-culturales, centros de salud...).

Generalitat de Catalunya. Solicitud de cita previa para apoyo de video atención

<https://lesmevesajudes.barcelona.cat/es/ayudas/ayudas-de-comedor-escolar>

Experiencias de lenguaje claro

Unión Europea

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/725b7eb0-d92e-11e5-8fea-01aa75ed71a1>

Cataluña

<https://atenciociudadana.gencat.cat/ca/comunicacio-clar/>

Aragón

<https://www.aragon.es/documents/20127/94900387/Manual+de+estilo+de+lenguaje+claro-Gobierno+de+Aragon.pdf/15a93b64-cac4-93ca-9146-b66747f5adb3?t=1683022477318>

Barcelona

<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/128460/3/GuiaComunicacioClara.pdf>

Madrid

<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/LenguajeClaro/ComunicacionClara/Documentos/GuiaPracticaCCLara.pdf>

Simulador de ayudas del ayuntamiento de Barcelona en el que la introducción de datos básicos anónimos personales ofrece un menú de las diferentes ayudas disponibles para ese perfil de usuario

<https://lesmevesajudes.barcelona.cat/es/>

6.4 Simplificación procedimental para eliminar barreras administrativas en el acceso a las ayudas

Los propios procedimientos pueden ser obstáculos en el acceso a servicios o prestaciones de garantía de los derechos sociales. Una desproporcionada carga documental o tiempos de resolución demasiado largos, por ejemplo, constituyen factores disuasorios en el acceso a estos servicios y prestaciones y causas de non take-up. El impacto negativo de procedimientos mal configurados se agrava especialmente en relación con las situaciones de vulnerabilidad. Las personas con menos recursos son, frecuentemente, también las personas con menos recursos para hacer frente a esas barreras. Ya sea por el carácter urgente de la situación que requiere de una atención inmediata o porque tuvieron menos oportunidades para adquirir habilidades o conocimientos que son necesarios para enfrentar el procedimiento administrativo de acceso a esos servicios y prestaciones. Es necesario establecer procedimientos sensibles a las necesidades y capacidades reales de las y de los destinatarios de la ayuda social.

- Operar bajo la lógica de la confianza en garantía del bienestar de la ciudadanía y el acceso a las coberturas sociales.
- Anticipar el depósito de cantidades en los procedimientos sencillos o de poca cuantía, especialmente en relación con personas en situación de emergencia.
- Reducir la documentación requerida y garantizar el cumplimiento del derecho de no solicitar documentación a la ciudadanía que ya esté en posesión de las administraciones o pueda ser obtenida por ellas mismas.
- Flexibilizar las exigencias en el acceso a servicios y prestaciones ligadas a períodos prolongados de empadronamiento o mediante la identificación de los domicilios (domicilios en infraviviendas o domicilios ficticios para personas sin techo) de acuerdo con lo previsto en la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (BOE de 22 de mayo).
- Fomentar la colaboración para la interoperabilidad entre las administraciones públicas, evitando así que las personas solicitantes carguen con la responsabilidad de proporcionar información que la administración podría obtener de otras fuentes

- Asegurar que la solicitud de prestaciones pueda llevar a cabo a través de diversos canales, ya sea electrónico, presencial, telefónico o postal.

AEAT. SEGUNDA ayuda de 200 euros para personas físicas de bajo nivel de ingresos y patrimonio
 “¿Tengo que aportar alguna documentación al solicitar la ayuda de 200 euros? No, no hay que aportar ninguna documentación.

La Seguridad Social y otros organismos públicos remitirán a la AEAT la información necesaria para verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para solicitar la ayuda”.

<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/procedimientoini/GC61.shtml>

6.5 Una e-administración que contribuya a corregir la excesiva complejidad de los procedimientos

La digitalización de la Administración puede facilitar el acceso a servicios y prestaciones que son imprescindibles para garantizar los derechos sociales. Avanzar en la digitalización puede contribuir a resolver algunos de los obstáculos administrativos como la duración del procedimiento o la excesiva carga documental. Sin embargo, en la Administración electrónica se esconden también algunos problemas que pueden funcionar como barreras en el acceso a estos procedimientos.

- Reducir los requisitos de seguridad (como los certificados o la firma electrónica) para la identificación en el acceso a procedimientos digitales o fases del procedimiento que no impliquen un riesgo para las y los ciudadanos (por ejemplo, la presentación de la solicitud o la presentación de cierta documentación).
- Motivar la fijación reglamentaria de obligaciones de relación telemática para determinadas categorías de sujetos en línea con la doctrina establecida por la STS 3295/2023, de 11 de julio.
- Garantizar la atención presencial y sin cita previa, singularmente para los procedimientos que afecten a personas que se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad (por ejemplo, rentas de inserción, ayudas a la vivienda, etc.).

- Fomentar la utilización de mensajes de nuevas vías de comunicación como los mensajes de texto (SMS) como un recurso adicional con el correo postal y/o electrónico.
- Mejorar la accesibilidad de los trámites telemáticos, haciendo que los sitios web sean más intuitivos y comprensibles.
- Considerar la accesibilidad para grupos con mayores obstáculos, como personas mayores y personas con discapacidad.
- Facilitar una mayor cobertura de prestaciones sociales mediante la actuación proactiva de la Administración, identificando posibles beneficiarios a través del uso de tecnología avanzada, como algoritmos combinados con big data e inteligencia artificial, y verificando el cumplimiento de los requisitos clave en sus bases de datos.

La Generalitat de Catalunya, dando continuidad a una experiencia de flexibilización de los requisitos de seguridad en la identificación digital ensayados en el COVID publicó la ORDEN PRE/158/2022, de 30 de junio, por la que se aprueba la Guía de uso de los sistemas de identificación y firma electrónica en el ámbito de la Administración de la Generalitat¹⁰ que permite con carácter general el uso de sistemas de fácil acceso y de alta inmediatez sin registro previo para cualquier procedimiento administrativo y en el caso de que la unidad competente quiera requerir el uso exclusivo de sistemas basados en certificados digitales exige una evaluación de la necesidad.

Flexibilización en la identificación digital cuando posteriormente se comprueba la identidad de forma presencial, por ejemplo, en oposiciones.

Utilización de la subsanación como vía para la acreditación de las exigencias de seguridad en la firma eliminando barreras en el acceso electrónico a los servicios públicos, para garantizar que todo el mundo puede acceder por vía electrónica, tenga o no, en un momento dado un sistema de firma o ante una posible incidencia en su uso.¹¹

10 <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/?documentId=933027>

11 "9.3 La AGAUR requerirá a las entidades solicitantes, con posterioridad a la presentación de las solicitudes, para que sus representantes legales firmen las solicitudes por medios telemáticos y se autentiquen a través de los sistemas de identificación de firma electrónica admitidos por la Sede electrónica de la Generalitat de Catalunya para trámites de nivel medio, de acuerdo con los criterios establecidos en la Orden VPD/93/2022, de 28 de abril" <https://dogc.gencat.cat/es/document-del-dogc/index.html?documentId=981797>

Programa Kit Digital. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa

“Bajo el lema de “cero papeles” se ha diseñado un sistema de tramitación muy innovador que agiliza el proceso usando herramientas de robotización e inteligencia artificial por el que se podrá solicitar la ayuda sin aportar ninguna documentación, ya que será suficiente con que el empresario autorice a Red.es a consultar de oficio los requisitos y obligaciones requeridos para obtener la condición de beneficiario.”

https://portal.mineco.gob.es/ca-es/comunicacion/Pagines/220314_np_kit.aspx

6.6 Organización administrativa para el apoyo a la ciudadanía y selección de personal cualificado para una nueva Administración

La implicación del personal al servicio de las Administraciones es fundamental en la prestación de servicios y ayudas en la garantía de los derechos. La máquina administrativa está compuesta de personas que toman decisiones en el diseño de los procedimientos o que, directamente, tienen contacto estrecho con las personas que necesitan esa ayuda. Por eso no sólo es imprescindible que estas personas tengan las habilidades y los conocimientos técnicos que son necesarios en la prestación de los servicios y las ayudas, sino que su trabajo se guíe por valores y principios de empatía y respeto a los derechos de las personas que acceden al sistema de ayuda social. Para esto son necesarios unos procedimientos adecuados de selección de personal cualificado y una organización administrativa que permita el trabajo interdisciplinar y el intercambio de información y conocimiento entre diferentes servicios implicados en el tratamiento de las situaciones de vulnerabilidad.

- Reflexión sobre los servicios de atención directa, tramitación y gestión, así como de las necesidades y cualificación necesaria para una Administración renovada e igualitaria.
- Establecer canales de atención preferente a personas en situación de vulnerabilidad o con necesidades específicas de atención (personas mayores, discapacitadas...).
- Búsqueda de nuevas formas organizativas interdisciplinarias y coordinadas por la conjunción de esfuerzos concentrados frente a la rigidez de las relaciones interdepartamentales.
- Procesos selectivos enfocados al contexto administrativo y social actual, buscando competencias y capacidades adaptadas.

- Mejorar la coordinación entre los distintos servicios públicos relacionados con las prestaciones sociales, como los servicios sociales, educación y salud, así como promover la interoperabilidad de los sistemas informáticos entre las diversas administraciones.

Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público

Artículo 27. Administraciones públicas.

1. Los servicios de información y orientación al público de las Administraciones públicas, tales como oficinas de información o atención, puntos o canales de información y otros similares, tanto de naturaleza presencial como telefónica o servicios electrónicos, deberán diseñarse y prestarse de forma que quede garantizada la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Las condiciones, características y especificaciones de accesibilidad serán las establecidas en el Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, y en sus disposiciones de desarrollo.

En lo relativo a la Administración de Justicia se garantizará la accesibilidad universal y la prestación de apoyos que sean necesarios en las oficinas públicas, los dispositivos, los servicios de atención y participación del ciudadano. Se promoverá la incorporación de la figura de la persona facilitadora para aquellas personas con discapacidad incurso en procedimientos judiciales.

2. Cuando los servicios de información sean de naturaleza electrónica o telefónica, se asegurará especialmente que el diseño, la estructura, los interfaces, los programas, los canales y los flujos de información o comunicación sean accesibles, de modo que la persona con discapacidad reciba el servicio con normalidad y con el mayor grado de autonomía. En el caso de servicios telefónicos, el prestador ofrecerá servicios alternativos adecuados para garantizar el acceso de personas con discapacidad sensorial o con dificultades en el habla. En cualquier caso, se ofrecerá a la persona el servicio de forma presencial cuando así lo requiera.

3. Las Administraciones públicas y los servicios de uso público que dispongan de planes de formación para el personal de atención al público incluirán la formación relativa a la atención a las personas con discapacidad y la utilización de los productos de apoyo que tengan disponibles.

6.7 Adaptación de los controles de gasto público a las especificidades derivadas de la emergencia social

Los controles contables que acompañan a las subvenciones públicas y a otras prestaciones presentan rigideces que entorpecen que muchas de estas medidas cumplan satisfactoriamente sus objetivos. Se ha subrayado que la normativa de subvenciones “por su específica forma de tramitación, no resulta del todo ajustada a las características de inmediatez y permanencia en el tiempo que requiere la concesión de ayudas con finalidad de asistencia social”¹². La flexibilización de los controles subvencionales que introdujo el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia son indicativas de que cuando es necesario acelerar el gasto la normativa de subvenciones dificulta alcanzar los objetivos. Algunas de las soluciones previstas para el gasto de los fondos Next Generation podrían ser adecuadas para las ayudas a la ciudadanía.

- Posibilidad de conceder ayudas incluso sin crédito disponible en paralelo a la tramitación de la modificación presupuestaria.
- Fijar el carácter ampliable de los créditos presupuestarios que atienden necesidades sociales.
- Unificación de la publicación de las bases y la convocatoria de ayudas.
- Recurrir la tramitación de urgencia y a procedimientos de concurrencia no competitiva permanentemente abiertos para la cobertura de necesidades básicas.
- Establecer programas plurianuales que eviten periodos sin cobertura de las necesidades de las personas solicitantes y la carga de tramitar nuevas solicitudes cuando se continúan cumpliendo los requisitos.
- Introducir aplicaciones para móviles y herramientas de justificación del gasto que permitan simplificar la aportación de justificantes de la realización de gastos mediante captura de información con fotos de las facturas tomadas con el móvil o acceso a tarjetas asociadas a cuentas exclusivamente creadas para estas ayudas.

12 Informe Ordenanza Madrid, p.26 https://sede.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/Normativa/2021/RLA/odnz-2021-12-31-14/INFORME%20EVALUACI%C3%93N%20ORDENANZA%205-2021_csv.pdf

- Maximizar la accesibilidad y flexibilidad en los métodos de desembolso de las ayudas.
- Divulgar activamente la posibilidad de acceder a cuentas bancarias gratuitas al amparo de lo previsto en el Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera¹³.
- Diversificar las opciones de pago de las ayudas, evitando la exclusividad de la transferencia bancaria al titular.
- Ofrecer alternativas como el pago en efectivo, mediante una tarjeta de débito, o a través de una cuenta bancaria diferente a la del titular, con el objetivo de adaptarse a las preferencias y necesidades individuales de los beneficiarios.
- Disminuir los factores que generan incertidumbre en la continuidad de los pagos de las prestaciones, eliminando condicionantes que puedan generar inseguridad en los beneficiarios respecto a la estabilidad y continuidad de los beneficios recibidos.

“la posibilidad de conceder ayudas sociales con carácter plurianual ha sido un recurso ampliamente utilizado durante los dos últimos ejercicios presupuestarios, especialmente en el ámbito de las ayudas para necesidades básicas de alimentación, las ayudas para comedor escolar y las ayudas para escuelas infantiles.

En todos estos ámbitos se ha evitado la repetición de nuevos procedimientos, como sucede con la imposición al beneficiario de la ayuda de la carga de volverla a solicitar al año siguiente para dar continuidad al proceso de intervención social y a la Administración con duplicar la tramitación de procedimientos cuya finalidad es idéntica. En este sentido, la medida ha cumplido satisfactoriamente la simplificación pretendida”. Ayuntamiento de Madrid, *Informe de evaluación de la Ordenanza 5/2021, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ordenanza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de septiembre de 2004.*

7. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- + Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2024). *Tercera Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Madrid. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/IMV/20240724_IMV_Opinion3_01Estudio.pdf
- + Ayuntamiento de Madrid, Informe de evaluación de la Ordenanza 5/2021, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ordenanza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de septiembre de 2004. https://sede.madrid.es/UnidadWeb/UGNormativas/Normativa/2021/RLA/odnz-2021-12-31-14/INFORME%20EVALUACI%C3%93N%20ORDENANZA%205-2021_csv.pdf
- + Burgués Pascual, Anna María & Molina Chércoles, Ruth (2022), 'Efectes de la declaración de l'estat d'alarma en el funcionament electrònic de l'Administració', *Revista Directum* https://vlex.es/vid/efectes-declaracio-l-estat-898545921?from_fbt=1&forw=go&fbt=preview
- + Bridges, Khiara M. (2017): *The poverty of privacy rights*, Stanford Law Books
- + Consejo de la Juventud, *Observatorio de Emancipación. Primer semestre 2023*, <https://www.cje.org/investigacion/#254-270-1o-semester-2023>
- + Costas, Elena, Ferrer, Cristina & Ponce, Juli (2022). Impacto de los trámites administrativos en el acceso a las prestaciones sociales: Una perspectiva conductual, *Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya*, <https://www.tercersector.cat/taxonomy/term/708>
- + Deputación da Coruña (2019, 2023). *Diagnose e plan de acción das políticas de igualdade de xénero da Deputación da Coruña*. Recuperado de https://www.dacoruna.gal/index.php/download_file/view/28132/13949/
- + Defensor del Pueblo (2022), *Informe Anual 2022*, <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf>
- + Defensor del Pueblo Andaluz (2020): Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia, https://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/informe-especial-covid-19/pdfs/dPA_Informe_Extraordinario_Covid.pdf
- + Domínguez Martín, Mónica (2024), 'El empadronamiento de personas sin hogar o en infraviviendas. Novedades de la reforma del Reglamento de Población y Demarcación territorial de febrero de 2024', <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/el-empadronamien->

[to-de-personas-sin-hogar-o-en-infraviviendas-novedades-de-la-reforma-del-reglamento-de-poblacion-y-demarcacion-territorial-de-febrero-de-2024/](#)

- + Fundación Foessa. (2018, 2021). *Encuesta sobre integración y necesidades sociales*. Recuperado de <https://www.foessa.es/encuestas-sobre-integracion/>
- + Fundación Foessa. (2020). *Análisis y perspectivas: Distancia social y derecho al cuidado*. Recuperado de <https://www.foessa.es/blog/analisis-y-perspectivas-2020-la-covid-19-ha-anulado-el-efecto-de-la-recuperacion-y-hemos-vuelto-al-peor-momento-de-la-ultima-crisis-2/>
- + Fundación Foessa. (2020). *Distancia social y derecho al cuidado*. Recuperado de <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2020/06/C%C3%81RITAS-analisis-y-perspectivas-digital-00000002.pdf>
- + Fundación Foessa. (2022). *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España. Conclusiones*. Recuperado de <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2022/01/Conclusiones-Informe-FOESSA-2022.pdf>
- + García, Julia (2021). *Tiempo de precariedad*. Oxfam Intermón. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/precariedad-laboral-jovenes-reforma-urgente>
- + INE (2018), Encuesta de Población Activa, Módulo Conciliación entre la vida laboral y la familiar (https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?type=pcaxis&path=/t22/e308/meto_05/modulo/base_2011/2018/&file=pcaxis&L=0)
- + INE, Riesgo de pobreza y/o exclusión social (estrategia Europa 2020). Indicador AROPE, https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259941637944&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout
- + INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en los Hogares, Año 2022: https://www.ine.es/prensa/tich_2022.pdf
- + León Ramon-Borja, Margarita, Maestriperieri, Lara (2022), "Who Benefits from childcare expansion? Equal opportunities, social investment and social innovation in early years education and care", *Papers: revista de sociología*, Vol. 107, nº. 3.
- + Macías-Aymar, Íñigo (2023). *Sobra mucho mes al final del sueldo. Señales de una nueva estructura de la desigualdad en España*. Oxfam Intermón. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/davos-2023-sobra-mes-final-sueldo>
- + Mesa, Sara (2019), *Silencio Administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático*, Anagrama.

- + Naciones Unidas (2020), *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos acerca de su visita a España*, A/HRC/44/40/Add.2, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g20/097/31/pdf/g2009731.pdf?OpenElement>
- + Nogueira López, Alba (2020), 'Vulnerabilidad administrativa. Los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda' en Paleo Mosquera, *Gente sin casa, casas sin gente*, Tirant lo Blanch.
- + Nogueira López, Alba (2023) "Una Administración para el 99 %. Reforma administrativa para la igualdad real" *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4131>
- + Plena Inclusión (2021). *El impacto de la COVID-19 en las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo*. <https://www.plenainclusion.org/publicaciones/buscador/infografia-el-impacto-de-la-covid-19-en-las-personas-con-discapacidad-intelectual-o-del-desarrollo/>
- + Prodigioso Volcán. (2020). *¿Son claros los trámites los trámites digitales?* Madrid. Disponible en: https://comunicacionclara.com/claridad-tramites-digitales/#new_tab
- + Ponce Solé, Juli, Orió Sallent, Amaya (2022), El derecho a ser empadronado y la buena administración. Legalidad, políticas públicas y buenas prácticas, *Fòrum de Síndics, Síndiques, Defensors i Defensores Locals de Catalunya (FòrumSD)*. https://www.sindicatureslocals.cat/assets/files/2023/2023-06-12-MONOGRAFIA-EMPADRONAMIENTO-DEF_OPT.pdf
- + Ocaña, Carlos, Bandrés, Eduardo, Chuliá, Elisa, Fernández, María Jesús, Malo, Miguel Ángel, Rodríguez, Juan Carlos, Torres, Raymond (2020). *Impacto social de la pandemia en España. Una evaluación preliminar* (1ª ed.). Madrid: Funcas. Disponible en: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/11/Impacto-social-de-la-pandemia-en-Espa%C3%B1a.pdf>
- + Oxfam Intermon. (2021). *Superar la pandemia y reducir la desigualdad*. Oxfam Intermon. Disponible en: <https://www.oxfamintermon.org/es/publicacion/superar-pandemia-reducir-desigualdad#>
- + VVAA, Secció monogràfica Del llenguatge planer a la comunicació clara *Revista Llengua i Dret*, nº 82, <https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rld/issue/view/n82/5#>