



Taula d'entitats  
del Tercer Sector Social  
de Catalunya

**INFORME**

# **EL IMPACTO DE LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS EN EL ACCESO A LAS PRESTACIONES SOCIALES**

## UNA PERSPECTIVA CONDUCTUAL

MAYO DE 2022

## AUTORÍA DEL INFORME

### ELENA COSTAS

ECONOMISTA

Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona y máster por la Univeristy College London. Ha trabajado como investigadora en la UAB y en el Banco Interamericano de Desarrollo y como analista de políticas en la Organización por la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Es socia de KSNET, profesora de ESADE, columnista del Diari ARA y editora de Politikon.

### CRISTINA FERRER

ECONOMISTA

Graduada en Economía en la Universidad Pompeu Fabra, con Matrícula de Honor en las asignaturas de Macroeconomía, Microeconomía, Análisis de Políticas Públicas e Innovación en el Tercer Sector. Actualmente está cursando el máster en Policy Economics en la Erasmus University of Rotterdam mientras trabaja en KSNET apoyando en varios proyectos.

### JULI PONCE

JURISTA

*Peer Reviewer*

Doctor en Derecho, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona, donde desde 2008 a 2012 ha ejercido como Vicedecano de Relaciones Institucionales. Ha sido director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y es autor de más de 100 publicaciones. Ha recibido diferentes galardones, entre ellos el I Premio Fermín Abella y Blave, del Instituto Nacional de Administración Pública, el "Premio Internacional de Investigación Jurídica Lorenzo Martín- Retortillo Baquer sobre Derechos Fundamentales.

# ÍNDICE

Resumen ejecutivo .....	4
1. Las ciencias del comportamiento aplicadas a las prestaciones sociales .....	6
2. Casos de estudio: las prestaciones sociales en Cataluña .....	9
2.1. Metodología .....	9
2.2. Síntesis de los casos de estudio .....	11
2.3. Casos de estudio .....	12
3. El camino de obstáculos para obtener una prestación social: propuestas de mejora .....	43
Otros aspectos a considerar: .....	75
4. Bibliografía .....	78
Anexo I. ....	79
Análisis de la normativa y trámites de las ayudas revisadas .....	80
Anexo II .....	100

## RESUMEN EJECUTIVO

Las prestaciones sociales sólo son efectivas si llegan a aquellas personas para las que han sido pensadas y en el menor tiempo posible. Sin embargo, el diseño y la implementación de éstas pueden obstaculizar que logren su objetivo. Este estudio analiza **los defectos normativos de una selección de prestaciones sociales que se otorgan en Cataluña, así como las trabas digitales y los cuellos de botella administrativos**. A partir del análisis de criterios homogéneos de la legislación, y con el estudio experto y la participación de profesionales del tercer sector y potenciales personas beneficiarias, se han detectado **los principales obstáculos o problemáticas que una persona puede encontrarse en el camino para obtener una ayuda. Desde conocer, solicitar o recibir la prestación social.**

El análisis se ha acompañado de una perspectiva conductual, utilizando las lecciones de las ciencias del comportamiento que nos permiten entender cómo factores sociales, psicológicos y cognitivos afectan a la toma de decisiones de la ciudadanía. A través del enfoque conductual, juntamente con las buenas prácticas de las experiencias internacionales existentes, se ha estudiado **cómo se puede ayudar a una mejor regulación desde la perspectiva del derecho a una buena administración y del resto de derechos de las personas afectadas. Con el objetivo final de incidir en la necesidad de minimizar, agilizar y facilitar los trámites administrativos** para aumentar el acceso a las personas que necesitan las prestaciones sociales, se aportan propuestas para mejorar la eficacia y la eficiencia de todo el procedimiento administrativo. Las recomendaciones buscan erradicar los 10 principales retos que se identifican desde que una persona necesita una ayuda hasta que la acaba recibiendo.

En primer lugar, **atendiendo a la necesidad de ampliar el conocimiento de las prestaciones sociales para evitar que las potenciales personas beneficiarias no las soliciten por simple desconocimiento. Asimismo, es necesario incidir en eliminar los textos y los diseños oscuros** que obstaculizan el derecho a comprender de las personas solicitantes, potenciando la difusión de información clara y comprensible. Este proceso debe ir acompañado de una estrategia para **luchar contra la estigmatización** del colectivo en situación de pobreza, que puede provocar que personas en situación de necesidad no reciban la ayuda que necesitan.

A continuación, **simplificando el proceso de solicitud y tramitación de las prestaciones**, que a menudo se caracterizan por ser trámites especialmente complejos, lentos y desalentadores. **Desde el momento de presentar el formulario de solicitud, pasando por la comunicación con la Administración, hasta la acreditación del cumplimiento de los requisitos**, existen posibilidades de simplificar los trámites que debe cumplimentar la ciudadanía y aliviar la carga administrativa que comportan. Disponer de varios canales mediante los que comunicarse y dónde dirigirse, evitar los requisitos complejos, excluyentes e incoherentes con la finalidad de las ayudas, o hacer cumplir el derecho de no presentar documentación que esté

a disposición la Administración son aspectos en los que las administraciones públicas tienen un gran margen de mejora. Del mismo modo, y dada la creciente digitalización de la Administración, **resulta crucial tener en cuenta la brecha digital que obstaculiza el acceso precisamente a aquellas personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad**, lo que resulta especialmente importante cuando hablamos de prestaciones sociales.

Una vez hecha la tramitación, toca encarar el **reto de recibir respuesta de la Administración** que, de forma totalmente contraria al derecho de una buena administración, no siempre da una resolución expresa ni clarifica los motivos de denegación. En este sentido, se incide en la necesidad de hacer cumplir las obligaciones establecidas por la Ley, así como reclamar la necesidad de agilizar el proceso y reducir la espera. Del mismo modo, **ofrecer formas de pago ágiles e inclusivas**, así como flexibilizar los criterios que pueden provocar la pérdida de las ayudas ante situaciones sobrevenidas, facilitaría a las personas beneficiarias disfrutar de la ayuda concedida.

Por último, el estudio explora dos cuestiones que afectan tanto a los retos como a las recomendaciones propuestas: **cómo se financian las prestaciones sociales y cuál es el impacto del reparto de competencias ante la gobernanza multinivel que existe en Cataluña en este ámbito**.

Convertir la obtención de una ayuda a la que se tiene derecho en una carrera de obstáculos supone fallar en el objetivo principal de las prestaciones sociales, especialmente aquellas que actúan en situaciones de emergencia: la lucha contra la pobreza y la mejora del bienestar social.

# 1. LAS CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO APLICADAS A LAS PRESTACIONES SOCIALES

En Cataluña, sólo un 11,2% de la población que vive bajo el umbral de la pobreza es beneficiaria de la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC)<sup>1</sup>. El Ingreso Mínimo Vital (IMV), gran prestación estatal que llegó junto con la pandemia de la COVID-19, debía cubrir al 25% de la población en situación de pobreza (ECAS, 2021). Hoy en día esta prestación alcanza casi el 35% de este objetivo, y en Cataluña ni siquiera 5 de cada 100 personas que viven bajo el umbral de la pobreza habían accedido al IMV a finales de 2021<sup>2</sup>. **Este efecto se conoce en el mundo anglosajón como “non take-up”, e implica que no todos aquellos que se podrían beneficiar de una ayuda la acaben teniendo. Las razones pueden ser muchas, desde no cumplir los requisitos, pasando por el propio desconocimiento de que la ayuda existe, o llegar a pensar que la misma no es para nosotros.** O el miedo al estigma que supone recibir una prestación social. Y pueden tener que ver también con los trámites administrativos para poder solicitar la ayuda. A menudo, el camino desde necesitar una ayuda social a recibirla está lleno de retos que acaban convirtiéndolo en una carrera de obstáculos.

En el análisis de estos retos **las ciencias del comportamiento nos pueden ser de gran utilidad**. Combinando la psicología y otros campos como la neurociencia con la economía y el derecho conductuales, las ciencias del comportamiento nos permiten utilizar conocimientos basados en la evidencia para entender cómo se comportan las personas y sus heurísticos (atajos mentales) y sesgos (errores sistemáticos predecibles). De acuerdo con las aportaciones realizadas por varios premios Nobel en los últimos años, especialmente por David Kahneman y Richard Thaler, Premio Nobel de Economía, quien ha trabajado estas cuestiones juntamente con el jurista Carl Sunstein, para diseñar una buena regulación y desarrollar adecuadas políticas públicas, es imprescindible para el legislador y para el poder ejecutivo saber cómo deciden las personas. Una persona, lejos de ser un *homo economicus*, es previsiblemente irracional. **Actuamos bajo sesgos diversos que condicionan nuestra conducta, afectada por el Sistema 1 de toma de decisiones intuitivas y rápidas frente al Sistema 2, más lento y racional.**

Si modificamos la arquitectura en la que la ciudadanía toma alguna de sus decisiones, mediante acicates o *nudges* (es decir, incentivos no monetarios que no son órdenes ni prohibiciones) por ejemplo, podremos incentivar comportamientos

<sup>1</sup> Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019.

<sup>2</sup> <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2022/02/NP-IMV-21-2-22.pdf>

que favorezcan el bienestar individual, y social (Thaler y Sustain, 2008). Es decir, podemos diseñar mejores políticas públicas y normas jurídicas más eficaces y eficientes.

Una de las aplicaciones más relevantes de las ciencias del comportamiento en el buen diseño de políticas públicas es la reducción de las cargas administrativas y la burocracia. Se trata de analizar los costes que supone para la ciudadanía relacionarse con la Administración, desde pedir una cita previa hasta rellenar una solicitud para obtener una ayuda.

De nuevo, modificar la arquitectura de la elección de los solicitantes de estas ayudas puede ser especialmente beneficioso. Thaler y Sunstein (2021) nos hablan también de los *sludges*, traducido muy gráficamente por Pablo Grande como "chapapote" administrativo. Es decir, los obstáculos burocráticos que nos impiden conseguir algo con lo que viviremos mejor. Si cuando hablamos de *nudges* nos referimos a incentivar ciertos comportamientos, con los *sludges* lo que trataremos es eliminar los obstáculos que hay en el camino.

Los *sludges* pueden aparecer por un mal diseño de las políticas públicas, por limitaciones institucionales (falta de personal o recursos), o incluso por sesgos ideológicos. Y aquí, al igual que ocurre con los *nudges*, modificar la arquitectura de la elección de los solicitantes de las prestaciones sociales, puede ser especialmente beneficioso.

Las cargas administrativas en la solicitud de prestaciones sociales implican tiempo, esfuerzos y dinero, pudiendo tener también un impacto emocional. La ciudadanía tiene por tanto costes reales en tiempo y energía mental para poder entender cómo llevar a cabo algunos requisitos, o comunicarse con la Administración. Existen también costes psicológicos vinculados a la frustración o un posible sentimiento de humillación. Todos ellos son barreras en el proceso de obtener ayuda. A menudo, los gobiernos subestiman el efecto negativo – y los costes – que estas cargas administrativas pueden tener, hasta llegar al punto de convertirse en una barrera insalvable a la hora de pedir una prestación.

Esto es especialmente relevante en las prestaciones de emergencia, donde las familias se encuentran a una situación de riesgo y de último recurso y donde están en juego varios derechos constitucionales y estatutarios (integridad física y psicológica, vivienda digna, etc.). **Se trata de un proceso que aumenta la desigualdad, al ser a menudo los colectivos más vulnerables aquellos que tienen más dificultades para poder superar estos obstáculos.**

Los *sludges*, o trabas administrativas, aparecen en gran parte en nuestras interacciones con el sector público. Sin embargo, en el diseño de las políticas sociales éstas tienen especial importancia. **La presunción de que las familias vulnerables pueden hacer un uso fraudulento de las ayudas, a diferencia de lo que podría hacer un empresario, es un prejuicio moral que dificulta los procesos para pedir ayudas y prestaciones sociales.**

Los diseños regulatorios actuales, por lo general, parten de una desconfianza profunda en las personas necesitadas, rozando la aporofobia, lo que genera la aparición de muchos *sludges* o cargas administrativas innecesarias. **Hay que reaccionar contra los posibles abusos, o *free-riders*, pero no construir todo el sistema regulatorio y administrativo partiendo de que estos son la regla general y que evitarlos pasa por sacrificar los derechos de personas vulnerables.**

Es por ello imprescindible realizar un análisis para analizar **el impacto de los procedimientos administrativos y de sus trámites administrativos vinculados a las principales prestaciones sociales de Cataluña en relación con los derechos de las personas, especialmente del derecho a una buena administración.** Se trata de ayudas para personas y familias que no pueden esperar a superar obstáculos vinculados al desconocimiento, dificultades para entender la norma jurídica, las cargas administrativas o la brecha digital.

Para poder aumentar el impacto de las prestaciones sociales en la lucha contra la pobreza es necesario analizar cuáles son las cargas administrativas innecesarias, para poder identificar así qué simplificación procedimental es necesaria. Y éste es el proceso que se lleva a cabo en este estudio: **una revisión de los principales *sludges* (*sludge audit*) de diferentes prestaciones sociales en Cataluña para, a partir de ahí, proponer mejoras que reduzcan los obstáculos que se encuentran las familias más vulnerables para acceder a las ayudas a las que tienen derecho.**



## 2. CASOS DE ESTUDIO: LAS PRESTACIONES SOCIALES EN CATALUÑA

### 2.1. METODOLOGÍA

El objetivo de este estudio es **mostrar las limitaciones que surgen del procedimiento administrativo mediante el que se toman las decisiones en la tramitación de una muestra de prestaciones sociales en Cataluña**. Se pretende extraer las características que pueden obstaculizar el acceso a aquellas personas que podrían ser beneficiarias, derivadas tanto de los excesivos y complejos trámites administrativos, como de los provenientes de las crecientes barreras digitales.

El estudio del procedimiento administrativo de las prestaciones sociales se ha realizado en base al **análisis de cuatro casos de estudio: el Ingreso Mínimo Vital, la Renta Garantizada de Ciudadanía, la Prestación por el Pago de Deudas del Alquiler y el Ayuda de Emergencia Social para Familias con Niños 0-16**. La selección se ha llevado a cabo teniendo en cuenta la representatividad de la administración competente, escogiendo así prestaciones de ámbito estatal, autonómico y local.

La **primera fase** del estudio ha consistido en un **análisis de la normativa reguladora**. Por cada una de las prestaciones seleccionadas **se han estudiado las normas en vigor que diseñan las potestades administrativas de actuación y su procedimiento administrativo de desarrollo**. En concreto, la ley y los decretos en vigor que las regulan, la última convocatoria abierta y su correspondiente resolución, así como cualquier otro elemento relevante que se refiere a la normativa necesaria para el otorgamiento de las ayudas, como la jurisprudencia existente. De este análisis normativo se han extraído la información necesaria para elaborar una **ficha explicativa de cada prestación**, que se encuentra en el ANEXO I.

La **segunda fase** del estudio ha consistido en la **valoración de la normativa reguladora y la aplicación de esta en la práctica, haciendo un análisis de todo el procedimiento administrativo**, que se encuentra en la Sección 2.3. Esta valoración se ha alimentado con tres visiones: la visión externa del proceso de tramitación hecha por expertos, la visión interna de los profesionales de la administración y las entidades sociales vinculados a los procesos de tramitación, y la visión de las propias personas solicitantes. **Este análisis triangular pretende abordar desde diferentes perspectivas una misma problemática, con el fin de poder identificar las diversas dificultades que surgen**.





































































































































La perspectiva externa se ha realizado mediante una auditoría del proceso administrativo (*sludge audit*), **analizando de forma práctica el proceso de solicitud y tramitación por la muestra de prestaciones, en un intento de simular la realidad a la que se enfrentan los colectivos en cuestión**. También se ha revisado la lite-


ratura académica existente y los principales informes que han evaluado las prestaciones escogidas. **La perspectiva de los profesionales de la Administración, de las entidades sociales y de las personas solicitantes se ha realizado mediante entrevistas a personas vinculadas a cada prestación.** El listado de entrevistas realizadas se encuentra en el ANEXO II.


Con la información recogida, se han identificado los principales aspectos positivos y negativos del proceso de tramitación de cada prestación. **Éstos se han sintetizado en la tabla de la siguiente sección, donde se destacan con una bandera verde, amarilla o roja, en función de si se trata de un trámite accesible, de la alerta de una posible barrera o de una barrera administrativa, respectivamente.** Estas valoraciones se han desarrollado en detalle al valorar cada una de las prestaciones analizadas en la Sección 2.3.


Por último, en la Sección 0, se han **incorporado las lecciones de los casos de estudio analizados y se ha elaborado un listado de 10 retos que pueden impedir el acceso a las prestaciones sociales.** Los retos se han representado en un camino que configura el circuito de pasos que se llevan a cabo desde el momento en que una persona es apta para recibir ayuda hasta el momento de recibirla. **El listado de obstáculos va acompañado de una serie de propuestas de mejora, con el fin de garantizar el acceso de forma efectiva a los solicitantes a las prestaciones, y que incorpora lecciones de la economía del comportamiento y ejemplos de buenas prácticas.**


## 2.2 SÍNTESIS DE LOS CASOS DE ESTUDIO

1. ¿Cómo sé que existe la ayuda?	2. ¿Cómo inicio la solicitud?	3. Soy apto para recibir la ayuda	4. ¿Qué ocurre con mi solicitud?	5. ¿Cómo mantengo la ayuda?
Identificación de potenciales beneficiarias Información disponible y clara	Puntos de acceso Proceso de solicitud y trámite online Comunicación con la administración	Coherencia de los requisitos con la ayuda Justificación de los requisitos Incompatibilidades Alternativas de demostrar requisitos	Documentación incompleta y subsanaciones Transparencia y plazos de resolución Forma de pago	Opción de mantener la ayuda Justificación de los trámites por el mantenimiento
<b>Ingreso Mínimo Vital</b>	                	       	    	  
<b>Renta Garantizada de Ciudadanía</b>	                	       	    	  
<b>Prestación de especial urgencia para pago deudas de alquiler</b>	                	       	    	  
<b>Ayuda de urgencia social para familias con niños</b>	                	       	    	  

 Trámite accesible

 Alerta, posible barrera

 Barrera administrativa

 No aplica

## 2.3. CASOS DE ESTUDIO

### I. EL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

#### ¿Cómo es y a quién se dirige?

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) es una ayuda pública mensual que se configura como un derecho subjetivo de la persona perceptora que, una vez concedida, se mantiene indefinidamente mientras persistan los motivos que provocaron su concesión. Está dirigida a personas o unidades de convivencia en riesgo de pobreza o exclusión social que no superen los umbrales de renta y patrimonio establecidos.

#### Contexto

El IMV es una prestación no contributiva de la Seguridad Social que tiene como objetivo actuar como renta mínima en el conjunto del territorio español para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Aunque se inició en medio de la crisis económica y social provocada por la COVID-19 en mayo de 2020 con el Decreto-Ley 20/2020, no fue esta crisis la que marcó sus objetivos, aunque aceleró su implementación. Por último, después de un largo trámite parlamentario y de la introducción de mejoras en el Decreto-Ley, se aprobó en el Congreso de los Diputados con la Ley 19/2021, de 20 de diciembre.

La prestación nació para prevenir y luchar contra la pobreza y la exclusión social en España, dado el insuficiente efecto redistributivo del Estado en comparación con los países de la Unión Europea. En concreto, la medida se justifica porque el sistema de rentas mínimas anterior era heterogéneo en cada CCAA y presentaba grandes disparidades en las condiciones de acceso, cobertura y suficiencia. Así, siguiendo las recomendaciones de las instituciones europeas, el IMV nace para garantizar una asistencia y prestación base a complementar con las rentas mínimas regionales existentes.

#### Reparto de competencias

Es una prestación financiada a nivel estatal sin límite presupuestario y forma parte del sistema de la Seguridad Social. La competencia para el reconocimiento y el control de la prestación corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). Las comunidades autónomas y las entidades locales podrán iniciar los expedientes administrativos cuando suscriban un convenio con el INSS que las habilite. Tal convenio podrá acordar el inicio, la posterior tramitación y la gestión previa a la resolución del expediente, que es competencia del INSS.

Asimismo, los Servicios Sociales pueden emitir certificados para acreditar que las personas solicitantes cumplen determinados requisitos ante diversas situaciones especiales, competencia que también tendrán las entidades del Tercer Sector Social siempre que estén debidamente registradas en el registro de Mediadores Sociales que se crea a este efecto.

## Datos de implementación y cobertura

Se calcula que en su configuración actual el IMV cubriría al 25% de la población en situación de pobreza en 2017 y el 50% de la población en situación de pobreza severa (ECAS, 2021). Después de unos primeros meses de implementación y colapso en el proceso de solicitud, el número de unidades beneficiarias alcanza los 336.933 en octubre de 2021, agrupando a 799.203 personas, según los últimos datos oficiales publicados.<sup>3</sup> Esto supone que respecto a las estimaciones iniciales, actualmente la prestación alcanza el 35% de la población objetivo identificada inicialmente.<sup>4</sup> Sólo el 8% de las personas que viven bajo el umbral de la pobreza en España se habían beneficiado en noviembre de 2021 del IMV, y Cataluña presentaba los peores resultados al respecto. Ni siquiera 5 de cada 100 personas que viven bajo el umbral de la pobreza habían accedido al IMV -un 4,9%-<sup>5</sup>.

El proceso de implementación del Ingreso Mínimo vital generó varios problemas de gestión y cuellos de botella que ralentizaron la resolución de solicitudes. En noviembre de 2020, cinco meses después de su aprobación, el 92,9% de las peticiones realizadas en Cataluña todavía estaban pendientes de tramitación<sup>6</sup>. En febrero se aprobaron un conjunto de modificaciones de la ley inicial para expandir el acceso a la prestación y reducir los cuellos de botella identificados. Las últimas cifras oficiales indican que hasta mediados de septiembre de 2021 se habían realizado un total de 150.109 solicitudes en Cataluña, de las que se ha tramitado el 91%. De éstas, únicamente el 21% han sido aprobadas, el 78% han sido denegadas y el 1% restante están en proceso de subsanación, es decir, se ha solicitado documentación a fin de completar el expediente. El resultado es que sólo el 19% de las unidades de convivencia solicitantes acaban recibiendo el IMV.

Las principales causas de denegación en la provincia de Barcelona son el hecho de no cumplir con los requisitos de ingresos o patrimonio (el 26,5%), las discrepancias con la unidad de convivencia (el 25%) o aportar información incompleta (el 22,1%).<sup>7</sup> Estos resultados son muy similares al resto de provincias, y la aprobación de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, busca aumentar la cobertura del IMV a través de la modificación de algunos requisitos para evitar este tipo de situaciones. Por ejemplo, reduciendo de un año a seis meses el tiempo de constitución de la unidad familiar (y de tres a dos años el período mínimo exigido a los jóvenes en relación con su independencia del hogar familiar), teniendo en cuenta la renta del año en curso y no la del anterior, o cubriendo a aquellas personas que hayan perdido la protección

3 <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2022/02/NP-IMV-21-2-22.pdf>

4 <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/290520-enlace-imv.aspx>

5 <https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2021/11/NP-IMV-11-Noviembre-2021.3.pdf>

6 <https://www.lavanguardia.com/economia/20201109/49339617414/ingreso-minimo-vital-peticiones-retraso-gobierno-ayuda.html>

7 <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2022/02/07/documentacion-incompleta-y-niveles-de-renta-los-principales-motivos-de-denegacion-del- ingreso-minimo-vital/>

de paro quedándose en situación de necesidad y sin derecho a otras ayudas. Cabe destacar también la introducción de un complemento a la infancia de 100 euros mensuales por cada menor de tres años a cargo, de 70 euros al mes entre cuatro y cinco años, y de 50 euros al mes entre 6 y 17 años.

## VALORACIÓ DELS DISSENYS NORMATIUS I LES BARRERES D'ACCÉS DEL IMV

### ¿Cómo sé que existe la ayuda?

#### ► Proceso de identificación de las potenciales personas beneficiarias

No es público.

El ingreso Mínimo Vital es una prestación relativamente nueva, que nació en 2020 durante la pandemia de la COVID-19. Aunque se hizo publicidad en los medios de comunicación, varias entidades sociales de Cataluña afirman que **el desconocimiento del Ingreso Mínimo Vital es una barrera importante**. El 52% de las personas atendidas por Cáritas Girona afirman que desconocen la ayuda, y casi el 64% piensan que no tienen derecho a ello.

Los resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidad Sociales de la Fundación FOESSA de 2021 apuntan en la misma dirección, e indican que después de más de un año desde su aprobación, todavía hay un altísimo porcentaje de hogares que no cuenta con suficiente información para la solicitud o tramitación del IMV. **El desconocimiento es especialmente importante en particular en los hogares en situación de pobreza severa, lo que implica que la medida no esté teniendo la cobertura deseada entre el colectivo para lo que estaba pensada**. Entre la población diana de la prestación, es decir, los hogares en situación de pobreza severa, el 56,8% de los hogares no han recibido información y un 10,7% no ha sido suficiente para poder realizar el trámite. Sólo en un 24,6% de los hogares la información ha sido correcta y suficiente para iniciar la solicitud (Fundació Foessa, 2021).

#### ► Información disponible y clara

**La complejidad de los requisitos puede dificultar que la persona interesada comprenda si es elegible a recibir la prestación del IMV**. A tal efecto, existe un recurso en la web de la Seguridad Social que facilita esta labor. Se trata del "Simulador del IMV", que es un **sistema automático que, a través de varias preguntas al usuario, da un resultado orientativo sobre el cumplimiento de los requisitos y el importe a recibir**.

**El acceso a la información sobre la normativa y el procedimiento administrativo para la tramitación del IMV no resulta fácilmente accesible**. En primer lugar, porque los canales telemáticos presentan problemas de acceso para colectivos con

elevadas barreras digitales, ya sea por un bajo nivel de competencias digitales o por falta de equipamiento. En segundo lugar, porque **la información que se aporta a la web no resulta suficientemente clara**. El estudio elaborado por Prodigioso Volcán (2021), que analiza el lenguaje y la accesibilidad de una serie de trámites administrativos en España, pone como ejemplo de mala práctica la web oficial de información sobre el IMV, y destaca que utiliza un lenguaje formal y retorcido, de legibilidad baja, con un diseño plano y un tiempo de lectura excesivo.

Más aún, **la complejidad de la normativa y el hecho de que se trata de una nueva prestación comporta la necesidad de un acompañamiento cercano. Pero la falta de asesoramiento en persona agrava la accesibilidad a la información sobre el funcionamiento de la ayuda**. Asimismo, varias personas entrevistadas que trabajan con la tramitación de la ayuda denuncian la falta de respuesta en el teléfono de información gratuito y la falta de referentes del INSS por tener interlocución. Cuentan que en algunos casos las respuestas de las personas encargadas de este servicio telefónico son confusas y dispares.

## ¿Cómo inicio la solicitud?

### ► Puntos de acceso

La imposibilidad de poder ser atendido en persona en las oficinas del Instituto de la Seguridad Social, así como las dificultades originadas con el trámite online conllevan que muy frecuentemente las personas atendidas necesiten la ayuda de otros profesionales de la Administración o de las entidades sociales para realizar el trámite. Los profesionales que trabajan con el Ingreso Mínimo Vital explican que el usuario se dirige 2-3 veces para completar una primera solicitud, sin contar las visitas adicionales en caso de que reciban un requerimiento posterior o quieren reclamar una denegación. Expresan dificultades y confusión en diversas etapas del proceso, a la vez que existen problemas de comunicación con el INSS.

Asimismo, referentes de las entidades sociales explican que **para realizar el trámite es necesario un acompañamiento muy cercano, y ante el colapso originado por la pandemia y la imposibilidad de la atención personal, las entidades se han visto obligadas a dar este apoyo con los mismos recursos**. El 82,3% de las personas atendidas por Cáritas Girona han necesitado apoyo de sus referentes de Servicios Sociales o de Cáritas para realizar proceso de tramitación (Cáritas Girona, 2021).

*Al no existir una atención ni presencial ni telefónica, las familias buscan ayuda para presentar la solicitud y acuden a los locutorios y gestores. Por ejemplo, en el barrio del Raval de Barcelona ya hay algunos que cobran 70€ por presentar la solicitud.*

**Coordinadora de la RED  
(Red de Respuesta Socioeconómica)**

## ► Proceso de solicitud y trámite online



El trámite de solicitud ha sido principalmente de forma telemática, revelando una serie de barreras digitales. El estudio sobre la implementación del Ingreso Mínimo Vital en Cataluña (ECAS, 2021) y las entrevistas con profesionales de las entidades sociales realizadas detectan complicaciones a la hora de realizar la tramitación de la prestación. Para empezar, **el procedimiento de solicitud es largo y complicado. Los profesionales que se dedican tardan cerca de una hora, y explican que incluso personas con muchos estudios que no tienen problemas con la tecnología ven el procedimiento complicado.** Esto supone que una potencial persona beneficiaria sin las mismas herramientas o capacitaciones puede tardar horas.

En primer lugar, **es necesario disponer de dispositivos electrónicos y conexión a internet, requisito que no todas las personas en situación de vulnerabilidad cumplen.** Seguidamente se distinguen dos vías a la hora de realizar el trámite online: la primera exige a la persona solicitante o a la persona que se declare responsable disponer de un certificado de identificación digital o Cl@ve. Aunque esta vía es más rápida porque las solicitudes son gestionadas directamente por el INSS, **comporta una carga administrativa adicional si no se tenía el certificado con anterioridad, que a menudo es el caso, y que supone tiempo y en algunos casos haber de presenciarse personalmente para obtenerlo. Si bien las entidades y servicios sociales pueden ayudar a conseguir la plataforma Cl@ve, no pueden hacer lo mismo con el certificado digital porque requiere instalación en un único ordenador del usuario (ECAS, 2021).** La segunda vía de solicitud no exige certificado digital, pero debe adjuntarse en la documentación una firma manuscrita. **De esta manera el trámite se hace más accesible pero el proceso se alarga hasta cuatro meses.**

Otras complicaciones relacionadas con el trámite online son problemas con la carga de archivos, pues la documentación debe digitalizarse y adjuntarla en formato PDF o en un archivo comprimido, para evitar superar el límite de espacio de 30MB. En muchos casos los solicitantes adjuntan fotografías y llenan el espacio rápidamente, con la dificultad añadida de no poder eliminar archivos antiguos. Todo ello es complicado sin las competencias digitales necesarias.

*Yo no sé de internet, me lo tuvieron que hacer*

### Familia solicitante del IMV

Hay que tener en cuenta que las barreras digitales no sólo aparecen en la solicitud, sino también a la hora de obtener la documentación necesaria a presentar, que proviene de diferentes canales con diversos sistemas de tramitación.



**Aunque la imposición de la tramitación electrónica es una opción legal, puede considerarse desproporcionada en relación con un colectivo vulnerable.** En cualquier caso, más allá de la legislación concreta, lo que provoca es un aumento de la brecha digital y, por tanto, un posible supuesto de discriminación.

### ► Canales de comunicación con la administración

**El uso del correo electrónico como canal preferente de comunicación provoca una barrera para las personas que no tienen o no lo utilizan regularmente.** Referentes de las entidades sociales explican que a menudo las personas atendidas no disponen de correo electrónico y que por tanto utilizan el de un familiar o amigo en el envío del formulario de solicitud. Aunque se explica que es necesario revisar el correo periódicamente, muchas personas no ven los mensajes a tiempo, lo que resulta problemático cuando se trata de notificaciones de requerimientos que tienen un plazo de sólo de 10 días.

## ¿Soy apto para recibir la ayuda?

### ► Coherencia de los requisitos con la ayuda

**A pesar de las mejoras introducidas en la aprobación final de la ley, que relajan algunos de los supuestos, los requisitos de acceso a la prestación del IMV comportan que varios perfiles queden excluidos a pesar de encontrarse en situación de vulnerabilidad económica y ser una prestación pensada para prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social del conjunto de la población.**

En primer lugar, los requisitos de vulnerabilidad económica exigen tener unos ingresos inferiores a un umbral establecido en el ejercicio anterior a la fecha de solicitud. Esto dificulta la justificación de necesidad en caso de un cambio repentino en la situación económica.<sup>8</sup> A su vez, **los umbrales establecidos no contemplan las diferencias en el coste de vida entre las regiones, haciendo que recibir unos ingresos superiores al umbral no suponga encontrarse fuera de riesgo.** Es decir, existen hogares con ingresos superiores a los umbrales que viven en una situación de gran precariedad económica, puesto que tienen unos gastos muy elevados.

También se impide el acceso a personas propietarias de sociedades mercantiles en actividad, independientemente de si éstas generan beneficios o deudas. Por ejemplo, una persona autónoma con una empresa a su nombre que no genera ingresos no puede acceder al IMV.

En segundo lugar, la prestación se dirige a una unidad de convivencia cuya definición ha generado la exclusión de varios perfiles. Es decir, **dirigirse a una unidad**

<sup>8</sup> Puede alegarse situación de vulnerabilidad económica en el momento de la solicitud siempre y cuando no se superen el 50% de los límites establecidos para toda la unidad de convivencia y siempre de acuerdo a la información correspondiente al último ejercicio fiscal.

**colectiva incrementa la complejidad de los requisitos dada la variedad de tipos y estructuras de hogar que existen** y que se acentúa en el contexto de emergencia habitacional que caracteriza a los centros urbanos en España (ECAS, 2021). Por ejemplo, el requisito de que existan como máximo dos titulares por domicilio no se adapta a la situación de convivencia de varios núcleos en una misma vivienda. Esto hace que personas que viven juntas sin relación alguna o incluso con relaciones problemáticas entre ellas tengan la necesidad de formar unidades de convivencia y repartir ingresos.

En tercer lugar, **los criterios que hacen referencia a la situación residencial excluyen a las personas sin domicilio habitual, o que no pueden acreditar un empadronamiento residencial**. También a las personas que residen de forma permanente en proyectos residenciales que cuentan con financiación pública, que se encuentran en situación de exclusión y participan en proyectos de inclusión de espacios residenciales, y que serían claros destinatarios del Ingreso Mínimo Vital.

En cuarto lugar, **las personas titulares deben tener una edad mínima de 23 años, o bien ser mayores de edad si se acreditan unas circunstancias concretas**.<sup>9</sup> Esto conlleva que por ejemplo las personas jóvenes que salen del sistema de protección al cumplir la mayoría de edad no puedan acceder al IMV hasta los 23 años. Incluso las personas entre 23 y 29 años deben cumplir unos criterios de elegibilidad más exigentes: es necesario acreditar vivir de forma independiente durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud y la obligatoriedad de haber estado en situación de alta en relación con la seguridad social durante al menos 12 meses en estos 3 años. Todo ello comporta que las personas jóvenes, a pesar de ser el colectivo con mayor tasa de pobreza entre la población adulta, se encuentre con más dificultades para ser elegible en el IMV.

Por último, **los criterios de elegibilidad también dejan fuera a los siguientes colectivos, que claramente se podrían beneficiar de la prestación: las personas en situación administrativa irregular, las personas que viven en recursos preventivos** (residencias de personas con drogodependencias o problemas de salud mental) **y las personas solicitantes de asilo**, aunque éstas lleven más de un año como tales.

## ► Justificación de los requisitos

**La normativa contempla el derecho a no presentar documentos ya en manos de cualquier administración pública o que hayan sido elaborados por éstas, así como el derecho a aportar aquellos documentos que no estén en poder de la**

---

9 Pueden ser titulares del IMV los jóvenes entre 18 y 23 años que tienen hogares o personas con discapacidad a su cargo, jóvenes huérfanos de sus dos progenitores, jóvenes que han sido víctimas de violencia machista en el ámbito de la pareja o víctimas de violencia familiar, que hayan sido tutelados por entidades públicas, así como jóvenes que tengan reconocida la condición de persona en situación de riesgo social.

**administración posteriormente en el momento de solicitud, y después de un requerimiento a tal efecto.** Sin embargo, la redacción del Decreto Ley es oscura y no facilita las cosas al no aclarar estos derechos a las personas solicitantes.

Por lo que respecta a la acreditación del cumplimiento de los requisitos, la cantidad de documentos a presentar varía en función de la situación personal. Una profesional de la administración entrevistada explica que **la recopilación de documentación es complicada porque debe contactarse con varias administraciones, cada una con sus tiempos de espera, hecho que retrasa la presentación de la solicitud de una ayuda que debería responder a una necesidad urgente de las personas en riesgo socioeconómico.** Aunque es posible enviar la solicitud y adjuntar la documentación posteriormente, en muchos casos las personas no lo saben y esperan tener toda la documentación para empezar la solicitud.

*Mi entidad social me dijo lo que tenía que enviar, les hice llegar por Whatsapp y ellos lo enviaron por internet.*

### **Familia solicitante del IMV**

Aspectos por destacar son los problemas vinculados al empadronamiento. En primer lugar, **existen situaciones de convivencia con acuerdos informales o inestables que dificultan la inscripción al padrón.** También existen problemas a la hora de demostrar la convivencia en un mismo domicilio de las potenciales personas beneficiarias, por lo que se requiere el volante de convivencia (OAC). Profesionales de la Administración explican que en la mayoría de los casos no puede justificarse el régimen de convivencia en el que están viviendo. Por ejemplo, un motivo común de denegación es que las personas (unidad familiar) que han realizado la solicitud no coinciden con las que figuran en el padrón (unidad de convivencia). Por ejemplo, una persona o familia vive en una habitación, pero compartiendo piso con otras personas adultas que también están empadronadas y con las que no pueden demostrar (con un contrato de alquiler) que no se comparten ingresos. Se complica todavía más si las personas con las que se comparte son familiares de primer o segundo grado.

Asimismo, **al ser exigible que todos los miembros de la unidad de convivencia cumplan un año de residencia en el territorio, las personas migradas y sus unidades de convivencia se ven claramente afectadas si se encuentran situación de irregularidad administrativa o no disponen de toda la documentación necesaria.** Los trabajadores que apoyan la solicitud identifican dificultades para las personas migradas en la renovación del NIE originadas por el colapso que sufre el servicio y la imposibilidad de conseguir cita para efectuar el trámite (ECAS, 2021).

**El requisito de estar inscrito como demandante de empleo en caso de no trabajar también ha generado cuellos de botella, según explican las personas que trabajan en la tramitación de la ayuda.** Es necesario conseguir el certificado DARDO, cuyo trámite ha obstaculizado el proceso de solicitud del IMV.

Por último, cabe destacar que para la acreditación del nivel de ingresos y patrimonio se utiliza una declaración responsable incluida en el formulario de solicitud de la prestación, que pasa a comprobar la Administración una vez recibida la solicitud. Este método ayuda a aliviar la carga administrativa de las personas solicitantes.

### ► Incompatibilidades

La finalidad de la ayuda es actuar como prestación base, por lo que **es compatible con otras ayudas sociales de carácter finalista, como becas o ayudas para el estudio, ayudas por vivienda, ayudas de emergencia, y también con la Renta Garantizada de Cataluña -que pasa a complementar el importe del Ingreso Mínimo Vital-** siempre que no se supere el nivel mínimo de ingresos establecido por cada unidad familiar. La percepción del IMV será incompatible con la asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por ciento.

### ► Formas alternativas de demostrar los requisitos

**Las modificaciones de la normativa introducidas y previstas permiten que diversas situaciones se puedan justificar de forma alternativa.** Por un lado, mediante la **presentación de un informe de un trabajador social colegiado de servicios sociales que acredite diversas situaciones especiales, por ejemplo, relacionadas con unidades de convivencia o situaciones de residencia no convencionales.** De esta forma, aumenta la flexibilidad más allá de la presentación de una documentación a veces inaccesible (por ejemplo, el libro de familia para las personas inmigrantes o el certificado de empadronamiento para las personas sin hogar), pero al mismo tiempo conlleva la necesidad que las situaciones sean conocidas por los Servicios Sociales competentes. En primera instancia, quedan fuera todas aquellas personas que no tienen expediente abierto hasta que pase al menos un tiempo para la comprobación de las circunstancias alegadas.

Adicionalmente, y con el fin de ampliar la cobertura de la ayuda, **también se permite a las Entidades del Tercer Sector acreditar que las personas cumplen los requisitos.** Es decir, las entidades pueden realizar la valoración y el escrutinio del cumplimiento de los requisitos, trasladarlo al INSS y acompañar en todo el proceso de solicitud de la prestación a las potenciales personas beneficiarias (aunque no debe ser obligatoriamente así). Esta tarea la podrán realizar las Entidades del Tercer Sector inscritas en el registro que se creará de Mediadores Sociales que cumplan los requisitos establecidos. Con este cambio se prevé que pueda llegar a 40.000 personas, aumentando así la cobertura y la flexibilidad del IMV.

Asimismo, la modificación de la ley para aumentar su cobertura permite que, cuando no se reúna el requisito de vulnerabilidad económica en el ejercicio anterior, se pueda solicitar el IMV en base a la situación del año en curso utilizando los datos de la seguridad social o una declaración responsable.

## ¿Qué ocurre con mi solicitud?

### ► Documentación incompleta y subsanación de errores

En caso de ser necesario la entidad gestora puede requerir documentación adicional durante la tramitación, dando un plazo de 10 días para aportarla antes de que caduque el procedimiento, tal y como explican las personas que ayudan a tramitar la ayuda entrevistadas. Esto provoca cuellos de botella en la obtención de la ayuda. En primer lugar, **es necesario que el usuario revise periódicamente el correo electrónico, y sin embargo, este tiempo no siempre es suficiente y hace que los solicitantes o bien tengan que volver a iniciar el procedimiento, o bien lo abandonen**. A veces le espera para recibir documentación de otras administraciones es larga, como es el caso del número de la Seguridad Social que tarda semanas.

En caso de la posibilidad contemplada en la normativa de poder añadir documentación posteriormente, **existe inseguridad sobre si la administración la ha recibido, sobre todo en el caso de realizar la solicitud por correo certificado o Cl@ve**. Ante esta duda las posibles soluciones son o bien volver a iniciar la solicitud, con riesgo de que se rechacen ambas por estar duplicadas, o bien esperar a la resolución para saber si se recibió o no la documentación.

**Los problemas detectados en la aportación de documentación posterior a la solicitud provienen de una normativa con una redacción compleja y que no facilita la situación por las personas solicitantes**. En primer lugar, y como ya se ha visto, al no aclarar su derecho a no presentar documentos ya en manos de cualquier administración. En segundo lugar, al no especificar las garantías contempladas en el art. 95 LPAC respecto a la caducidad del procedimiento por no aportar documentos. El Decreto Ley del IMV establece que para subsanar errores en la documentación es necesario el requerimiento expreso de la administración, un período de tres meses por el solicitante para subsanar la solicitud y entonces la declaración expresa administrativa de la misma. Se sigue la regla general del art. 95 LPAC, pero con menos salvaguardias por el solicitante, ya que el artículo guarda silencio sobre la necesidad de negligencia del interesado en relación con documentos indispensables para resolver.

### ► Transparencia y plazos de resolución

Una vez presentada la solicitud, la entidad gestora pasa a valorar primeramente el requisito de vulnerabilidad económica, comprobando la renta media del año anterior. Si ésta se encuentra por debajo del umbral establecido, se admite a trámite y se pasa a valorar el resto de los requisitos. La fecha máxima de resolución será de 6 meses desde la fecha de entrada de la solicitud. **Las personas entrevistadas explican que el proceso se alarga entre 4 y 6 meses en la mayoría de los casos,**

**y que estos plazos resultan demasiado largos por una unidad en situación de emergencia social.**

Más aún, las personas entrevistadas que apoyan la tramitación de la ayuda indican que las solicitudes se resuelven a menudo por silencio administrativo negativo, por lo que los solicitantes desconocen los motivos de denegación.

**Los datos oficiales publicados muestran que la mayoría de las denegaciones han sido provocadas por el incumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica** (el 60% de las solicitudes superaron los umbrales de renta y patrimonio). El segundo motivo se debe a la falta de acreditación de la unidad de convivencia (10%), por lo que se introdujo una modificación que daba la posibilidad de acreditarla mediante un informe de reconocimiento de la situación de convivencia por parte de los trabajadores sociales de las entidades colaboradoras del IMV. Sin embargo, existe **poco conocimiento sobre los motivos por los que se deniegan las solicitudes**, según denuncian las entidades sociales. La Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de 2021 indicaba que un 14,3% de los hogares solicitantes en situación de pobreza severa todavía no conocían el motivo de denegación (Fundació Foessa, 2021).

En caso de ser denegado el mecanismo para presentar alegaciones es también complicado y de corto plazo, a la vez que a menudo no se indica con detalle el motivo de denegación para su subsanación.

### ► Forma de pago

En caso de que se apruebe la solicitud del Ingreso Mínimo Vital, éste se pasa cobrar en efecto retroactivo desde el primer día del mes siguiente a la presentación de la solicitud. El pago se realiza de forma mensual mediante transferencia bancaria. **Por este motivo, es necesario que el titular de la prestación disponga de una cuenta bancaria, requisito que no cumple toda la población que solicita la ayuda.**

**Además, limitar el ingreso en la cuenta del titular de la unidad de convivencia puede generar importantes desigualdades, especialmente de género, entre las personas adultas que la constituyen.**

## II. LA RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA (RGC)

### ¿Cómo es y a quién se dirige?

La Renta Garantizada de Cataluña (RGC) es una prestación mensual de derecho subjetivo que se concede por un período de dos años renovable sucesivamente mientras se mantengan los motivos que provocaron la concesión. Está dirigida a personas o unidades familiares en riesgo de pobreza o exclusión social que no superen los umbrales de renta y patrimonio establecidos. La prestación garantizada puede acompañarse de una prestación complementaria adicional, condicionada al compromiso de seguir un plan de inclusión social o de inserción laboral, que tiene carácter temporal y es evaluable anualmente.

### Contexto

La RGC es una prestación no contributiva que tiene como objetivo asegurar una renta mínima a las personas en situación de pobreza o exclusión social en el territorio catalán. La iniciativa legislativa nació debido a la emergencia social y al aumento de la pobreza provocada por la crisis económica de 2008, y fue aprobada el 15 de mayo de 2017 con la Ley 14/2017. La finalidad de la prestación es otorgar unos ingresos mínimos a aquellas personas en situación de necesidad que no pueden acceder a otros mecanismos de protección, y es por tanto una prestación subsidiaria. Sin embargo, con la reciente introducción del Ingreso Mínimo Vital, la Renta Garantizada de Cataluña actúa como complemento de éste cuando la prestación autonómica supera el mínimo estatal.

### Reparto de competencias

Es una prestación financiada con cargo al presupuesto de la Generalidad sin límite presupuestario, y forma parte de las prestaciones sociales de carácter económico de la Generalidad de Cataluña. La Dirección General competente en materia de Renta Garantizada es la responsable de la gestión económica y administrativa de la prestación, y valora y resuelve las solicitudes. Las entidades encargadas de la intervención técnica de carácter básico son el Sistema Público de Empleo y los profesionales referentes de los servicios sociales básicos, que también elaboran los acuerdos de inclusión laboral y social. También está previsto por el reglamento el despliegue de las Tablas de coordinación territorial que agruparían a los entes anteriores y las entidades del Tercer Sector Social a fin de llevar a cabo funciones de coordinación técnica.

### Datos de implementación y cobertura

En septiembre de 2021 contaba con 169.473 personas beneficiarias agrupadas en 101.623 expedientes, según los últimos datos oficiales publicados. El 71,6% de éstas pertenecen al colectivo SOC, que incluye a las personas beneficiarias de la presta-

ción de la RGC o el complemento de pensiones, prestaciones y otras ayudas para personas activables, y el 30,3% restante forma parte del colectivo de Protección Social, que hace referencia al complemento por pensionistas y beneficiarios de prestaciones no activables. Se calcula que sólo un 11,2% de la población que vive bajo el umbral de la pobreza es beneficiaria de la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2019).

El número de beneficiarios ha ido en aumento a lo largo de los últimos cuatro años, donde se han realizado un total de 183.781 solicitudes. Durante el primer año de implementación, un 74% de las solicitudes eran denegadas por incumplimiento de los requisitos y únicamente el 10% los cumplían. Las cifras han mejorado en el último año (de enero a septiembre de 2021) donde el 36% de las solicitudes cumplían los requisitos, aunque más de la mitad de las solicitudes (64%) se siguen denegando por incumplimiento.

## VALORACIÓN DE LOS DISEÑOS NORMATIVOS Y LAS BARRERAS DE ACCESO DE LA RGC

### ¿Cómo sé que existe la ayuda?

#### ► Proceso de identificación de las potenciales personas beneficiarias

No es público.

Uno de los motivos de la baja cobertura de la Renta Garantizada de Ciudadanía en la población bajo el umbral de pobreza es el desconocimiento de su existencia. **Profesionales de la administración y de las entidades sociales explican que las personas atendidas no siempre conocen la prestación.** Por ejemplo, el 53,4% de las personas atendidas por Cáritas Gerona afirman que desconocen la ayuda, y casi el 65% piensan que no tienen derecho a ello. Este hecho se explica en parte porque las personas en situación administrativa irregular no cumplen los requisitos y, en consecuencia, Servicios Sociales y las entidades sociales no les informan sobre la ayuda.

*Me enteré de la existencia de la ayuda porque una amiga me lo envió por Whatsapp.*

**Familia solicitante de la RGC**

#### ► Información disponible y clara

Si la persona interesada quiere obtener información sobre la RGC, **puede hacerlo a través de los medios telemáticos, a través de teléfonos de asistencia gratuita y también de forma presencial.**



Entre los medios telemáticos destaca "el Asistente virtual de la RGC", que es un sistema automatizado que, a través de varias preguntas al usuario, da un resultado orientativo sobre el cumplimiento de los requisitos y da cita previa para solicitarlo presencialmente en la oficina más cercana.

Sin embargo, **la obligatoriedad de pedir cita previa para poder ser atendido presencialmente es un obstáculo que, además, no está apoyado por la Ley de Procedimiento Administrativo Común ni la equivalente normativa catalana,**<sup>10</sup> tal y como se expondrá más adelante. Por tanto, no se informa correctamente a la ciudadanía del derecho a ser atendido en persona sin cita previa, y sin que sea necesario justificar la urgencia del trámite.

## ¿Cómo inicio la solicitud?

### ► Puntos de acceso

Para realizar el trámite de la prestación las personas atendidas deben dirigirse a las Oficinas de Trabajo de la Generalitat (69 en todo el territorio), o bien a las Oficinas de Atención Ciudadana o de Asuntos Sociales y Familias. **Algunas entidades del Tercer Sector explican que la dificultad del trámite y la justificación de los requisitos comporta que muchas veces las personas atendidas tengan que dirigirse más de dos veces, y que necesiten recurrir a las entidades sociales o los Servicios Sociales por asesoramiento y información.** También, en menor medida, buscan apoyo de amigos o familiares o incluso se llega a pagar por el trámite.

**Profesionales de las entidades entrevistados denuncian que la comunicación entre el usuario y los técnicos de las Oficinas de Trabajo no siempre permite a la persona atendida entender qué documentación debe presentarse, y que el acompañamiento y el apoyo es insuficiente.** Esto comporta que las entidades hagan de intermediarias entre la Administración y el usuario, situación que se ha visto agravada recientemente frente al colapso de Servicios Sociales y la falta de presencialidad provocada por la pandemia de la COVID-19. El resultado de las barreras que se encuentran a la hora de realizar las gestiones necesarias es que los profesionales acaban sufriendo a la persona.

*Yo no sé de esas cosas. Me lo hizo una chica que nos ayuda a pedir ayudas en el barrio.*

### Familia solicitante de la RGC

Sin embargo, está previsto por reglamento el despliegue de las Mesas de Coordinación Territorial, que agruparían a los diversos actores de la Administración y las

<sup>10</sup> Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.

entidades sociales en divisiones territoriales a fin de llevar a cabo funciones de coordinación técnica, por lo que se prevé que se pueda ampliar así el abanico y la calidad del soporte en el proceso de tramitación y el seguimiento de los planes de inclusión.

### ► Canales de comunicación con la administración

**La información enviada por correo certificado puede ser recogida con retraso, lo que resulta problemático especialmente en las notificaciones de requerimiento de documentación**, ya que se dispone de un plazo de sólo 15 días para aportarla, a partir del día siguiente de recibir la notificación.

Aunque en algunos casos se utilizan los mensajes por SMS o correo electrónico, éstos son únicamente por comunicaciones extraordinarias.

## ¿Soy apto para recibir la ayuda?

### ► Coherencia de los requisitos con la ayuda

**Los requisitos de acceso comportan que varios perfiles queden excluidos a pesar de encontrarse en situación de riesgo de pobreza y exclusión social.**

En primer lugar, la mayoría de las denegaciones se dan por superar los umbrales de ingresos. Referentes de las entidades sociales que trabajan en la tramitación de la RGC explican que se encuentran **dificultades al justificar la situación de vulnerabilidad económica de hogares que, aunque sobrepasan los umbrales, se encuentran en riesgo**. El mismo problema se encuentra en cuanto a los umbrales de patrimonio, ya que puede que, aunque se disponga de patrimonio más allá de la vivienda habitual y el transporte básico, éste no aporte los rendimientos necesarios para paliar la situación de necesidad. Al mismo tiempo, debería poder convertirse este patrimonio en líquido para poder hacer frente.

En segundo lugar, **los requisitos relacionados con la situación laboral conllevan la exclusión de muchas personas. La prestación es compatible únicamente con el trabajo a tiempo parcial y sólo en algunos casos** (familias monoparentales o numerosas y los parados de larga duración mayores de 55 años). De esta forma se excluyen incluso las personas que tienen unos ingresos derivados del trabajo inferiores a los umbrales. **También quedan excluidas las personas desempleadas en caso de que se haya abandonado voluntariamente la actividad laboral durante el año previo a la solicitud**, exceptuando motivos de baja voluntaria por razones acreditadas de trastorno mental diagnosticado o de toxicomanía, o ser víctima de violencia machista. La percepción de ayudas y prestaciones estatales por desempleo y para el empleo también impiden la percepción total de la Renta Garantizada, aunque pueden acceder a un complemento para equiparar los importes de las ayudas.

Asimismo, la prestación se dirige a unidades familiares, cuya definición aumenta la complejidad de los requisitos y comporta la exclusión de varios perfiles y situacio-

nes habitacionales. Dado que la unidad engloba a las personas con vínculos familiares que conviven en una misma vivienda con el límite de un solo expediente por hogar, se excluyen los núcleos familiares que conviven en un mismo domicilio. Sólo si se acredita debidamente una situación excepcional puede concederse en un mismo hogar más de una prestación de la RGC, y durante el plazo máximo de un año.

**También se encuentran excluidas las personas jóvenes de 18 a 23 años,<sup>11</sup>** incluidas las personas jóvenes extuteladas que al cumplir los 18 años no cobran ninguna prestación se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad. Aunque no existe límite máximo de edad, las personas receptoras de pensiones contributivas y no contributivas también quedan excluidas de la prestación, aunque pueden recibir el complemento para equiparar las ayudas con la renta garantizada.

**Otros colectivos excluidos son las personas sin hogar, las que se encuentran en situación administrativa irregular, las personas que se encuentran ingresadas en centros penitenciarios o las que tienen una prestación pública o privada de servicio residencial permanente.** También quedan excluidas las personas que no han interpuesto una reclamación judicial en relación con una pensión de alimentos o compensatoria a la que tienen derecho pero que no perciben.

El análisis del diseño de la RGC realizado por Ivàlua indica que, a pesar de la gran mayoría de la población elegible es población en riesgo de pobreza severa, algunas cuestiones provocan que parte de esa población no sea elegible. Esto provoca que la eficiencia horizontal, que hace referencia a la proporción de la población diana que es elegible, sea reducida: del total de hogares en riesgo de pobreza severa sólo el 38,1% son elegibles para RGC. **Se destaca el criterio de incompatibilidad con el trabajo, así como aquellas características que hacen que la población no elegible sufra situaciones de pobreza de carácter sobrevenido, mientras que la población elegible sufre una pobreza de carácter estructural** (Ivàlua, 2021).

## ► Justificación de los requisitos

**La recopilación de documentación para acreditar el cumplimiento de los requisitos es uno de los principales cuellos de botella identificados por las personas que trabajan con la RGC.** Se encuentran problemas al entender qué documentos deben aportarse y en el proceso de conseguirlos.

*Me pedían mucha documentación  
que no sabía dónde ir a buscar.*

**Familia solicitante de la RGC**

<sup>11</sup> Exceptuando a los que tienen menores o personas con discapacidad a cargo, son huérfanas de ambos progenitores, han sido víctimas de violencia machista en el ámbito del hogar o disponen de un informe de riesgo de exclusión social de los servicios públicos.

Se destacan **dificultades en la justificación de la vulnerabilidad económica, que debe acreditarse con los extractos bancarios de todas las cuentas de la unidad familiar y las nóminas de todas las personas beneficiarias durante los últimos dos meses en la solicitud**. También es necesario obtener a través de la web de la Agencia Tributaria un documento de datos fiscal actualizados y documentos acreditativos de la propiedad de bienes muebles. Todo ello comporta una carga administrativa que hace que familias que cumplirían con los requisitos abandonen el proceso o no lleguen a recopilar la documentación a tiempo.

Para acreditar la residencia continuada y efectiva durante 24 meses, se da flexibilidad en la documentación para justificarla. Se aceptan por ejemplo recibos de compras o servicios realizados en Cataluña, certificados escolares, certificados de visitas médicas o quejas o denuncias a la Administración. De esta forma los hogares que tienen problemas vinculados con el empadronamiento disponen de un recurso para acreditar su residencia en el territorio.

Cabe destacar también que **varios requisitos se valoran internamente mediante una consulta de interoperabilidad de todas las aplicaciones a las que el equipo de gestión puede acceder**. Estos incluyen la declaración de la renta, el informe de la vida laboral, el certificado histórico de empadronamiento y el de convivencia y el certificado de reconocimiento de discapacidad y monoparentalidad si lo ha emitido la Generalidad de Cataluña, entre otros. Por tanto, en estos casos se respeta el derecho contemplado en LPAC de no presentar documentos que ya se encuentren en poder de las administraciones públicas.

## ► Incompatibilidades

El RGC es **incompatible con otros ingresos, como las rentas del trabajo** - con algunas excepciones por los contratos a tiempo parcial - salvo las prestaciones económicas, públicas y privadas de dependencia, de becas escolares de comedor y transporte, de urgencia para evitar desahucios, de becas públicas para estudiar y los que se establezcan con la finalidad explícita de complementar la renta garantizada de ciudadanía. **Dado que las personas beneficiarias tienen la obligación de solicitar todas las prestaciones económicas a las que puedan tener derecho, al ser la última red de protección social, éstas se computan como ingresos por la unidad solicitante y dificultan el cumplimiento de los requisitos de vulnerabilidad económica**. Son de ejemplo las ayudas al alquiler convocadas por la Generalidad de Cataluña, a las que en muchos casos tienen derecho las personas en situación de riesgo de pobreza o exclusión social. Varias personas que trabajan en las entidades sociales denuncian que, en situación de sobre-esfuerzo por el pago de la vivienda, las ayudas al alquiler no son suficientes y es necesario que se compatibilicen con la Renta Garantizada.

## ► Formas alternativas de demostrar los requisitos

Se permite que, en diversas situaciones, las personas solicitantes reciban la prestación sin cumplir los requisitos. Estos casos deben ser acreditados con un informe técnico perceptivo, que indique que la persona se encuentra en situación de especial necesidad o urgencia. Así, se amplía el acceso a personas inicialmente excluidas en supuestos concretos. Sin embargo, es necesario que éstas se dirijan a los Servicios Sociales públicos competentes, lo que también puede levantar ciertas barreras, como se verá más adelante.

## ¿Qué ocurre con mi solicitud?

### ► Documentación incompleta y subsanación de errores

La subsanación de errores cuando falta documentación es posible, pues se pueden realizar requerimientos tanto en el momento de realizar la solicitud como posteriormente una vez ésta se está valorando. **En estos casos el tiempo de tramitación se alarga o incluso caduca, al disponer únicamente de un plazo de 15 días para aportar la documentación requerida.** No se especifican pues las garantías contempladas en el art. 95 de LPAC donde se establece que la caducidad del procedimiento vendrá después de un requerimiento y exigirá la negligencia del afectado.

Además, **el servicio único para poder notificarlo es por correo certificado, el cual no siempre funciona de forma ágil.** Todo ello comporta que entrar en el circuito del requerimiento llegue a suponer el abandono de la solicitud.

### ► Transparencia y plazos de resolución

Los plazos de resolución efectivos de las solicitudes de la RGC se han ido acortando durante los últimos cuatro años desde la implementación de la ayuda, hasta el plazo actual que es de 4 meses desde la entrada de la solicitud. Los cambios han ido acompañados de ajustes del dimensionamiento de la plantilla para dar cumplimiento al plazo de resolución, según explica la responsable del equipo de gestión de la prestación. Éstas se valoran según la fecha de entrada al sistema, y actualmente el tiempo de resolución es de aproximadamente 3 meses, y depende sobre todo de si en la solicitud inicial consta toda la documentación, en cuyo caso la resolución se puede llegar a resolver en 1 mes, o si se entra en el circuito de requerimientos.

**Los referentes de las entidades sociales explican que la comunicación de la resolución no siempre llega, aunque a diferencia del Ingreso Mínimo Vital el silencio administrativo es positivo, y por tanto si no se resuelve el expediente en 4 meses éste queda resuelto favorablemente. Sin embargo, la demora sigue siendo excesiva por las personas susceptibles de recibir la RGC puesto que se encuentran en una situación económica donde la espera provoca angustia y sufrimiento.**

*Esperé mucho por la respuesta, total para que me la denegaran. La espera fue un problema, tuvieron que ayudarme.*

### Familia solicitante de la RGC

En lo que se refiere a las resoluciones desfavorables, en ellas se indica el motivo de incumplimiento, de acuerdo con la obligación legal de motivar la denegación notificada. Sin embargo, el motivo no siempre resulta suficientemente claro. En estos casos, trabajadores de las entidades sociales explican que los profesionales de los servicios sociales aclaran el motivo de denegación. El principal motivo de incumplimiento según los últimos datos oficiales publicados es superar los ingresos establecidos en la ley (29%). El segundo motivo más frecuente es que el titular o alguna de las personas beneficiarias trabajen a jornada completa (12%). Otros motivos de incumplimiento son no acreditar la unidad familiar correctamente (10%), no acreditar la residencia continuada y efectiva en Cataluña (7%), tener bienes muebles e inmuebles suficientes (6%) o trabajar a tiempo parcial (6%).

#### ► Forma de pago

Se permite que el pago se efectúe en una cuenta bancaria distinta al titular, a una tercera persona que lo represente o una entidad que atienda al destinatario, flexibilizando así la necesidad de disponer de una cuenta bancaria.

## ¿Cómo mantengo la ayuda?

#### ► Opción de mantener la ayuda

La RGC es un derecho que se mantiene indefinidamente mientras se cumplan los requisitos, pero que es necesario renovar cada dos años. En caso de que la situación haya cambiado este trámite, puede suponer una carga administrativa adicional.

En cambio, el mantenimiento de la prestación complementaria de inserción y activación es más compleja, puesto que es objeto de revisión a los 12 meses en función del cumplimiento del plan. Añadir condicionantes y requisitos quita universalidad a la prestación y aumenta el riesgo de no tener acceso o perder el complemento, haciendo que las personas beneficiarias puedan tener un impacto emocional y desincentivarse.

### III. PRESTACIÓN ECONÓMICA DE ESPECIAL URGENCIA (PEEU) PARA EL PAGO DE DEUDAS DE RENTAS DE ALQUILER

#### ¿Cómo es y a quién se dirige?

La prestación de especial urgencia para el pago de deudas de alquiler se fijará de acuerdo con la deuda acreditada por un período máximo de 12 meses, con la posibilidad de acceder a una prestación complementaria temporal para dar continuidad al pago del alquiler. Está dirigida a una persona o unidad de convivencia que debido a deudas de alquiler se encuentre en riesgo de exclusión residencial, que se acredita con un informe de Servicios Sociales.

#### Contexto

Las prestaciones de especial urgencia para el pago de deudas de alquiler forman parte de las prestaciones de urgencia social por la vivienda, que son un conjunto de prestaciones no contributivas que tienen la finalidad de prevenir la exclusión social que supone o puede suponer la pérdida de la vivienda. Estas prestaciones se otorgan desde el año 2011 en base tanto a la normativa propia, Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, como a la estatal, Real Decreto 106/2018 por el que se regula el Plan Estatal de la Vivienda 2018-2021. La prestación por deudas de alquiler es la ayuda más concedida en 2020 de entre las ayudas de especial urgencia por la vivienda, pues representa el 67,5% del total de estas prestaciones, y la ayuda complementaria para dar continuidad al pago del alquiler representa el 10,4%. También se incluyen dentro de las prestaciones de urgencia de vivienda la prestación por deuda hipotecaria, por pérdida de vivienda y en el último 2021 también una ayuda especial por la COVID-19.

#### Reparto de competencias

Estas prestaciones se otorgan a nivel autonómico de acuerdo con las dotaciones presupuestarias de la Agencia de la Vivienda de Cataluña. Ésta es la encargada de la concesión de estas ayudas, que se pueden solicitar a las entidades colaboradoras. Estas son las bolsas de alquiler de la Red de mediación para el alquiler social, las oficinas locales de vivienda, las administraciones o empresas públicas de ámbito local y las entidades sin ánimo de lucro que suscriben un convenio de colaboración con el Agencia de la Vivienda de Cataluña con el fin de facilitar los trámites de presentación y gestión de las solicitudes. Desde el año 2018, la competencia en gestión de expedientes en la ciudad de Barcelona se traspaasa al Consorcio de Vivienda de Barcelona.

## Datos de implementación y cobertura

El número de ayudas concedidas fue de 1.301 ayudas en 2011, y fue en aumento hasta el máximo de 2.208 ayudas en 2014, punto donde se empezaron a reducir hasta las 1.054 ayudas concedidas en el último 2020..

## VALORACIÓN DE LOS DISEÑOS NORMATIVOS Y LAS BARRERAS DE ACCESO DE LA AYUDA PARA EL PAGO DE DEUDAS DE RENTAS DEL ALQUILER

### ¿Cómo sé que existe la ayuda?

#### ► Información disponible y clara

Ante el cierre de las oficinas originado por la pandemia de la COVID-19, se creó el **teléfono de asistencia gratuita "Vivienda te llama" en la ciudad de Barcelona, donde el usuario es asesorado personalmente y se envían manuales detallados sobre todos los pasos para realizar el trámite online y también para preparar el trámite presencial.**

De esta forma se facilita a la persona atendida el seguimiento de las instrucciones correctamente y la simplificación del proceso de tramitación. **El teléfono de asistencia ha facilitado la comunicación con los usuarios y ha permitido una mejora organización de la atención presencial dada las restricciones de aforo.**

### ¿Cómo inicio la solicitud?

#### ► Puntos de acceso

La solicitud de la prestación se puede realizar a través de medios telemáticos, o bien de forma presencial a través de varios canales (en las Oficinas Locales de Vivienda, en las sedes de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, en las Oficinas del Consorcio de Vivienda de Barcelona, en las bolsas que forman parte de la Red de mediación para el alquiler social...). **De esta forma, y dado el reparto de las oficinas por el territorio, se facilita la cobertura de la atención presencial. Hay que tener en cuenta pero que en algunos puntos de acceso se exige pedir cita previa.** Este requerimiento no es coherente con el fin de las prestaciones, que es la de atender una situación de especial urgencia. Además, es contrario al derecho a que las personas puedan dirigirse al registro sin cita previa, tal y como se expone más adelante.



## ► Proceso de solicitud y trámite online

Para realizar el trámite online es necesario disponer de un ordenador, conexión a internet, y correo electrónico, los cuales no siempre tienen las personas que piden una ayuda de emergencia social. Además, para solicitar la ayuda por la deuda de alquiler es necesario disponer de un certificado de identificación digital, como puede ser el IdCAT Móvil, Cl@ve, el DNI electrónico o el idCAT Certificado. El requerimiento de una identidad digital presenta una barrera digital para las personas que no disponen de ella y que, en medio de una situación de urgencia para mantener la vivienda, se ven obligados a realizar un trámite adicional para obtenerla. Sin embargo, se informa a las personas solicitantes de cómo obtener el IdCat Móvil, cuyo trámite es relativamente sencillo y rápido si se dispone de la documentación requerida (DNI, TIE y tarjeta sanitaria o MUFACE) y de teléfono móvil.

Sin embargo, hay que destacar que **se respeta el derecho a no relacionarse digitalmente con la administración, dado que la solicitud también se puede realizar presencialmente.**

## ► Canales de comunicación con la administración

A partir de enero de 2021 se estableció la comunicación telemática siempre que la persona solicitante deba aportar los datos de contacto necesarios. En el trámite de solicitud online se marca por defecto esta opción, que debe desmarcarse en caso de preferir las notificaciones en papel por correo certificado. Es decir, **aunque se respete el derecho a no relacionarse con la administración de forma digital, se da un empujoncito o "nudge" para facilitar la comunicación a través de correo electrónico y SMS, medios más rápidos que el correo postal y que por tanto aceleran la comunicación de los requerimientos y las resoluciones.**

## ¿Soy apto para recibir la ayuda?

### ► Coherencia de los requisitos con la ayuda

Uno de los requisitos que pueden resultar difíciles de cumplir por las personas que piden una ayuda de urgencia para el pago de deudas de alquiler es la vigencia del contrato de alquiler por un período igual o superior a 12 meses desde el momento en que deba emitir la resolución. Esto supone que **el período que efectivamente se requiere sea de al menos 15 meses desde el momento de solicitud (que tiene un plazo de resolución de 3 meses), aunque en la práctica se aconsejan dos años de vigencia.** Es a menudo necesaria pues la mediación con la persona propietaria de la vivienda, que debe acceder a prolongar la vigencia del contrato y llegar a acuerdos para el pago de las mensualidades. Aunque la propia administración

ayuda a realizar esta mediación, reducir o eliminar el período de vigencia requerido podría expandir el acceso a la ayuda.

Éste ha sido el caso con la nueva línea de ayudas de especial urgencia por la vivienda originada por la COVID-19. **Los requisitos para la nueva ayuda son tales que, dadas unas situaciones concretas (encontrarse en situación de EERTO, paro, o disminución de ingresos derivado del impacto de la COVID-19), se relajan otros requisitos difíciles de conseguir cómo son los 12 meses de vigencia de contrato. Quitar este requisito ha ayudado a agilizar el proceso en gran medida y ha incrementado el número de solicitudes.**

### ► Justificación de los requisitos

**La documentación necesaria para acreditar el cumplimiento de los requisitos puede provocar cuellos de botella que impiden el acceso cuando las personas no aportan toda la documentación requerida o ésta no es correcta.** Por ejemplo, cuando el NIE está caducado o no se aportan las tres últimas nóminas previas a la presentación de la solicitud de todos los miembros de la unidad de convivencia.

Una de las personas entrevistadas explica que una de las dificultades que aparecen relativas a la documentación se da porque debe justificarse el pago de todos los importes del alquiler no cubiertos por la ayuda. **Si por ejemplo una solicitud carece de este justificante ese mes no se puede efectuar el trámite, y el próximo mes debe volver a actualizar el importe de la deuda y el resto de documentación, haciendo que se alargue el procedimiento.**

Asimismo, la necesidad de acreditar la urgencia y especial necesidad mediante la aportación de un informe de Servicios Sociales comporta que la persona deba dirigirse previamente a la solicitud a la administración, y que seguidamente tenga que justificar la situación de vulnerabilidad con el resto de documentación requerida.

## ¿Qué ocurre con mi solicitud?

### ► Documentación incompleta y subsanación de errores

La normativa no formaliza los procedimientos para subsanar una solicitud con documentación incompleta, y por tanto se acoge a la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), que regula todas estas cuestiones. Sin embargo, y dado que se trata de una ayuda de emergencia, **es conveniente que se formalice el procedimiento en la normativa de la prestación en cuestión y se den todos los detalles, puesto que se trata de casos donde el solicitante ni conoce ni puede conocer la LPAC.**

Sin embargo, en la práctica, **las personas solicitantes tampoco leen la normativa y son informadas directamente por la administración en caso de que se les requiera documentación después de realizar la solicitud.** Por la entrevista a una técnica de ayudas al alquiler del Consorcio de Vivienda de Barcelona sabemos que se dan 10 días para aportar la documentación en caso de requerimiento. De todas formas, tienen acordado un plazo más amplio con la Generalitat, antes de que caduque el procedimiento. Éste es de 90 días desde la notificación y la confirmación con Servicios Sociales para que sean concededores de la documentación requerida.

### ► **Transparencia y plazos de resolución**

El plazo máximo para dictar resolución es de 3 meses, y en la práctica los plazos varían en caso de que sean expedientes pendientes de desahucio donde se resuelve rápidamente, o el resto de los casos donde se tarda entre 2 y 3 meses, según una técnica de la Administración entrevistada. La resolución se publicará cada martes mediante la exposición a listas públicas en tablones de anuncios. De forma complementaria se informa por los medios electrónicos que se disponen. **Se cumple con la obligación de notificar la resolución y en los plazos establecidos, por lo que no se da la situación de mala administración provocada por el silencio administrativo.**

## ¿Cómo mantengo la ayuda?

### ► **Opción de mantener la ayuda**

Al tratarse de una ayuda puntual no se puede mantener, a menos que la unidad de convivencia esté sujeta a un proceso judicial de desahucio o sea mujer en situación de violencia machista, casos en que se puede acceder a una prestación complementaria por un máximo de 24 meses.

Para el resto de los casos, **la prestación puntual no podrá volver a solicitarse hasta que haya transcurrido un mínimo de un año entre la fecha de resolución de la concesión y la nueva solicitud. Esta condición se puede considerar incoherente con la finalidad de la ayuda.**

## IV. AYUDA DE URGENCIA SOCIAL PARA FAMILIAS CON NIÑOS DE 0 A 16 AÑOS

### ¿Cómo es y a quién se dirige?

La ayuda de urgencia social para familias con niños es una prestación mensual con una duración de seis meses. Es una ayuda puntual y su concesión no da derecho a la prestación en convocatorias posteriores. Está dirigida a niños menores de 16 años que viven en Barcelona en unidades familiares en riesgo de pobreza, que pueden obtener una ayuda por hijo.

### Contexto

El Ayuntamiento de Barcelona aprobó en diciembre de 2014 un “plan de rescate social” que se destinó en parte a un programa de ayudas para niños en situación de pobreza, para reducir el nivel de pobreza infantil. Se trata de una medida política local complementaria a las ayudas existentes contra la pobreza y dirigida a familias con niños. La primera convocatoria de estas ayudas fue en 2015, y se ha convocado anualmente.

### Reparto de competencias

Estas prestaciones se otorgan a nivel local de acuerdo con las dotaciones presupuestarias del Ayuntamiento de Barcelona, estando el otorgamiento sujeto a disponibilidad presupuestaria. La competencia para resolver la concesión de las prestaciones corresponde al Instituto Municipal de Servicios Sociales de Barcelona.

### Datos de implementación y cobertura

En 2015 las ayudas se concedieron a 6.470 unidades familiares, agrupando a 11.015 niños. Entre 2015 y 2018, el número de familias perceptoras aumentó un 22%. La última convocatoria se publicó en mayo de 2021, y la aprobación definitiva se ha dado a 6.913 familias, lo que supone una disminución del 12% respecto a 2018.

Los datos de la evaluación realizada por Ivàlua indican que el año con mayor cobertura fue en 2016, donde la ayuda alcanzó el 29,1% de los niños en situación de pobreza moderada en la ciudad de Barcelona y el 50% en riesgo de pobreza severa. En el último año evaluado, en 2018, la ayuda alcanzó el 20,4% de los intentos en riesgo de pobreza moderada y el 36,4% en pobreza severa en Barcelona. La reducción de la cobertura es consecuencia de la reducción de las personas beneficiarias entre ambos años.

## VALORACIÓN DE LOS DISEÑOS NORMATIVOS Y LAS BARRERAS DE ACCESO DE LA AYUDA DE URGENCIA SOCIAL PARA FAMILIAS CON NIÑOS DE 0 A 16 AÑOS

### ¿Cómo sé que existe la ayuda?

#### ► Proceso de identificación de las potenciales personas beneficiarias

Las familias susceptibles de ser beneficiarias de la prestación se identifican mediante la aplicación de un algoritmo que detecta el cumplimiento de los requisitos. Seguidamente se aprueba un listado provisional de personas beneficiarias a las que se les remite un mensaje SMS que les informa de la condición de posibles beneficiarias y que contiene el enlace para aceptar la ayuda. De esta forma la Administración actúa de forma proactiva en el proceso de identificación de las personas beneficiarias, reduciendo así las limitaciones de acceso a la prestación por desconocimiento. Éste es el principal canal por el que las personas beneficiarias se enteran de la prestación y de los plazos a los que hay que dar cumplimiento.

Aquellas personas que no son seleccionadas mediante el algoritmo también pueden solicitar la ayuda mediante una alegación a la publicación de la convocatoria, por lo que es necesario que tengan conocimiento de la ayuda y de las fechas exactas para presentar instancias. Aunque la prestación se otorga desde 2015 y es muy conocida entre la población de Barcelona con hijos menores de 16 años a cargo (y especialmente en el colectivo de personas y familias que están en seguimiento por parte de los Centros de Servicios Sociales), es difícil que la población diana conozca con tiempo suficiente las fechas en las que sale publicada la convocatoria, ya que éstas varían según la aprobación anual de los presupuestos del Ayuntamiento. Las personas que tienen conocimiento previo de la prestación a inicios de cada año preguntan cuándo saldrá publicada la convocatoria en la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas, o se enteran por parte de los profesionales de Servicios Sociales.

Los canales existentes para conocer la prestación no son de fácil acceso a la ciudadanía ya que ésta no accede regularmente al BOPB ni siquiera a la web de Servicios Sociales. En consecuencia, la forma que tiene la población habitualmente de conocer la prestación y los plazos de presentación de solicitudes es o bien a través de la iniciativa propia de preguntar directamente o, en la mayoría de los casos, a través 'del boca a boca'. Eso implica que, en muchas ocasiones, cuando la persona tiene conocimiento de la prestación ya se le ha pasado el plazo de presentación de la solicitud, que es de sólo 10 días hábiles desde la publicación de la convocatoria.

## ¿Cómo inicio la solicitud?

### ► Puntos de acceso

La mayoría de las solicitudes de la convocatoria de la ayuda del año 2021 se han presentado telemáticamente mediante el formulario que se envió por SMS (12.379 solicitudes). La presentación presencial de la solicitud en la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas o en las Oficinas de Atención al Ciudadano mediante una alegación ha supuesto 3.593 instancias. La prestación es fácilmente accesible de las dos maneras. La responsable del IMSS explica que una persona se dirige entre 4 y 5 veces a la Administración de media. Una primera vez es para la presentación de la solicitud, una segunda para conocer si después de la pertinente evaluación tiene aprobada o no la prestación, una tercera para recoger la tarjeta en la que se le realizará el pago y una cuarta o quinta para conocer cuándo y cómo se le efectuará el pago efectivo o por reclamaciones y quejas.

### ► Proceso de solicitud y trámite online

El proceso de solicitud de la prestación por aquellas familias que reciben el mensaje SMS consiste únicamente en pulsar el enlace en el formulario, rellenarlo con los datos del solicitante y niño, la dirección, los datos de contacto y una declaración responsable de la unidad familiar y marcar 6 casillas en las que el solicitante declara el cumplimiento de los requisitos y que acepta las condiciones de la prestación. Es por tanto un trámite muy rápido y con poco margen de error, al no exigir el uso de identificación digital ni tener que adjuntar documentación acreditativa.

Sin embargo, la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas ha detectado algunas barreras al ser la primera convocatoria que se solicita telemáticamente y no de forma presencial como las anteriores. Las principales barreras se han debido al tema idiomático, donde no siempre se entendía qué se estaba pidiendo, como por ejemplo en el tipo de custodia de los menores a cargo (completa, compartida o familia monoparental). También se han encontrado problemas en el acceso al trámite causados por un error en el enlace al formulario, así como dificultades a la hora de cumplimentarlo y enviarlo. Por ejemplo, en muchos casos rellenaban el formulario y no lo enviaban correctamente, o no tenían claro si había sido enviado y por tanto lo rellenaban varias veces con datos diferentes cada vez. Por estos motivos consideran necesario realizar un acompañamiento, muchas veces personalizado, de forma presencial o telefónica para asegurar que realizan el trámite de forma efectiva y con los datos correctos.

## ► Canales de comunicación con la administración

El uso de mensajes SMS en el teléfono móvil comporta una comunicación más ágil en comparación con la opción del correo certificado que se utiliza en otras prestaciones. Además, **si bien no todas las personas que necesitan prestaciones de urgencia disponen de correo electrónico, desde la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas aseguran que todas las familias disponen de teléfono móvil y que tienen acceso al mismo al constar en los expedientes de Servicios Sociales.**

Para comunicarse con relación a temas individuales, la Oficina se pone en contacto por vía telefónica o presencial, ofreciendo así un acompañamiento más cercano.

## ¿Soy apto para recibir la ayuda?

### ► Coherencia de los requisitos con la ayuda

**Uno de los principales requisitos para poder recibir la prestación es disponer de un informe acreditativo de la situación de necesidad por parte de Servicios Sociales. Éste es el principal motivo de incumplimiento de las solicitudes presentadas, y comporta que las familias que no se encuentran en el sistema de Servicios Sociales queden excluidas de la prestación.** De acuerdo con la normativa vigente, son los Servicios Sociales los que gestionan estas ayudas, de acuerdo con la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, que regula en su artículo 30 las prestaciones sociales de urgencia de competencia municipal y la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, que en su artículo 17 establece como una de las funciones de los servicios sociales básicos la gestión de prestaciones de urgencia social y la gestión de la tramitación de las prestaciones económicas de ámbito municipal y comarcal y las demás que le sean atribuidas.

Por tanto, **la implicación de los Servicios Sociales en las ayudas de emergencia social es consecuencia de la diferente naturaleza respecto a otras prestaciones económicas como la RGC o el IMV, y que por tanto debe mantenerse**, según explica el Director Ejecutivo de Gestión de Recursos, Provisión de Servicios y Calidad del IMSS. Por un lado, se intenta evitar la individualización de la ayuda mediante el envío del SMS a todas las personas que ya están en el universo de Servicios Sociales. Sin embargo, **existe una parte de la población que, a resultado de un proceso de estigmatización de la ayuda de Servicios Sociales, evita el contacto con éstos, según explican varias personas de la Administración y de las entidades sociales entrevistadas.** Las evaluaciones del Fondo de Infancia realizadas por Ivàlua y el Instituto de Infancia y Adolescencia de Barcelona también dirigen esta problemática. La evaluación subjetiva destaca que los profesionales de Servicios Sociales identifican una cierta estigmatización asociada a la relación del Fondo con el seguimiento de

servicios sociales. Describen que algunas familias creen que para poder acceder al Fondo 0-16 estigmatizamos al menor de edad, ya que el expediente queda registrado de por vida en el Sistema de Información de Acción Social (SIAS).

### ► Justificación de los requisitos

**El hecho de que la Administración compruebe los requisitos mediante mecanismos internos de interoperabilidad en diferentes Administraciones no sólo agiliza la gestión interna de concesión de la prestación, sino que permite que la ciudadanía reduzca la burocracia innecesaria.** Se respeta por tanto el derecho contemplado en LPAC de no presentar documentación que ya esté en manos de la Administración o que pueda obtener por otra vía, ya que sólo se pide la justificación de los requisitos cuando ésta no se puede obtener a través de los canales interoperabilidad existentes. En el 90% de los casos, no se requiere, según explican profesionales del IMSS.

En aquellos casos en los que es necesario que la persona solicitante acredite ciertos requisitos concretos, ésta debe aportarlos presencialmente. Los documentos que más cuesta conseguir, según la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas, son la acreditación de que la persona solicitante es la única persona progenitora que se hace cargo de los menores y la custodia completa de los mismos. Éstos deben ser acreditados mediante la presentación de una sentencia de separación o divorcio, certificado defunción del cónyuge o pareja de hecho, por sentencia de violencia de género o con la presentación del carné vigente de familia monoparental. En muchos casos, especialmente en relación con madres provenientes de otros países, tienen la documentación de los países de origen, a menudo sin traducción previa o incluso sin ningún tipo de documentación que acredite que ostentan la custodia completa de los menores.

### ► Incompatibilidades

**Aunque inicialmente en la convocatoria de la ayuda de 2021 se estableció la incompatibilidad con la RGC y el IMV, este requisito se eliminó finalmente, haciendo que la prestación sea compatible con el resto de las ayudas.**

## ¿Qué ocurre con mi solicitud?

### ► Transparencia y plazos de resolución

El plazo de resolución es de 3 meses, y cada año, para poder cumplir los plazos de resolución de la prestación, desde la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas, se solicita una ampliación de la plantilla del personal auxiliar administrativo. La tramitación de esta prestación supone una dedicación casi exclusiva del per-



sonal que trabaja en la Oficina de 6 meses. Si bien normalmente la ampliación permite dar cumplimiento a la planificación previamente establecida, la Jefa del órgano gestor de la prestación explica que **sería importante poder contar con tiempo suficiente antes de la publicación de la convocatoria para poder formar, no sólo al personal de nueva incorporación, sino también en la plantilla estable de la Oficina para que puedan informar de forma más eficaz a la ciudadanía** (de año en año la convocatoria sufre cambios en los requisitos, en el procedimiento de concesión, etc.). **Por parte de la persona solicitante, ésta es informada de los plazos y del resultado favorable o desfavorable de la resolución mediante un mensaje SMS, aparte de la publicación en la web. También se especifica el motivo que, en su caso, ha dado lugar a una resolución desfavorable.**

El principal motivo de denegación es la falta de valoración social de la situación de necesidad, es decir, estar en seguimiento en Servicios Sociales en las fechas que se hacen constar cada año en la convocatoria. Aunque la preselección de candidatos se dirige a aquellos que tienen un número de expediente en el sistema de información de Servicios Sociales, las comprobaciones posteriores incluyendo las instancias pueden determinar el no cumplimiento del requisito acreditativo de vulnerabilidad. El segundo motivo de denegación más frecuente es no cumplir el requisito de empadronamiento en las fechas establecidas o superar los umbrales de ingresos, y el tercero la no presentación de la documentación requerida.

Los datos de la convocatoria de 2018 indicaban que el 52% de las solicitudes presentadas se denegaron, y por tanto el 48% de las solicitudes cumplían los tres principales requisitos (valoración social de necesidad, tope de renta y empadronamiento).

### ► Forma de pago

**El pago se realiza en una tarjeta monedero, la "Tarjeta Barcelona Solidaria", que se envía a las familias previamente a la resolución de la prestación, y se carga cuando ésta se publica.** De esta forma, se evitan los problemas derivados de la aportación de una cuenta bancaria si uno no la tiene.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que ésta contempla una serie de condiciones. Por un lado, sólo puede ser utilizada por el titular y no permite sacar dinero en efectivo. Asimismo, la tarjeta únicamente funciona en los establecimientos que venden productos para cubrir las necesidades básicas (alimentos, ropa, calzado, material escolar...). No obstante, se pueden realizar pagos de recibos de suministros o pagos oficiales a través de la web y también realizar compras online, por lo que es necesario que la persona titular tenga instalada la aplicación del banco que lo opera, con las barreras digitales que esto conlleva.

## ¿Cómo mantengo la ayuda?

### ► Justificación de los trámites por el mantenimiento

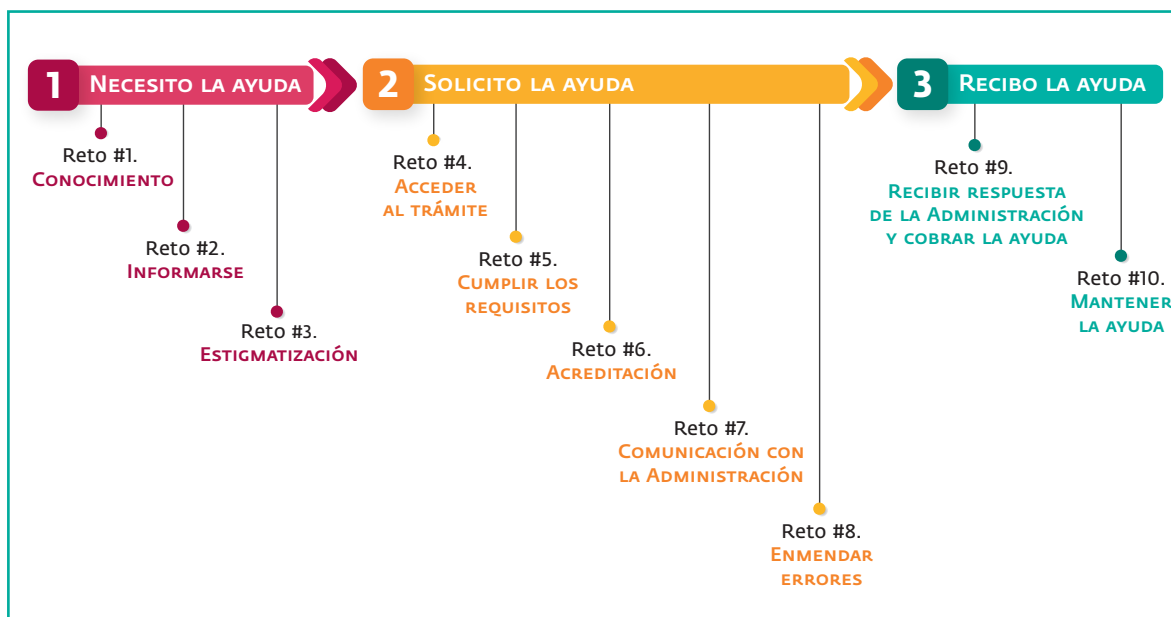
Las unidades familiares beneficiarias tienen la obligación de guardar los justificantes de gasto acreditativos del uso de la prestación durante al menos un año y a destinarla a satisfacer las necesidades básicas de la familia. Cada año se realiza una auditoría, donde se solicitan los recibos y facturas de todas las compras realizadas con los importes percibidos de la prestación. El Director Ejecutivo de Gestión de Recursos, Provisión de Servicios y Calidad del IMSS explica que en la mayoría de casos las familias no presentan los justificantes pero que en todo caso tienen una evidencia de fraude muy pequeña.

### 3. EL CAMINO DE OBSTÁCULOS PARA OBTENER UNA PRESTACIÓN SOCIAL: PROPUESTAS DE MEJORA

Entender la lucha contra la pobreza desde una perspectiva conductual, es decir, analizando las barreras tanto jurídicas, administrativas como digitales que afectan a las familias más vulnerables, nos hace ver la solicitud de las prestaciones sociales como una carrera de obstáculos. Desde la necesidad de la prestación, a su solicitud y potencial concesión, las personas en riesgo de pobreza y exclusión social se enfrentan a varios retos para poder disfrutar de una ayuda a la que tienen derecho.

En esta sección analizamos los 10 principales retos que esconde el proceso de obtener una prestación social, y que a menudo se convierten en barreras insalvables para muchas personas. Se presentan también buenas prácticas de todo el mundo, así como recomendaciones específicas para mejorar el impacto de las prestaciones sociales de Cataluña en la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar de la ciudadanía.

► **Figura 1.** El camino de obstáculos para obtener una prestación social





## RETO 1: CONOCIMIENTO DE LA AYUDA

Uno de los principales motivos por los que las prestaciones sociales tienen una baja cobertura de su población objetivo se encuentran antes de enfrentar los obstáculos para tramitarlas. **Cuando se desconoce la existencia de una ayuda, no se puede presentar una solicitud.** Las personas referentes de las entidades sociales entrevistadas identifican el desconocimiento como una importante barrera que excluye a gran parte de la población diana. Los datos de dos de las prestaciones sociales más importantes en Cataluña apoyan esta hipótesis: **el 61% de las familias atendidas por Cáritas Barcelona durante la crisis del COVID-19 no sabían que existía la RGC, y el 64% que existía Ingreso Mínimo Vital (IMV)** (Cáritas Barcelona, 2020).



### Buena práctica: Philadelphia, EEUU

La ciudad de Philadelphia se dio cuenta de que muchas personas mayores de bajos ingresos y que eran elegibles para recibir un descuento en el recibo del agua no lo solicitaban. Decidieron realizar un experimento, que consistió en el envío de cartas en sobres grandes o pequeños, postales y en realizar llamadas telefónicas a los propietarios para animarlos a completar su solicitud de descuento en la factura del agua. Los mensajes se realizaron teniendo en cuenta los principios de aversión al riesgo y las normas sociales.

Los resultados mostraron cómo todas las innovaciones tuvieron éxito al alcanzar el objetivo deseado de motivar a más personas mayores a reclamar el descuento de la factura del agua. En particular, se destaca que las personas que recibieron cartas con sobres grandes acabaron recibiendo el descuento un 10% más que las que no recibieron.

<https://www.bhub.org/project/increasing-enrollment-in-a-senior-discount/>

Incluso cuando saben que la ayuda existe, si no saben cómo funciona o si son o no elegibles, a menudo tampoco inician la solicitud. **Y son las familias que más podrían beneficiarse de las prestaciones sociales las que a menudo tienen más problemas para acceder a ellas.** La carencia de información es especialmente relevante en la población que más necesita las ayudas. Por ejemplo, la Encuesta sobre Integración y Necesidad Social de la Fundación FOESSA (2021) indica que el 56.8% de la población en pobreza severa no tiene información sobre el Ingreso Mínimo Vital. De las personas atendidas por Cáritas Gerona, casi el 64% piensan que no tienen derecho al IMV y el 65% a la RGC (Cáritas Gerona, 2021).

Se han probado en otros países los **diseños regulatorios basados en la elegibilidad automática de las personas necesitadas, sin necesidad de que éstas pre-**

**senten solicitudes administrativas**, utilizando las bases de datos ya existentes en las AA.PP.

Desde una perspectiva legal, **la normativa procedimental común en todo el estado indica que los procedimientos administrativos pueden ser iniciados de oficio o por persona interesada**, en función de lo que decida la normativa sectorial específica, si existe. En algunos de los casos que nos ocupan, donde la normativa específica impone el inicio por solicitud, la presentación de esta comporta además firmar una declaración responsable del cumplimiento de los requisitos, que la Administración pasa a comprobar de oficio. Es aquí donde cabe preguntarse: **¿el diseño normativo no podría haber optado por un inicio de oficio del procedimiento desde el principio?** Aumentaría así el acceso a aquellas personas que, aun siendo elegibles, no habrían hecho la solicitud por desconocimiento de la ayuda.

Al mismo tiempo, **para garantizar el acceso a la prestación es recomendable que ésta se defina como un derecho subjetivo**, tal y como hacen tanto el IMV como la RGC. Si la prestación es un derecho subjetivo, toda persona que viva en el país y se encuentre en situación de vulnerabilidad económica, con independencia de su situación administrativa, debe poder beneficiarse de la prestación. El derecho subjetivo designa la facultad de hacer o exigir algo que reconoce la norma a favor de un sujeto, y por tanto amplía las garantías de la población elegible.

Con el fin de mejorar la cobertura de las **prestaciones es necesario insistir en la necesidad de proactividad y la personalización de los servicios de la Administración pública. Las decisiones automatizadas, como la utilización de algoritmos para conceder prestaciones y detectar fraude, pueden tener un papel importante**. Así lo considera el Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital, en su exposición de motivos: "Las nuevas tecnologías se unen a los instrumentos propios de la Administración electrónica para construir Administraciones públicas abiertas y eficientes que prestan servicios personalizados y accesibles para las personas. Esta nueva dimensión supone replantear el funcionamiento y la organización de las Administraciones públicas y la innovación necesaria para ofrecer nuevos servicios personalizados y proactivos."

*Las familias conocen las ayudas por el boca a boca, por los medios de comunicación o por las entidades sociales.*

### **Referente de entidad del tercer sector**

Se trata pues **de explorar la posibilidad de que la normativa se modifique para que la Administración actúe proactivamente en la identificación de las potenciales personas beneficiarias, haciendo uso de sus bases de datos para comprobar el cumplimiento de los principales requisitos**. Por ejemplo, cabe destacar el caso del Fondo de Infancia del Ayuntamiento de Barcelona. Se utiliza un algoritmo y la interoperabilidad de bases de datos de servicios sociales para identificar a las personas que cumplen los tres requisitos principales de la ayuda. De esta forma se

contacta directamente con las potenciales familias beneficiarias y se les informa a través de un SMS de su derecho a solicitar la ayuda, con un enlace directo al formulario de solicitud. Seguidamente, la Administración pasa a comprobar el resto de los requisitos de aquellas familias que lo han solicitado. Con este mecanismo, a diferencia de las demás prestaciones analizadas, las personas se enteran de la existencia de la ayuda y de si son elegibles a través de un mensaje individualizado de la propia Administración.

**En este sentido es importante tener en cuenta una perspectiva conductual.** Habría que modificar la normativa para la utilización por los reguladores públicos de determinados acicates (nudges) que configuren la arquitectura de la elección de los solicitantes de estas ayudas, pudiendo así ayudar a aumentar el grado de cobertura y la rapidez y eficacia en la concesión de ayudas. Ha sido experimentado en otros países el diseño regulatorio basado en la elegibilidad automática de las personas necesitadas, sin necesidad de que éstas presenten solicitudes administrativas, utilizando las bases de datos ya existentes en las AA.PP (ej. Departamento de Agricultura de Estados Unidos, certificación directa de derecho a comida gratuita en las escuelas). Se trata de una solución que introduce un nudge de opción por defecto (*opt out*), un clásico en la caja de herramientas conductuales, basado en la existencia de bases de datos cruzadas administrativas. **Se evita así la necesidad de iniciar un procedimiento a solicitud de persona interesada, procesándose de oficio y otorgando la prestación a quien la necesita urgentemente.**



## Recomendaciones

- Permitir en más prestaciones sociales que la Administración actúe de oficio identificando a las potenciales personas o familias interesadas, haciendo uso de la tecnología (por ejemplo, algoritmos combinados, en su caso, con big data, es decir inteligencia artificial) y empleando sus bases de datos para comprobar el cumplimiento de los principales requisitos.
- Reconocer la prestación como derecho subjetivo para garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la misma.
- Implementar programas de difusión sobre los derechos que tiene la población objetivo en relación con las prestaciones. Contar con la colaboración de las entidades sociales, dirigiendo estos programas a los sitios que frecuentan los grupos más vulnerables (por ejemplo, a centros comerciales o bibliotecas).



## RETO 2: INFORMARSE SOBRE LA AYUDA

Una vez que las personas saben de la existencia de una prestación y quieren solicitarla, necesitan informarse sobre cómo funciona la ayuda, el proceso de solicitud y tramitación de ésta; cuáles son los requisitos y obligaciones que comporta, así como funciona el pago, entre otros. Cada prestación tiene una normativa que regula todos estos aspectos. **Estos textos legales suelen ser extensos, utilizan un lenguaje oscuro y no son fácilmente accesibles.** Hay que tener en cuenta que, además de la normativa reguladora, la Administración ofrece a menudo otros canales por los que informarse sobre la prestación, ya sea de forma telemática, telefónica o presencial.

Todas las prestaciones analizadas tienen información disponible en la web, que a menudo contiene resúmenes de la normativa, da acceso a la misma e informa sobre el funcionamiento de la ayuda de forma más clara y directa que a través de la normativa. **Para el IMV y la Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC) se han creado sistemas automatizados que, a través de una serie de preguntas al usuario, le informan de si cumple los principales requisitos,** haciendo así un filtro previo a la solicitud. Sin embargo, el canal telemático no es fácilmente accesible por muchas personas que necesitan prestaciones sociales. La brecha digital es uno de los principales cuellos de botella en el proceso, como se verá en el Reto 4.

Asimismo, las personas referentes de las entidades sociales entrevistadas, así como profesionales de la administración, insisten en la necesidad de una atención personalizada para ayudar en la tramitación. **La complejidad del trámite requiere un acompañamiento muy cercano, a la vez que a menudo la situación particular de cada expediente comporta diferencias en la documentación a presentar.**

*La información no es accesible, el lenguaje no se acerca a su realidad social, los canales para informarse son lentos e ineficaces y los entornos digitales son poco facilitadores.*

### Referente de entidad del tercer sector

Todas las prestaciones analizadas disponían de al menos un teléfono de asistencia gratuita donde poder informarse y recibir una atención personalizada. Para que este canal funcione adecuadamente, es necesario que esté efectivamente disponible (que tenga unos horarios de atención suficientes, un tiempo de espera razonable...) y que dé información útil. Por ejemplo, referentes de las entidades sociales denunciaban falta de respuesta del teléfono de información del INSS por el IMV, y respuestas confusas y dispares. En cambio, **el teléfono de asistencia "Vivienda te llama" del Consorcio de Vivienda de Barcelona presta una atención personalizada y lo complementa con el envío por correo electrónico de manuales detallados sobre cómo realizar la tramitación online o presencial.**

Por último, la opción de una atención presencial es también necesaria dada la necesidad de una ayuda personalizada en la compleja tramitación de algunas prestaciones, y en especial, dada la naturaleza de éstas al dirigirse a situaciones de emergencia social. **La imposibilidad de la atención presencial provocada por las medidas sanitarias durante la crisis de la COVID-19 ha aumentado las dificultades para acceder a las prestaciones sociales**, según explican referentes de las entidades sociales. Esto ha supuesto que algunas entidades se hayan visto obligadas a dar este acompañamiento con los mismos recursos. En algunos casos, las entidades sociales se han convertido en intermediarias entre la persona solicitante y la Administración, incluso llegando a suplir a la persona en todo el proceso de tramitación. Aunque el motivo no es únicamente la falta de presencialidad por la pandemia, ésta ha exacerbado los problemas de carencia de información. Es decir, **los medios telemáticos no son suficientes para que muchas personas en situación de riesgo se informen adecuadamente, y por tanto son necesarios canales de atención individualizada eficientes, a través de teléfonos de asistencia y atención presencial.**



### Buena práctica: Ayuda FASA

Ante la preocupación sobre el poco conocimiento y la baja cobertura de los programas de ayuda financiera universitaria en EE. UU, se realizó un experimento en el que, a las personas de bajos ingresos que recibían ayuda para la preparación de impuestos, también se les ofreció asistencia inmediata y un procedimiento simplificado (la cumplimentación de un formulario) para completar la solicitud gratuita de la ayuda federal para estudiantes (FAFSA) para ellos mismos o sus hijos. También recibieron estimaciones del importe de la ayuda, que se compararon con los importes del coste de la matrícula de las universidades cercanas.

La información y la asistencia gratuita aumentaron del 28 al 36% el porcentaje de estudiantes que finalizaron con éxito sus 2 años de estudio en la universidad.

<https://academic.oup.com/qje/article-abstract/127/3/1205/1921970?redirectedFrom=fulltext>

Por lo general, **es necesario incidir en la necesidad de preservar el derecho a comprender de las personas interesadas.** Es necesario avanzar en eliminar la redacción oscura en los trámites que pretenden actuar ante una situación de urgencia, asegurando que el lenguaje sea comprensible y la información sea accesible. **Ninguno de los trámites analizados tiene en cuenta la accesibilidad cognitiva, de facto excluyente al colectivo de personas con discapacidad intelectual.** El



análisis de los cuatro casos de estudio ha dejado claro que **incluso personas con estudios superiores y nativos digitales tienen problemas al comprender las normativas y procesos de tramitación de las principales prestaciones.**

A fin de asegurar que las Administraciones permiten que todas las personas las entiendan, puede ser útil que estén obligadas por ley. La Ley de Procedimiento Administrativo Común exige claridad. Sin embargo, no se indica de forma detallada cómo conseguir esta claridad. **La definición de estándares, la sistematización y la regulación de la claridad en el lenguaje contribuiría a que las Administraciones cumplieran unos requisitos, expandiendo así el derecho a comprender.**



### Buena práctica: Textos claros

El estudio sobre la claridad del lenguaje administrativo en España realizado por Prodigioso Volcán (2021) identifica ejemplos de textos claros y webs accesibles.

La "Guía rápida para víctimas de delitos de odio por LGTBIfobia", del Ministerio de Igualdad, es un ejemplo de lenguaje sencillo, lectura de corta duración y uso de recursos visuales e iconos.

La web de la Dirección General de Tráfico para renovar el permiso de conducir internacional es un ejemplo de lenguaje sencillo, diseño limpio y estructura ordenada.

<https://sede.dgt.gob.es/es/permisos-de-conducir/permiso-internacional/>

Los obstáculos en la transmisión de información de la ayuda ponen en peligro que las personas conozcan cuáles son sus derechos y que puedan exigir su cumplimiento, cuando estos derechos se encuentren escondidos en textos oscuros e inaccesibles. Así como en otros ámbitos, como en los derechos como consumidor, existen vías públicas y gratuitas donde obtener asesoramiento y mediación, es necesario considerar la posibilidad de ofrecer este servicio en relación con las prestaciones sociales, donde está en juego el acceso a las mismas. Es decir, **ofrecer una asistencia específica y accesible que informe a los interesados sobre sus derechos y sobre las obligaciones que tiene la Administración en el trámite en cuestión.**



## Recomendaciones

- › Poner a disposición de la ciudadanía diferentes canales para informarse de las prestaciones sociales (webs, teléfonos, asistencia presencial).
- › Garantizar el derecho a entender de la ciudadanía las diferentes ayudas y prestaciones sociales que pueden solicitar, como componente de su derecho a una buena administración.
- › Definir estándares, sistematizar y regular la claridad en el lenguaje para garantizar que las administraciones cumplen unos requisitos asegurando el derecho a entender de la ciudadanía.
- › Garantizar la accesibilidad cognitiva en la solicitud de todas las prestaciones sociales, utilizando aportaciones conductuales como el enmarcado (*framing*) y la información inteligente (*smart disclosure*).
- › Ofrecer una asistencia gratuita online que informe sobre los derechos de las personas solicitantes en relación con el acceso y el procedimiento de las prestaciones sociales.



### RETO 3: LUCHAR CONTRA LA ESTIGMATIZACIÓN

Uno de los retos menos visibles que aleja a la población objetivo del acceso a las prestaciones sociales, se encuentra cuando las personas evitan el contacto con la Administración. Varias personas entrevistadas explican que **existe un segmento de la población que se encuentra en situación de pobreza temporal o sobrevenida, y que evita pedir ayudas públicas**. Estas actitudes proceden de un proceso de estigmatización del colectivo de personas en riesgo de pobreza. Es decir, **hay personas que no acceden a las prestaciones para evitar el estigma o vergüenza que supone pedir un informe de vulnerabilidad**.

La crisis provocada por la COVID-19 ha llevado a familias que nunca habían necesitado una ayuda económica a encontrarse en situación de necesidad. **Las entidades sociales han detectado un aumento de usuarios sin precedentes, que nunca habían recurrido a su apoyo**. Càritas Barcelona ha duplicado el número de personas atendidas, donde el 54% son nuevos usuarios (Càritas, 2020). **Estos colectivos que sufren situaciones de pobreza sobrevenida pueden temer ser estigmatizados, de forma similar a lo que ocurre con las personas que padecen problemas de salud mental, y que no recurre a los servicios ofrecidos para evitar ser víctima de la discriminación o los prejuicios que conlleva**.

*"... de ser donante a ser receptor de ayudas (...) este cambio de rol de un día para otro de una familia que no estaba en riesgo social (...) tener que depender de las ayudas de Càritas para poder comer..."*

**Informe Càritas**

*Todavía existe una visión de que la persona usuaria es pobre y corrupta.*

**Representante de entidad del tercer sector**

**Los procesos de estigmatización son especialmente relevantes cuando las prestaciones sociales exigen la aportación de un informe que acredite la situación de vulnerabilidad**. Por ejemplo, para poder recibir la ayuda de especial urgencia para familias con niños 0-16, es necesario tener un expediente de Servicios Sociales. Las evaluaciones destacan que este requisito comporta la exclusión de una parte de la población que "ha empobrecido recientemente y que no quiere contacto con Servicios Sociales" ya que consideran que los posiciona frente a la sociedad desde una perspectiva negativa de su situación de pobreza. **El requisito de una valoración de la situación de riesgo por parte de un profesional de la Administración**

se percibe como una estrategia de control sobre sus vidas. Conlleva tener que explicar su situación, a menudo múltiples veces, provocando la sensación de "tener que desnudarme" o "vender a mi hija por una ayuda" (Instituto de Infancia y Adolescencia, 2020).



### Buena práctica: Proceso participativo en Barcelona

La ciudad de Barcelona tiene el objetivo de construir un nuevo plan de acogida con y para las personas de orígenes diversos, recién llegadas a la ciudad. Para incluirlas en el proceso, se realizan iniciativas de participación ciudadana.

Como parte de la investigación, se creó una encuesta en que las personas inmigrantes y refugiadas en Barcelona podían dar una valoración de la acogida en la ciudad y hacer propuestas de mejora para hacer una ciudad más cohesionada e inclusiva.

<https://www.decidim.barcelona/assemblies/consell-immigracio/f/4711/>

De los casos de estudio analizados, dos prestaciones requieren la valoración de la situación de vulnerabilidad por parte de Servicios Sociales: la prestación por el pago de las deudas del alquiler y la ayuda para familias con niños 0-16, al ser ambas ayudas de urgencia social. Para el IMV y la RGC no es necesario este informe, **pero los Servicios Sociales tienen el papel de poder acreditar el cumplimiento de ciertos requisitos.**

Pongamos como ejemplo a una familia que tiene problemas económicos pero que no requiere la intervención de Servicios Sociales, y que necesita una prestación, pero no quiere ser estigmatizada. Hay dos formas de dirigir el problema:

- › **Dignificar los procesos donde las personas deben exponer su situación personal, despersonalizando el proceso y abriendo el abanico de opciones por el que se puede acceder a una ayuda.** Por ejemplo, haciendo que desde Servicios Sociales se pueda justificar la necesidad de la ayuda, o ésta se pueda solicitar únicamente a través de la justificación de la situación personal o familiar con los documentos requeridos.
- › **Haciendo que las personas no se sientan estigmatizadas por el hecho de recibir prestaciones sociales o acceder a los Servicios Sociales.** En este sentido, la lucha contra la estigmatización debe dirigirse al conjunto de la sociedad, para cambiar la frecuente visión de culpabilidad asociada a la pobreza. La sensibilización puede potenciarse por una campaña en los medios de comunicación para reducir el estigma asociado al beneficio de las prestaciones. También, por

ejemplo, haciendo que las personas en situación de pobreza sean consultadas y puedan participar en la elaboración de políticas dirigidas a ellas.



## Recomendaciones

- › Garantizar en todos los procesos de solicitud de las ayudas el respeto a la dignidad de las personas solicitantes, para reducir el estigma y normalizar su acceso.
- › Definir campañas de comunicación que busquen reducir el estigma vinculado a las prestaciones sociales y también combatir el estigma de acceder a los Servicios Sociales.
- › Avanzar hacia el historial social y la interoperabilidad de datos, donde las diferentes administraciones públicas contribuyeran, evitando así el peso sobre las personas solicitantes de aportar información que la administración puede obtener de otro modo.



## RETO 4: ACCEDER AL TRÁMITE DE SOLICITUD

Una vez se conoce la existencia de la ayuda, y se quiere solicitarla, es necesario que iniciemos el trámite correspondiente. La Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC) otorga el derecho a la ciudadanía a no relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas, salvo que estén incluidos entre los colectivos específicos que la presente ley señala, o que otra norma lo diga expresamente, valorando previamente si las personas incluidas por ella tienen las condiciones adecuadas para esta relación.

Es decir, **si una norma sectorial quiere imponer que colectivos se relacionen electrónicamente con la Administración, debe evaluar y acreditar que estas personas por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.**<sup>12</sup> Por tanto, si la norma sectorial no lo evalúa y no acredita estos extremos sería contraria a la LPAC. Esta violación **podría alegarse en cualquier litigación relativa a ayudas denegadas en las que se ha impuesto la relación electrónica y donde la normativa de ayudas no evalúa ni acredita estos extremos.**

En algunas de las normas analizadas, **no se ha detectado ni en la exposición de motivos ni en el articulado ni la evaluación obligatoria ni que se hayan acreditado estas circunstancias legales.** Al contrario, estas normas se dirigen a personas físicas que ni por su capacidad económica, precaria, ni por su dedicación profesional ni por otros motivos, tienen acceso ni disponibilidad de los medios electrónicos necesarios, por lo que hay que concluir que están violando la LPAC.

Partiendo de la base de esta violación, **los solicitantes de ayudas, en realidad, tienen derecho a no relacionarse electrónicamente con la Administración y a utilizar los otros canales previstos para la presentación de solicitudes,** como las oficinas de correos, las representaciones diplomáticas, o las oficinas de asistencia en materia de registros.<sup>13</sup>

Sin embargo, los casos de estudio muestran cómo no todos los canales son contemplados en las normativas de las ayudas analizadas, si bien todos están sujetos a la LPAC. Por tanto, la normativa no sólo viola el derecho de los solicitantes a no relacionarse electrónicamente, dadas sus características de vulnerabilidad, sino que, además, no incluye los otros canales que voluntariamente pueden utilizar.

**No es de esperar que la ciudadanía sea experta en Derecho ni conozcan la LPAC, por lo que difícilmente aquellas personas que quieran solicitar la ayuda de una forma diferente puedan hacer valer su derecho.** De las cuatro ayudas analizadas, dos de ellas tenían una solicitud telemática (el IMV y la Ayuda del Fondo de In-

<sup>12</sup> Ley del Procedimiento Administrativo Común, art. 14. 3.

<sup>13</sup> Ley del Procedimiento Administrativo Común, art. 16. 4.

fancia), una de ellas presencial (la RGC) y una de ellas daba la posibilidad de lo de ambas formas (la Prestación por el Pago de Deudas del Alquiler).

En el caso del IMV, se establece una opción legal para imponer la tramitación electrónica, haciendo uso de una concreción del art. 14 LPAC. La opción legal para imponer la tramitación electrónica en relación con el colectivo al que va dirigido, sin acreditar las circunstancias vistas, puede considerarse desproporcionada en este supuesto, y por tanto, contraria a la LPAC. En cualquier caso, más allá de la legislación concreta, **lo que provoca es un aumento de la brecha digital y, por tanto, un posible supuesto de discriminación**. La normativa podría, y debería, haber adoptado otras soluciones: posibilitar, pero no obligar al contacto electrónico, si era necesario presentar solicitud. O más proactivamente, iniciar el procedimiento de oficio utilizando las bases de datos administrativas.

Hay que tener en cuenta que, a la hora de realizar la solicitud de forma telemática, aparecen una serie de **barreras digitales**. **La primera se encuentra cuando no se dispone de los medios necesarios: dispositivo electrónico y conexión a Internet**. La Encuesta sobre Equipamiento y Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación, del INE, indica que **en 2021 el 22,1% de los hogares no dispone de ordenador** (de sobremesa o portátil, excluyendo tablets). El porcentaje se eleva a 46,6% de los hogares con ingresos mensuales netos de menos de 900. En cambio, el teléfono móvil está presente en el 99,5% de los hogares. El acceso a Internet alcanza el 95,9% del total de los hogares, aunque sólo el 61,8% de los hogares con ingresos mensuales menores a 900€ tienen acceso fijo y el 26,9% acceden únicamente a través del móvil. Es decir, **los hogares con menos ingresos, que son los que serían elegibles por las prestaciones sociales, tienen un menor acceso a los medios necesarios para realizar los trámites online**. Sin embargo, aunque no se tenga el equipamiento necesario, a menudo las personas pueden utilizar los dispositivos de familiares o amigos, así como los que ofrecen las entidades sociales o los de uso público.

Sin embargo, el **segundo obstáculo se encuentra cuando no se tienen los conocimientos informáticos necesarios**. Del total de personas entre 16 y 74 años, el 68,7% ha tenido algún tipo de contacto con las Administraciones a través de Internet durante 2020-2021. Esta interacción ha sido mayoritariamente para obtener información y enviar formularios cumplimentados (pago de impuestos, solicitudes de citas médicas...). **Para los hogares con menores ingresos el porcentaje que ha tenido interacción con la administración digital es mucho menor: un 51,1%**. Por su parte, el 10,1% de los internautas declara haber tenido la necesidad de presentar un formulario, aunque finalmente no lo envió. Entre las causas, el 68,3% afirma que lo tramitó por Internet otra persona en su nombre –gestor o conocidos–, el 39,3% por falta de habilidades o conocimientos y el 36,9% por no disponer o tener problemas de firma o certificado electrónico. Por lo general, estos datos indican que la interacción online con la Administración no está totalmente extendida en la población, y que es necesario asegurar que las personas que deben realizar trámites online tengan las competencias necesarias. Este requisito es especialmente importante para las personas de mayor edad, puesto que el uso de Internet entre el colectivo es mucho menor.



## Buena práctica: Ayuda AdvCTC

El verano de 2021 se introdujo en los EE. UU. una nueva ayuda para las familias: el Advance Child Tax Credit (AdvCTC), que se otorga a través del impuesto sobre la renta. Para combatir el non take-up de las familias que no hacen la declaración de la renta, se ha creado un portal diseñado específicamente para facilitar que las familias de bajos ingresos puedan recibir esta ayuda y otras. Las familias elegibles pueden rellenar un formulario sencillo en GetCTC.org, que se envía directamente al IRS y permiten recibir los pagos en unos días. Solo pide responder pocas preguntas para establecer la elegibilidad: sin datos de ingresos ni largas preguntas sobre otras ayudas, sólo información básica personal y de las personas dependientes a cargo. Es compatible con móviles, ha pasado un período prueba con potenciales beneficiarios y está disponible en español.

Por otra parte, **la Administración tiene numerosos recursos y ayudas dirigidas a la población vulnerable, pero muchas de las páginas web que informan de estas ayudas y en las que deben solicitarse tienen una comunicación oscura y unos textos que no son claros.** Así lo indica el estudio de Prodigioso Volcán (2021), que analiza 25 trámites administrativos dirigidos a la población vulnerable en España. El estudio concluye que el 72% de éstos no están claros. El análisis hace énfasis en el lenguaje utilizado (redacción oscura, uso de tecnicismos...), la usabilidad (buscador visible, número de clics...), la accesibilidad (apertura de nuevas pestañas, uso de PDFs...) y el diseño (tamaño y fuente de la letra, uso de imágenes, márgenes...).

De los casos de estudio analizados en el presente informe también se han detectado **obstáculos derivados de la necesidad de disponer de certificados digitales de identificación, problemas de carga de archivos e incertidumbre sobre el correcto envío de formularios de solicitud.** Los problemas también aparecen en la recopilación de documentación acreditativa si ésta también es accesible telemáticamente. Todo ello supone que los procesos de solicitud son especialmente complejos por personas con bajas competencias digitales.

La consecuencia es que **el uso único de los medios telemáticos para tramitar las prestaciones sociales agrava la carga administrativa y resulta excluyente de ciertos colectivos especialmente vulnerables.** Es por tanto necesario que, aunque exista la opción, se den alternativas como la tramitación presencial, por correo postal o por vía telefónica.

Al mismo tiempo, **es necesario mejorar los procesos de solicitud online para hacerlos más accesibles.** Por ejemplo, flexibilizar el uso de los certificados digitales



de identificación, como hace el IMV, que posibilita el envío de una fotografía del DNI y una firma manuscrita escaneada. Facilitarían estos trámites el envío de manuales detallados con los pasos a seguir para realizar el trámite online, eliminar los límites de carga de archivos, así como enviar un comprobante del correcto envío de la solicitud. Podría permitirse también la posibilidad de que un representante realice el trámite en nombre de la persona solicitante. **La finalidad última es la simplificación del proceso y uso de diseños claros y accesibles, teniendo en cuenta las diferencias en competencias digitales existentes en la población.**

*Falta mucho por avanzar en competencias digitales para que los usuarios puedan tener un empoderamiento real en el acceso a la prestación.*

### Referente de entidad del tercer sector



#### Buena práctica: Michigan, EEUU

En la ciudad de Michigan, más de un millón de personas solicitan beneficios públicos de forma telemática cada año. Se detectaron una serie de barreras digitales, puesto que la web era difícil de navegar y el trámite de solicitud era largo y complejo, y requería más de 45 minutos para solicitar. El departamento de salud y servicios sociales decidió realizar una colaboración con la entidad del tercer sector Civilla para modernizar el proceso de trámite online. Se realizó una investigación con la participación de la ciudadanía y los técnicos de la administración, y seguidamente se diseñó un nuevo portal online.

Éste es accesible a través del teléfono móvil, está escrito en un lenguaje claro y las pantallas están diseñadas para priorizar el toque (en comparación con la escritura) como interacción móvil más sencilla. Las preguntas se organizan temáticamente y las siguientes confirmaciones y pasos están claramente indicados. La aplicación permite realizar la solicitud, subir documentos, introducir cambios y también permite activar fácilmente los recordatorios de mensajes de texto para asegurar que se reciben actualizaciones sobre el caso.

El resultado ha sido un aumento en el número de solicitudes telemáticas, una caída del 50% en el tiempo por presentar la solicitud y un aumento del 75% en los usuarios que han activado los recordatorios de mensajes de texto.

Pero hay que tener en cuenta que las barreras digitales no son las únicas a las que se enfrentan las personas que desean solicitar una prestación social. **Existen también barreras en la solicitud presencial, como por ejemplo el uso de la cita previa.**

Cuando se trata de acceder al registro de solicitudes y comunicaciones, **la cita previa compromete los derechos de los interesados al acceso a los procedimientos administrativos y recursos.** Más aún cuando ésta funciona inadecuadamente, ya sea porque el teléfono para pedir cita está colapsado, o porque se la cita se da en un plazo demasiado largo o a "plazo vencido". Además, a menudo es necesario solicitar la cita previa telemáticamente, de modo que la cita previa acaba imponiendo la relación electrónica. **Todo esto acaba agravando la brecha digital y produciendo una posible discriminación indirecta, que afectaría a colectivos concretos** (por ejemplo, las personas mayores o con pocas habilidades digitales). **Aunque se establezcan otros canales, mientras exista la brecha digital en la sociedad, y mientras se contemple una puerta principal (el registro presencial), no existe motivo para obligar a utilizar las puertas de emergencia (vía telemática o correos).**

La LPAC no contempla en su articulado el deber de solicitar cita previa, como paso previo exigido, para poder presentar una solicitud administrativa. Tampoco lo hace la ley 26/2010 de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, ni la legislación de régimen local estatal o autonómica. En consecuencia, la imposición de esta nueva obligación, de este nuevo trámite, exigiría dictar una norma con rango de ley que, además, debe considerar y probar que este nuevo trámite es eficaz, proporcionado y necesario.<sup>14</sup> No es posible que una ordenanza municipal pueda establecerla por sí misma, dado que existe una reserva de ley formal. **Los servicios públicos pueden recomendar el uso de ésta, como vía preferente de atención, sin que en ningún caso pueda erigirse como requisito absoluto.**

Para poder encontrar las formas de garantizar el registro presencial, éste debe ser posible sin necesidad de cita previa y sin que sea necesario justificar la urgencia del trámite. También **es necesario que se exponga de forma clara este derecho a la ciudadanía.** La Administración debe tener en cuenta todos los costes y beneficios que la cita previa podría generar, considerando entre los costes el posible impacto negativo por aquellas personas que tienen el derecho a no relacionarse electrónicamente con ella.

---

<sup>14</sup> Esta vulneración podría alegarse en cualquier litigación que surgiera por la no concesión de ayudas.



## Recomendaciones

- › Garantizar que la solicitud de las prestaciones puede llevarse a cabo por diferentes canales: electrónico, presencial, telefónico y postal.
- › Realizar los trámites telemáticos más accesibles, haciendo las webs más intuitivas y comprensibles. Tener en cuenta la accesibilidad de los colectivos con mayores obstáculos, como las personas mayores y las personas con discapacidad.
- › Eliminar la mala práctica de la cita previa, sin valoración de sus costes por la ciudadanía y sin respeto del principio de legalidad y de la Ley de procedimiento administrativo común.
- › Informar de la posibilidad de que un representante haga el trámite en nombre de la persona solicitante, posibilidad ya existente en la normativa de procedimiento en vigor, que debe ser conocida por la Administración y aplicada.



## RETO 5: CUMPLIR LOS REQUISITOS DE LA AYUDA

Definir los requisitos necesarios para ser elegible por una prestación social responde al objetivo de dirigir los recursos a una concreta población objetivo. El número de requisitos permite delimitar mejor el perfil de las potenciales personas beneficiarias y evita que se otorgue a quien no lo necesita. Sin embargo, **el número de condicionantes aumenta la complejidad de la ayuda y puede comportar la exclusión de perfiles incluidos en la población objetivo inicial.**



### Buena práctica: la PCV del País Vasco

La Renta de Garantía de Ingresos (RGI) del País Vasco es una renta mínima autonómica compatible con otros ingresos, como las Ayudas de Emergencia social (AES), estímulos al empleo o la Prestación Complementaria de la Vivienda (PCV). La PCV es una prestación periódica que actúa como complemento de la RGI, y permite cubrir los gastos de alquiler de la vivienda o del alojamiento habitual, en cualquiera de sus modalidades (arrendamiento, subarrendamiento, co-arrendamiento, hospedaje y alquiler de habitaciones), con un importe máximo de 250 € mensuales. Considerando que la vivienda constituye uno de los principales determinantes del coste de vida, sobre todo si se tienen en cuenta la diferencia entre inquilinos y propietarios, y que, además, exhibe niveles heterogéneos a nivel regional, resulta apropiado que las distintas Comunidades Autónomas, y Cataluña en particular, implementen una prestación complementaria de vivienda a sus rentas autonómicas o al IMV, sin generar incompatibilidades.

Ejemplos claros de este caso son el IMV y la RGC. Ambas prestaciones van dirigidas a personas en riesgo de pobreza o exclusión social. **Sin embargo, los criterios de elegibilidad contemplan múltiples requisitos (no sólo económicos), son difíciles de comprender y excluyen a varios colectivos dentro de la población en riesgo de pobreza.** Por ejemplo, al dirigirse a una "unidad de convivencia" o "unidad familiar" se incrementa la complejidad de los requisitos dada la variedad de tipos y estructuras de hogar que existen. El requisito de ser mayor de 23 años también tiene difícil justificación en relación con el objetivo de las prestaciones. Asimismo, los colectivos que se encuentran en las situaciones más vulnerables a menudo quedan excluidos: las personas sin hogar, las personas en situación administrativa irregular, o las personas ingresadas en residencias, recursos preventivos o centros penitenciarios.

Los requisitos de vulnerabilidad económica exigen tener unos ingresos inferiores a un umbral establecido. En primer lugar, el método de cálculo de estos ingresos y

el período que se tiene en cuenta varía entre prestaciones, siendo especialmente determinante. Por ejemplo, el IMV computa los ingresos medios del año anterior a la solicitud, mientras que la RGC utiliza los dos meses anteriores. **Un período más largo dificulta la justificación de necesidad en caso de un cambio repentino en la situación económica. Es por tanto recomendable utilizar períodos que permitan actuar rápidamente para paliar la pobreza.** En segundo lugar, **el nivel de los umbrales a menudo no tiene en cuenta las disparidades en los costes de vida en el territorio que se contempla, ni se ajustan siempre adecuadamente a los umbrales de pobreza relativa.** Esto provoca que existen hogares con ingresos superiores a los umbrales que viven en una situación de gran precariedad económica. Referentes de entidades sociales entrevistados denuncian que les resulta muy difícil demostrar, en estos casos, la situación de necesidad.

Un claro ejemplo de la incoherencia de los requisitos es la RGC, donde sólo el 38,1% de los hogares en riesgo de pobreza severa son elegibles, según los cálculos realizados por Ivàlua (2021). Claramente **la baja proporción de hogares elegibles contradice la misma finalidad de la prestación, que es "de asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y unidades familiares que se encuentran en situación de pobreza"**.

El excesivo número de requisitos no sólo dificulta el proceso de comprobación por parte de la Administración, sino que **comporta que en ciertos casos algunas solicitudes sean rechazadas por causas que no tienen que ver y no son coherentes con el objetivo de la prestación a recibir.**

Del mismo modo, **las prestaciones sociales presentan a menudo incompatibilidades con otras ayudas, que a veces resultan incoherentes con la motivación inicial de la prestación.** Por ejemplo, una familia con bajos ingresos que recibe la prestación por el Pago de Deudas del Alquiler, no puede acceder a la RGC porque la primera computa como ingreso e implica la superación de los umbrales establecidos.



## Recomendaciones

- › Simplificar los requisitos solicitados a las ayudas y utilizar un lenguaje claro.
- › Asegurar que los criterios de elegibilidad sean coherentes y proporcionados con la prestación que se recibe, teniendo en cuenta a los colectivos que quedan excluidos.
- › Actualizar los umbrales para determinar la vulnerabilidad económica teniendo en cuenta las disparidades en costes de vida en la región.



## RETO 6: ACREDITAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

Ser elegible por una prestación no es suficiente para tener acceso a ellos. Un paso muy importante en el proceso de tramitación es acreditar que efectivamente se cumplen los requisitos. **La aportación de documentación acreditativa puede ser uno de los principales cuellos de botella en el proceso de solicitud de las ayudas, puesto que la carga administrativa que supone puede hacer que, incluso, haya personas que abandonen el proceso.**

La complejidad burocrática para acreditar el cumplimiento de los requisitos añade importantes cargas administrativas a la solicitud de prestaciones sociales, que a menudo se subestiman por parte de la administración.

Todas las prestaciones analizadas comprueban varios requisitos mediante la interoperabilidad de datos con otras administraciones, reduciendo así la carga administrativa. Las administraciones están obligadas por ley a hacerlo, de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administración Común, que indica que la persona solicitante, es decir, interesado en el procedimiento administrativo, tiene derecho a no presentar documentos elaborados por las Administraciones públicas o que se encuentren en su poder.<sup>15</sup>

Del análisis de los cuatro casos de estudio se derivan dos importantes conclusiones. En primer lugar, que no se informa correctamente del derecho a no presentar documentación que las administraciones tengan ya en su poder. En segundo lugar, que se detecta un incumplimiento directamente del derecho a no presentar documentación que la Administración ya tiene en su poder, pues se solicita todo tipo de documentación procedente de otras administraciones. Hay que insistir por tanto en la **necesidad de respetar los derechos contemplados en la normativa, mejorando la interoperabilidad de los sistemas informáticos existentes entre las diversas administraciones. Asimismo, es necesario que se informe correctamente a las personas interesadas de sus derechos.**

La burocracia para justificar los requisitos transfiere obliga a la ciudadanía a asumir una carga que debería ser de la Administración. Esto obliga a las potenciales personas beneficiarias a dedicar tiempo a encontrar las vías de justificación. **Pero el coste de los *sludges* no es sólo de tiempo, sino que con demasiada frecuencia constituyen un muro infranqueable para las familias más vulnerables.**

Otro aspecto que hay que remarcar en relación con la acreditación de los requisitos hace referencia a cuando se pide un **informe elaborado por Servicios Sociales**. Esto aporta flexibilidad al poder acreditar situaciones difíciles de demostrar. Por ejemplo, la RGC permite que las personas solicitantes reciban la prestación sin cumplir ciertos requisitos acreditando una situación de especial necesidad me-

---

<sup>15</sup> Art. 53 LPAC.

diante un informe técnico perceptivo. Por otro lado, cuando dicho informe es un requisito necesario (como en la Prestación por el Pago de las Deudas del Alquiler y la Ayuda para Familias con Niños 0-16), se obliga a la persona interesada a tener un contacto previo con Servicios Sociales para acceder a la prestación, con los problemas ya comentados de estigmatización y otros relacionados con la discrecionalidad que se deriva. Impedir o poner obstáculos más allá de lo previsto en la ley y/o según una interpretación rigorista de la misma no sólo es dificultar el ejercicio de derechos y obligaciones, **sino que puede obstaculizar derechos fundamentales, especialmente en colectivos vulnerables.**

*Nos encontramos con muchos problemas para justificar que las familias se encuentran en una situación de necesidad.*

### **Referente de entidad del tercer sector**

A la hora de interpretar la normativa por parte de la Administración es necesario tener en cuenta diferentes aspectos. En primer lugar, **en caso de duda deberá estar a favor del derecho a obtener la ayuda** (favor persona o principio pro homine), especialmente en aquellos ámbitos donde existe un margen de valoración, de discrecionalidad, que no de arbitrariedad ni mala administración, en manos administrativas (Aguilar y Nogueira, 2016). Se busca por tanto **una actividad administrativa guiada y limitada por varios principios generales del Derecho que son cruciales**. En segundo lugar, la **interpretación administrativa de la normativa debe ser siempre a favor de la continuación del procedimiento administrativo**, como derivación del *principio jurídico antiformalista o in dubio pro actione* propio del procedimiento administrativo,<sup>16</sup> **que debe evitar convertir éste en una carrera de obstáculos por el solicitante**. En tercer lugar, **el gestor público debe actuar siempre aplicando el principio de equidad en el ejercicio de la potestad.**<sup>17</sup>

16 Implícito por ejemplo en el art. 68 de la ley 39/2015, que permite la subsanación de la solicitud.

17 Art. 3.2 Código Civil y numerosa jurisprudencia que la caracteriza como "un corrector de la generalidad de la ley", SSTTS de 15 de noviembre de 2006 y 26 de febrero de 2004.



## Buena práctica: Registro de Mediadores Sociales

El Ingreso Mínimo Vital pondrá en marcha próximamente un cambio en la forma de acreditar los requisitos, que permitirá a las entidades del tercer sector desempeñar un papel similar al que actualmente tienen los Servicios Sociales, que pueden corroborar el cumplimiento de ciertos requisitos. Se pretende así ampliar la cobertura de la ayuda, pues este cambio se prevé que pueda llegar a 40.000 personas que estaban quedando excluidas.

Para ello se ha creado el Registro de Mediadores Sociales, donde las entidades del tercer sector que cumplen ciertos requisitos pueden inscribirse. Las entidades podrán realizar la valoración y el escrutinio del cumplimiento de los requisitos, trasladarlo al INSS y acompañar en todo el proceso de solicitud de la prestación a los potenciales beneficiarios (aunque no tendrá que ser obligatoriamente así).

Es en este campo donde las aportaciones conductuales y las experiencias de otros países nos pueden ayudar a mejorar la regulación existente. De nuevo, modificar la arquitectura de la elección de los solicitantes de estas ayudas, pueden resultar especialmente beneficiosas. Se podría optar por un sistema, como ya se hace con ciertas actividades económicas, en el que una declaración responsable sustituya a la presentación y verificación de requisitos para solicitar una prestación, comprobando una vez concedida la ayuda si las personas beneficiarias cumplen los criterios. La Directiva de Servicios de 2006,<sup>18</sup> en el ámbito de las actividades económicas, ha supuesto una tendencia a la eliminación de la necesidad de solicitar licencias y autorizaciones administrativas y su sustitución por comunicaciones previas y declaraciones responsables.<sup>19</sup> Este cambio se ha producido por efecto del derecho de la UE y en protección de la libertad de prestación y servicios.

Los *sludges*, o trabas administrativas, aparecen en gran parte de nuestras interacciones con el sector público. Sin embargo, en el diseño de las políticas sociales éstas tienen especial importancia. **La presunción de que las familias vulnerables pueden hacer un uso fraudulento de las ayudas, a diferencia de lo que podría hacer un empresario, es un prejuicio moral que dificulta los procesos para pedir ayudas y prestaciones sociales.**

<sup>18</sup> DIRECTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior

<sup>19</sup> Ahora reguladas en la ley 39/2015.



Por eso es necesario trabajar para que el Estado social prestacional tenga técnicas de simplificación similares, como mínimo, a las que sí se aplican ya para el desarrollo de la actividad privada económica. Es importante iniciar un movimiento regulatorio en el ámbito social similar al realizado en la actividad económica. Se encuentran implicados varios derechos constitucionales y estatutarios (derecho a la vida ya la integridad física y psicológica, derecho a la vivienda, derecho a la buena administración, etc.). Es decir, es necesario plantearse, a la vista de los datos obtenidos y analizados, **pasar del sistema actual de necesaria solicitud de la persona necesitada y espera a la resolución administrativa, a un sistema en el que no hubiera solicitud, sino una declaración responsable de concurrencia de los requisitos, que diera lugar a la concesión automática de la prestación, sin perjuicio de que la Administración, a posteriori, pueda realizar las comprobaciones y reaccionar en aquellos casos en que las mismas demuestren la inadecuación de la resolución adoptada.**

Es necesario que la normativa evolucionara en el futuro hacia la sustitución de las solicitudes por el inicio de oficio utilizando los datos en poder de la Administración. Sin embargo, si se mantiene la necesidad de que sea el interesado quien se dirija a la Administración por la ayuda, entonces habría que sustituir la solicitud por una declaración responsable o documento similar que permitiera el pago lo más rápidamente posible de la ayuda, sin perjuicio de que se produzca después la pertinente comprobación administrativa.

Este sistema podría completarse utilizando las aportaciones de la llamada ética conductual, o *behavioural ethics*, que ha demostrado que **haciendo firmar a las personas una declaración cuidadosamente redactada sobre la honestidad de su declaración responsable ayuda a rebajar falsedades e inexactitudes**. Esto sin perjuicio de que, si éstas se producen, sean tipificadas, como ya lo son, de infracciones administrativas o incluso delito penal. Lo que el modelo de declaración responsable podría recordar oportunamente.

*La recopilación de documentación es complicada porque debe contactarse con varias administraciones, cada una con sus tiempos de espera, lo que retrasa la presentación de la solicitud de una ayuda que debería responder a una necesidad urgente de las personas en riesgo socioeconómico.*

### **Profesional de la Administración**

**Desde una perspectiva de auditoría de cargas administrativas los datos de que disponemos parecen validar esta alternativa, desmintiendo la presencia de un fraude extendido en este campo** (Ranchordás y Schuurmans, 2020; Ponce Solé, 2021). Sólo una pequeña minoría de personas que reciben ayudas sociales abusa del sistema: entre el 2% y el 10%, de hecho, de acuerdo con estudios realizados en países como Estados Unidos, Reino Unido o Países Bajos. En cambio, **el gasto público generado por la tramitación de las solicitudes, en término de empleados públi-**

**cos utilizados y su sueldo, si no se externaliza esta tarea con el correspondiente gasto público, es posible que supere este supuesto fraude.**

Por otro lado, **el retraso en la concesión de las ayudas derivadas de la comprobación de los requisitos provoca daños a las personas que dependen de los mismos por la subsistencia**, lo que también habría que tener en cuenta en este análisis coste-beneficio que debería hacerse en las normas que diseñan el sistema administrativo de tramitación y que hasta ahora no se ha realizado.

Es decir, los retos que se derivan de la acreditación de los requisitos evidencian que en esta fase existe un gran margen de mejora. En primer lugar, a la hora de cumplir con el derecho a no pedir documentación que la administración pueda obtener con sus medios. En segundo lugar, a la hora de ofrecer formas de acreditación más flexibles a las particularidades de cada caso, involucrando a profesionales que puedan acreditarlas de primera mano, pero sin que se exija tal contacto. Y, en tercer lugar, expandiendo el uso de las declaraciones responsables tal y como se realiza con la actividad económica, para reducir las cargas administrativas de las personas solicitantes y agilizar el pago de las ayudas.



## Recomendaciones

- Simplificar los trámites para acreditar los requisitos y reducir la burocracia.
- Informar correctamente a las personas interesadas de los derechos que disponen.
- Mejorar la coordinación entre los diferentes servicios públicos vinculados a las prestaciones sociales (como servicios sociales, educación, salud, etc.), así como la interoperabilidad de los sistemas informáticos existentes entre las distintas administraciones.
- Asegurar el cumplimiento del derecho de no pedir documentación a la ciudadanía que las administraciones tengan ya en su poder o puedan obtenerlo con sus propios medios.
- Permitir formas de acreditación de los requisitos flexibles, como informes de Servicios Sociales, pero no exigirlos para iniciar la solicitud de las ayudas.
- Sustituir la solicitud por una actuación de oficio o como mínimo por una declaración responsable de cumplimiento de los requisitos, sin perjuicio de que se produzca después las pertinentes comprobaciones administrativas.
- Involucrar a las entidades sociales, para que puedan acreditar de primera mano el cumplimiento de requisitos.



## RETO 7: COMUNICARSE CON LA ADMINISTRACIÓN

Durante el proceso de tramitación de una prestación es necesario que la Administración se comunique con la persona solicitante, ya sea por la confirmación de la recepción de la solicitud, por requerimientos relacionados con la documentación acreditativa o por la resolución de la solicitud. Cada prestación establece los canales por los que se envía cada mensaje, pues resulta evidente que es importante que el usuario esté al corriente del estado de la solicitante en todo momento.

**La tradicional vía de comunicación es el correo postal, pero la necesidad de una comunicación más rápida y efectiva ha supuesto la transición a otros medios, como el correo electrónico.** Los problemas que surgen aquí están estrechamente relacionados con la brecha digital, pues no todas las personas disponen de correo electrónico o lo utilizan regularmente. Aunque hacerse un correo electrónico es relativamente sencillo, y puede utilizarse el de un familiar o amigo, es necesario revisarlo periódicamente. Por ejemplo, se han detectado problemas con el IMV y el envío de requerimientos por correo electrónico en los casos en que no ven los mensajes a tiempo y caduca el plazo.

**Una alternativa es el uso del teléfono móvil, ya sea mediante mensajes SMS o llamadas.** El teléfono móvil está presente en el 99,5% de los hogares y por tanto expande el acceso en comparación con el correo electrónico, a la vez que es un medio más rápido que el correo postal. **El uso del teléfono móvil** en dos de las prestaciones analizadas (prestación por el Pago de Deudas del Alquiler y la ayuda para Familias con Niños 0-16) **permite una comunicación más ágil y efectiva, según destacan los profesionales que trabajan en ellas.**

Por último, cabe destacar que **la confirmación de la recepción de la solicitud es obligatoria de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo Común.** Resulta crucial el derecho a obtener un recibo que acredite la fecha y hora de presentación de la solicitud en papel. Por un lado, por si se perdiera la solicitud en papel que presentamos. Por otro, porque este recibo acredita el momento en que la solicitud ha sido presentada y comienza el procedimiento, que la administración tiene la obligación de finalizar a partir de ahora en un plazo concreto. Sin embargo, este paso se omite en las normativas de las ayudas analizadas. En el análisis de los casos de estudio se han detectado casos de inseguridad al respecto, lo que indica que algunas administraciones pueden no estar cumpliendo con tal obligación.



### Recomendaciones

- › Potenciar el uso de los SMS como complemento al correo postal y/o electrónico.
- › Garantizar la confirmación por parte de la Administración de la recepción de la solicitud.



## **RETO 8: ENMENDAR ERRORES DE DOCUMENTACIÓN INCOMPLETA**

En el momento en que la Administración pasa por revisar la solicitud, puede encontrarse que ésta no contiene toda la documentación necesaria para comprobar el cumplimiento de los requisitos. En estos casos, se hace un requerimiento a la persona solicitante, dando un plazo para subsanar la solicitud, antes de que el procedimiento caduque y deba iniciarse de nuevo.

Hay que recordar a las Administraciones algunas reglas y principios jurídicos básicos, pero que parecen no aplicarse, a pesar de estar contenidos en la legislación de procedimiento administrativo común aplicable a estos casos. **Es necesario dar un período de subsanación de la solicitud presentada, en la que no se pueden pedir documentos ya en poder de las Administraciones públicas.** Si la Administración tramitadora no los tiene, pero están en manos de otra administración, debe dirigirse con la diligencia debida para solicitarlos.

En caso de que se le requiera la aportación al solicitante, el procedimiento debe seguir lo establecido por la normativa de LPAC. En cuanto a la caducidad del procedimiento, en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, si se produce una paralización del proceso por causa imputable al interesado con relación a trámites indispensables, la Administración le advertirá de la posible caducidad del procedimiento y le dará tres meses para que haga lo necesario para evitar la paralización. Por ejemplo, aportar el documento imprescindible. **Si no lo hace dentro de este plazo, la administración dictará resolución declarando la caducidad y le comunicará al interesado, salvo que considere que es de interés general continuar con el procedimiento.**

Por lo general, **no se informa correctamente de estas garantías en la normativa. En los casos de estudios encontramos ejemplos de cómo este proceso genera un importante cuello de botella.** Entrar en el circuito de requerimiento no sólo supone que todo el proceso se alargue, sino que hace que se acabe si no se da una respuesta dentro de plazo. Éste es muchas veces demasiado corto (10 días), e imposibilita la recopilación de documentación que a menudo se debe pedir a otras administraciones que la aportan con plazos más largos.

*Una vez se entra en el circuito de requerimiento de documentación, el proceso se alarga y hay gente que se pierde por el camino.*

**Referente de entidad del tercer sector**

Con el fin de asegurar que la subsanación de solicitudes no suponga un impedimento al acceso a las prestaciones no sólo es necesario ampliar los plazos y potenciar una comunicación rápida y efectiva. Más aún, **dados los derechos en juego y la necesidad extrema que implica la ayuda en ciertos casos, se podría evitar la caducidad del procedimiento.**<sup>20</sup>



## Recomendaciones

- › Ampliar los períodos de respuesta a los requerimientos de la Administración.
- › Identificar diferentes canales para que las personas solicitantes de las ayudas puedan subsanar o complementar la información.
- › Cambiar la normativa para que no sea aplicable la caducidad del procedimiento.

---

20 Utilizando la previsión del art. 95 LPAC: "4. Podrá no ser de aplicación la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento."



## RETO 9: RECIBIR RESPUESTA DE LA RESOLUCIÓN Y COBRAR LA AYUDA

Una vez superados los obstáculos del proceso de solicitud y tramitación de la ayuda, queda esperar a recibir respuesta de la administración. **Hay que tener en cuenta que esta espera es especialmente difícil cuando hablamos de prestaciones sociales que atienden a una situación de necesidad urgente.** Los plazos de resolución van de 3 a 6 meses en los casos de estudio analizados. Los referentes de las entidades sociales y las personas solicitantes entrevistadas denuncian que los plazos resultan demasiado largos y crean sufrimiento y angustia, sobre todo en el Ingreso Mínimo Vital, que tiene un plazo de 6 meses desde la recepción de la solicitud. **Teniendo en cuenta el objetivo de las prestaciones, que es el de dirigir situaciones de emergencia social, agilizar el proceso de resolución se ve necesario.**

Más aún, el problema se intensifica cuando no se llega a recibir respuesta de la administración. La no respuesta se ha denunciado tanto en el IMV como en la RGC en las entrevistas realizadas, que explican cómo en muchas ocasiones **las familias viven la incertidumbre y desconocimiento total del estado de su solicitud una vez vencidos los plazos máximos de resolución.**



### Buena práctica: Cheque COVID-19

Desde que comenzó la pandemia del coronavirus en marzo de 2020, el gobierno de Estados Unidos ha aprobado tres cheques de estímulo para ayudar a las finanzas de la población.

Los cheques se enviaron directamente a todas las personas que eran elegibles, haciendo uso de los datos fiscales de los que disponía la Administración. El dinero se envió por depósito directo a la cuenta bancaria que se utiliza en la declaración de impuestos, a o por correo postal como cheque impreso o tarjeta de débito.

A este respecto, cabe destacar que la LPAC obliga a la Administración a hacer saber a los interesados el plazo para resolver el procedimiento, así como los efectos del posible silencio administrativo, si se trata de inicio a solicitud de interesado (art. 21.4 segundo párrafo). Como ha insistido la jurisprudencia, el silencio administrativo, la no respuesta, no es una forma de conceder o denegar prestaciones, sino una patología calificada de aberrante por las sentencias y un ejemplo de mala administración.

**Cabe remarcar que el silencio administrativo es por defecto negativo, es decir, indica que la petición se ha resuelto desfavorablemente.** Se trata de una práctica extendida pero no por ello menos aberrante, puesto que supone que cuando la administración no cumple su deber causa un perjuicio innecesario a la persona solicitante. Teniendo en cuenta la finalidad de las prestaciones sociales y los derechos que están en juego, debería considerarse la posibilidad de permitir el silencio administrativo positivo, especialmente en el caso de prestaciones vitales de urgencia, lo que puede exigir modificar la ley de procedimiento administrativo catalana. Así se hace con la RGC, donde la no respuesta indica una resolución favorable, y por tanto como mínimo supone que la mala administración no perjudica directamente a la persona interesada.

Es decir, **sería recomendable prever el silencio administrativo positivo por defecto en toda solicitud de ayuda de subsistencia en la que no se contesta en plazo.** Esta opción por defecto en favor del silencio positivo, sin embargo, probablemente exigiría la modificación de la Ley catalana 26/2010, que establece ahora como uno de los supuestos de silencio negativo, art. 54.

En caso de recibir la respuesta de una resolución desfavorable, ésta debe permitir entender los motivos de denegación. Es decir, existe una obligación legal de motivar en la denegación notificada (art. 35 LPAC y equivalente ley catalana 26/2010). De nuevo, las entidades sociales denuncian el incumplimiento de esta obligación, o explican que en ocasiones se dan motivos demasiado genéricos que no permiten identificar cuál es el motivo concreto de denegación para poder enmendarlo. Por tanto, resulta necesario que la administración cumpla con sus deberes para asegurar los derechos de la ciudadanía.

*Esperé mucho por la respuesta, meses. Tuve que buscarme la vida, total para que no llegara. No entendí los motivos de denegación, nadie toma el teléfono.*

### **Familia solicitante**

En caso de recibir una resolución favorable, se procederá al cobro. **La forma de pago varía entre ayudas, y puede comportar diversas consecuencias.** Por ejemplo, si se realiza mediante una transferencia bancaria a la cuenta de la persona titular (como es el caso del IMV), es necesario que ésta disponga de una cuenta corriente. Esto genera un obstáculo para aquellas personas que no disponen: se estima que el 6% de la población adulta en España no tenía cuenta corriente en 2017, según datos del *Global Findex Database* del Banco Mundial.

Una alternativa a este requerimiento es que la forma de pago contemple la apertura de una cuenta de oficio por todas las unidades solicitantes que no tengan una cuenta bancaria propia (y que ésta sea inembargable y sin posibilidad de cierre por parte de entidades sin autorización del Estado). Otras alternativas contemplan el

pago en efectivo o mediante una tarjeta bancaria. Así se hace en la Ayuda para Familias con Niños 0-16, que otorga a las familias beneficiarias la "Tarjeta Barcelona Solidaria". Sin embargo, **es necesario considerar otras consecuencias derivadas de las condiciones que impone, ya que limita los gastos a productos de necesidad básica e imposibilita la retirada de dinero en efectivo.**

Otra forma de flexibilizar la forma de pago es permitir que ésta se efectúe en una cuenta bancaria distinta a la titular, a una tercera persona que lo represente o una entidad que atienda al destinatario, como es el caso en la RGC.

Por último, hay que considerar que **limitar el ingreso al titular de la prestación puede generar desigualdades dentro de la unidad beneficiaria (especialmente de género), y por tanto debería contemplarse mecanismos para asegurar que todas las personas que forman la unidad puedan hacer uso de la ayuda.**



## Recomendaciones

- › Limitar el período de resolución de la solicitud de la ayuda.
- › Eliminar el silencio administrativo como denegación de la solicitud de las ayudas.
- › Asegurar que la Administración motive correctamente las denegaciones.
- › Evitar la transferencia bancaria al titular como única forma de pago, ofreciendo alternativas como el pago en efectivo, a través de una tarjeta de débito, o a una cuenta bancaria distinta a la del titular.





## RETO 10: MANTENER LA AYUDA

Superados todos los retos anteriores, las personas beneficiarias pueden hacer uso de la prestación otorgada. La duración de ésta depende de su naturaleza: mientras el IMV y la RGC están definidas como derechos, que se mantienen indefinidamente mientras se cumplan los requisitos, la Prestación por el Pago de las Deudas de Alquiler y la Ayuda por Familias con Niños 0-16 son ayudas puntuales o de corta duración.

En cuanto a las dos primeras prestaciones, **las personas beneficiarias tienen el riesgo de perder la ayuda frente a un cambio en su situación**. En el caso del IMV, las personas beneficiarias no deben realizar trámites adicionales para demostrar la continuidad del cumplimiento de los requisitos, puesto que se comprueban internamente cada año. **De esta manera se evitan cargas administrativas adicionales**. En el caso de la RGC, el derecho se renueva obligatoriamente cada dos años mediante resolución de prórroga. Pero en el caso de ser beneficiario de la prestación complementaria de la RGC, ésta comporta el seguimiento de un plan y es objeto de revisión a los 12 meses. **Este tipo de condicionantes quitan universalidad y afectan a los derechos de las personas**, según denuncian algunas personas referentes de las entidades sociales.



### Buena práctica: Programa SNAP

El NYC Behavioral Design Team proporcionó un recordatorio adicional a los clientes del Programa de Asistencia a la Nutrición Suplementaria (SNAP) que perderían sus beneficios si no completaban el proceso de recertificación del SNAP. El hecho de resaltar las consecuencias de no hacerlo y la inclusión de iconos que llaman la atención hicieron que este aviso adicional de recertificación fuera más vistoso y efectivo.

Las personas beneficiarias que recibieron el aviso tuvieron un 5,5% menos de probabilidades de no dar el primer paso en el proceso de recertificación: enviar el formulario. Y las personas beneficiarias que recibieron el aviso también enviaron sus formularios antes.

<https://www.bhub.org/project/reminder-dont-lose-your-snap-benefits/>

Por lo general, **las prestaciones varían en el número de obligaciones para su mantenimiento**. Ambas prestaciones imponen la obligación de informar de cualquier cambio que pueda afectar al cumplimiento de los requisitos en un plazo máximo de un mes. En este sentido hay que tener en cuenta que los requisitos de ingresos y situación laboral pueden variar más fácilmente, y que **añadir flexibili-**

dad en éstos puede ayudar en la seguridad económica de las familias beneficiarias. Por ejemplo, el complemento de inserción y activación de la RGC puede mantenerse durante seis meses después de encontrar trabajo a jornada completa.



## Recomendaciones

- › Reducir las obligaciones para el mantenimiento de las prestaciones que no sean coherentes con el fin de estas.
- › Añadir flexibilidad en aquellos requisitos que pueden variar con mayor facilidad.
- › Reducir los condicionantes que provocan inseguridad en la continuidad de los pagos.

## OTROS ASPECTOS A CONSIDERAR:

Por último, una vez definidos los principales obstáculos en el camino de obtener una ayuda, es importante destacar dos temas de vital importancia para asegurar el impacto de las prestaciones sociales en la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar de la ciudadanía, con sus pertinentes recomendaciones. Su financiación y reparto de competencias.

**En primer lugar, cuando las prestaciones sociales dependen de una asignación presupuestaria, cabe preguntarse qué ocurre cuando se agotan los presupuestos.** ¿Puede una prestación de urgencia vital estar dependiendo de los presupuestos o éstos deben articular necesariamente las partidas necesarias para atender todos los supuestos? Si no hay dinero, ¿no hay derecho? O precisamente, dado que hay derecho, ¿debe haber dinero?

En la línea de repensar el papel del Derecho presupuestario constitucional y de las leyes de presupuestos, **existen ya interesantes desarrollos en relación con el análisis de los presupuestos públicos desde la perspectiva de los derechos humanos, lo que en el futuro es de esperar que permita perfeccionar ciertos límites legales, reduciendo el arbitrio del legislador anual presupuestario. Un instrumento que ha tomado relevancia es el uso de preasignaciones presupuestarias, que reservan un porcentaje de fondos del gobierno que se pueden calcular como un porcentaje del PIB**, por sectores específicos como la salud, la educación o la defensa, y que están establecidos por la Constitución, o la legislación primaria o secundaria. Su objetivo consiste en comprometer con antelación un porcentaje de gastos del gobierno por sectores específicos.

Varias constituciones y leyes extranjeras, han dado ya el paso de limitar al legislador, incorporando previsiones constitucionales o/y legales que establecen preasignaciones presupuestarias reservadas en relación con ciertos derechos sociales.

**Si bien en España y Cataluña no puede decirse que haya sido una técnica especialmente utilizada, sí existen precedentes.** Por ejemplo, el art. 14 del Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento catalán del patrimonio de los entes locales, no derogado formalmente, señala que los ayuntamientos deben prever específicamente en sus presupuestos las partidas para la constitución, conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo. La cuantía de los gastos no puede ser inferior "al 5% del total consignado en los capítulos I II del presupuesto general de ingresos".

La Estructura de Derechos Humanos de Cataluña (EDHC), formada por el *Síndic de Greuges de Catalunya* y el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña, entregó al Gobierno y al Parlamento catalanes el Plan de derechos humanos de Cataluña (2020-2023) al diciembre de 2019. **Este plan prevé un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de las acciones que contiene y otorga a la EDHC el papel de supervisión de este cumplimiento, junto con las entidades de derechos humanos del país**, especialmente aquellas que han participado en su elaboración.

De hecho, en materia de vivienda, el reciente Plan de Derechos Humanos de Cataluña señala que es imprescindible incrementar el gasto público en materia de vivienda y asegurar, desde un punto de vista legislativo, la disponibilidad con carácter obligatorio, recomendando el uso de la técnica de las preasignaciones.

**A nivel estatal también se ha hecho uso de esta práctica.** Recientemente, la Ley de cambio climático y transición energética<sup>21</sup> establece dos preasignaciones presupuestarias. **Se establece que al menos un porcentaje equivalente al acordado en el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea de los Presupuestos Generales del Estado deberá contribuir a los objetivos establecidos en materia de cambio climático y la transición energética.** Concretamente, se establece el procedimiento para financiar los gastos del sistema eléctrico referidos a fomento de energías renovables, previstos en la Ley del Sector Eléctrico.

En definitiva, pues, utilizando esta técnica ya utilizada por otros países y en nuestro país en otros sectores, se trataría de que **la legislación relativa a las ayudas que nos ocupan estableciese en el futuro una necesaria reserva a los presupuestos del Estado, la Generalitat y los ayuntamientos de las partidas necesarias para atender todas las necesidades existentes.**

**En segundo lugar, es importante tener en cuenta el reparto de competencias.** Los agentes estatales, autonómicos y locales ofrecen diversas prestaciones sociales que a menudo atienden a los mismos objetivos. **La compleja gobernanza multi-nivel existente puede provocar problemas de colaboración interadministrativa, que puede llegar a afectar a las personas interesadas.**

Un claro ejemplo ha surgido en la introducción del Ingreso Mínimo Vital en Cataluña. Uno de los aspectos clave en **la implementación es la compatibilidad con la Renta Garantizada de Cataluña, pues ambas tienen el objetivo de actuar como una renta mínima en el territorio, pero tienen importantes diferencias en requisitos.** La introducción de la nueva prestación estatal ha causado mucha confusión. Actualmente, el IMV actúa como "prestación base", que se puede complementar con la RGC hasta llegar al importe máximo de la misma. Dado que la RGC es una prestación subsidiaria, todos los perceptores tienen la obligación de pedir cualquier otra prestación a la que tengan derecho, por lo que la Administración solicitó de oficio la percepción del IMV por todas las personas beneficiarias en el momento de introducción de la nueva prestación estatal. De esta forma, se pueden evitar todas las fricciones que supone la solicitud de una prestación, reduciendo o eliminando así los retos a los que deben enfrentarse los nuevos beneficiarios del IMV.

Sin embargo, **existen diferencias entre los requisitos de ambas prestaciones que complican esta complementariedad, y hacen que algunas personas sean elegibles en sólo de una de ellas.** Por ejemplo, los requisitos de residencia legal y

---

<sup>21</sup> Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (Disposición 8447 del BOE núm. 121 de 2021 ).

efectiva en España son más estrictos en la RGC donde se piden 2 años de residencia y no 1 año como en el IMV. También existen diferencias en la determinación de los ingresos para valorar la vulnerabilidad económica: la RGC contempla los dos meses anteriores a la solicitud y el IMV la media de ingresos del ejercicio fiscal anterior.

**Es importante establecer el reparto de competencias de forma clara, para evitar la incertidumbre que provoca a las personas solicitantes, e informarlas correctamente.** Asimismo, el diseño de las prestaciones debe contemplar la armonización de requisitos, especialmente en el caso de las rentas mínimas, para reducir la complejidad administrativa asociada con la implementación.

## 4. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV (2021) en número monográfico de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas sobre aportaciones conductuales y nudges: Los nudges y el diseño conductual de políticas públicas, núm. 25.
- Aguilar, G. Y Nogueira, H. (2016). El principio favor persona en el derecho internacional y en el derecho interno como regla de interpretación y de preferencia normativa. *Revista de Derecho Público*, vol. 84.
- Cáritas Barcelona (2020). Impacto de la crisis de la COVID-19 en los hogares atendidos por Cáritas Diocesana de Barcelona (Segunda Onada 2020).
- Cáritas Gerona (2021). El impacto de la Renta Garantizada de Ciudadanía y el Ingreso Mínimo Vital a las personas atendidas por Cáritas Diocesana de Gerona. *Informes de Impacto*, 1.
- ECAS (2021). Estudio sobre la implementación del Ingreso Mínimo Vital en Cataluña.
- FOESSA (2021). Sociedad expulsada y derecho a ingresos. Análisis y perspectivas.
- GAPP. Nueva época. Número 25. Extra Monográfico (marzo 2021) | Gestión y Análisis de Políticas Públicas (inap.es)
- Instituto de Infancia y Adolescencia (2020). Evaluación de impactos sujetos al Fondo 0-16 en la vida cotidiana de niños, adolescentes y sus familias.
- Ivàlua (2016). Evaluación del fondo de ayudas de emergencia social para niños menores de 16 años del Ayuntamiento de Barcelona.
- Ivàlua (2019). Evaluación del fondo extraordinario para ayudas de urgencia social del Ayuntamiento de Barcelona 2017 y 2018.
- Ivàlua (2021). Evaluación de diseño e implementación de la Renta Garantizada de Ciudadanía de Catalunya
- Ministerio de derechos sociales y agenda 2030 (2020). Informe de rentas mínimas de inserción 2019.
- Ponce Solé, J. (2021). El fracaso del Estado Garante". *Revista General de Derecho Administrativo*, 58.
- Prodigioso Volcán (2021). ¿Habla ¿claro la Administración a los públicos vulnerables? II Radiografía del lenguaje administrativo en España.
- Ranchordás, S., y Schuurmans, Y. (2020). Outsourcing the Welfare State: The Role of Private Actors in Welfare Fraud Investigations. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 7(1), 5-42.
- Sunstein, CR (2021). *Sludge: What Stops Us From Getting Things Done And What To Do About It*. MIT Press.
- Thaler, RH, y Sunstein, CR (2008): "*Nudge: Improving decisiones sobre health, wealth, and happiness.*", Penguin Books

# ANEXO I

# ANÁLISIS DE LA NORMATIVA Y TRÁMITES DE LAS AYUDAS REVISADAS

## I. EL INGRESO MÍNIMO VITAL (IMV)

### 1. ¿Cómo sé que existe la ayuda?

#### a. Proceso de identificación de las potenciales personas beneficiarias

No es público. No se trata de un procedimiento que se inicie de oficio, sino a solicitud de interesado.

#### b. Información disponible y clara

Medios telemáticos: Existen diversos recursos telemáticos en la Sede Electrónica de la Seguridad Social para acceder a la información sobre el funcionamiento y los criterios de elegibilidad de la prestación. Éstos incluyen entre otros un resumen de la regulación legal, vídeos explicativos del proceso y el Simulador del IMV, que es un sistema automático que, a través de varias preguntas al usuario, da un resultado orientativo sobre el cumplimiento de los requisitos y el importe a recibir.

Medios telefónicos: existe un teléfono de asistencia gratuita.

Medios presenciales: no se ofrece en la actualidad dado que las oficinas del Instituto de la Seguridad Social siguen cerradas.

### 2. ¿Cómo inicio la solicitud?

#### a. Puntos de acceso

La solicitud debe presentarse, preferentemente, en la sede electrónica de la Seguridad Social o a través de aquellos otros canales de comunicación telemática que el INSS tenga habilidades.

#### b. Proceso de solicitud y trámite online

Actualmente el Ingreso Mínimo Vital se puede solicitar de forma telemática o mediante correo postal. El procedimiento consiste en la cumplimentación de un formulario de solicitud firmado y la aportación de la documentación requerida.

Existen dos vías a la hora de realizar el trámite en formato online, ambas accesibles mediante la web de la Sede Electrónica de la Seguridad Social. La primera requiere al solicitante disponer de un certificado digital o usuario Cl@ve para realizar la firma electrónica después de haber aportado datos básicos de identificación y haber adjuntado el formulario y la documentación necesaria. Se da la posibilidad de que un representante con firma digital realice el trámite en nombre del solicitante, siempre que adjunte un documento que acredite que se hace responsable del mismo. La segunda vía no requiere certificados digitales, pero es necesario adjuntar fotografías del documento de identidad y de la firma manuscrita de los miembros de la unidad de convivencia solicitantes.



### c. Canales de comunicación con la administración

Para la tramitación de la prestación el canal preferente de comunicación es mediante el correo electrónico aportado en la solicitud telemática, donde se envían los requerimientos de aportación de documentación adicional. La resolución de la ayuda se envía por correo ordinario al domicilio declarado.

## 3. ¿Soy apto para recibir la ayuda?

### a. Coherencia de los requisitos con la ayuda

La prestación puede dirigirse a una persona beneficiaria individual o a una unidad de convivencia.

Los requisitos para las personas beneficiarias individuales son:

- Edad mínima de 23 años y máxima de 65 años, o ser mayor de 65 años pero no recibir pensión de jubilación
- No estar casado o en pareja de hecho, a menos que se esté en trámites de separación o divorcio
- Para los menores de 30 años, haber vivido de forma independiente al menos durante los 2 años anteriores a la solicitud y haber sido dado de alta en la Seguridad Social al menos 12 meses no necesariamente continuados en algún momento de su vida
- Para los mayores de 30 años, haber vivido de forma independiente durante el año inmediato anterior a la solicitud

Los requisitos para las unidades de convivencia beneficiarias son:

- Vínculo por matrimonio o pareja de hecho (constituida con al menos 2 años de antelación y con convivencia con una duración ininterrumpida no inferior a 5 años), o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que convivan en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente<sup>22</sup>
- Convivencia en el mismo domicilio durante los seis meses previos a la solicitud

Los requisitos para las personas o unidades de convivencia beneficiarias son:

- Tener residencia legal y efectiva en España de forma continuada durante el año inmediatamente anterior a la solicitud
- Estar en situación de vulnerabilidad económica, condición que se acredita con un nivel de ingresos y patrimonio inferiores a los umbrales establecidos, según la composición del hogar.
- No ser administrador de derecho de una sociedad mercantil en actividad
- Haber solicitado las pensiones y prestaciones públicas vigentes que reglamentariamente se determinen, a las que pudieran tener derecho. En todo caso, quedan exceptuados los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas.

<sup>22</sup> También pueden ser beneficiarias personas que no cumplen con los vínculos señalados si tienen un certificado acreditativo de riesgo de exclusión social emitido por Servicios Sociales, o bien se encuentran en situaciones particulares relacionadas con la condición de víctima de violencia de género, estar en trámites de separación, nulidad o divorcio, o personas desahuciadas o en consideraciones especiales de domicilio.

## b. Justificación de los requisitos

Todas las solicitudes deben ir acompañadas de documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos básicos:

- Identidad: DNI, pasaporte o libro de familia
- Residencia: autorización de residencia o, en el caso de las personas europeas, la inscripción en el registro central de extranjeros de la Unión Europea o la tarjeta familiar de ciudadano de la Unión.
- Domicilio: certificado de empadronamiento histórico y colectivo
- Unidad de convivencia: libro de familia, certificado de registro civil, inscripción en el registro de parejas de hecho,...

Adicionalmente, es necesario presentar la siguiente documentación para acreditar circunstancias particulares: certificado expedido por Servicios Sociales para acreditar situaciones particulares (i.e. residencia en municipios ficticios), certificado de demandante de empleo en caso de no trabajar, documentos públicos acreditando incapacitación judicial o menor emancipado, sentencia condenatoria por delito de violencia de género o informe de Servicios Sociales por víctima de tráfico de seres humanos y explotación sexual, título de discapacidad o dependencia,...

## c. Incompatibilidades

El Ingreso Mínimo Vital es incompatible con la asignación por hijo o menor a cargo y con las pensiones por jubilación contributivas o no contributivas, o pensiones por incapacidad permanente o invalidez. Tampoco es compatible con el uso de los servicios de residencia de carácter social, sanitario o sociosanitario de forma permanente (pero compatible con el uso temporal).

## d. Formas alternativas de demostrar los requisitos

La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, permite que, cuando no se reúna el requisito de vulnerabilidad económica en el ejercicio anterior, se podrá solicitar desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre del año en curso el reconocimiento del derecho a la prestación del IMV en los supuestos en los que la situación de vulnerabilidad económica haya sobrevenido durante el año en curso. Por eso se utilizarán los ficheros y bases de datos de la seguridad social que permitan la verificación de esta situación, o bien, y en su defecto, el que figure en la declaración responsable.

Se definen también diversas situaciones que pueden justificarse de forma alternativa. En concreto, se puede presentar un informe de un trabajador social colegiado de Servicios Sociales o de Entidades del Tercer Sector inscritas en el registro que se crea de Mediadores Sociales que acredite estas siguientes situaciones:

- Empadronamiento ficticio
- El carácter temporal de la prestación de servicio residencia de carácter social, sanitario o sociosanitario
- Cuando el domicilio que alega la persona solicitante no es donde está empadronada

- La inexistencia de vínculos entre todos o parte de los convivientes
- Cuando no pueda acreditarse haber vivido de forma independiente en España
- Cuando vivan en el mismo domicilio personas que no tengan vínculo familiar alguno entre ellos

La normativa también señala que, en el caso de los documentos que no se encuentren en poder de la administración, si el interesado no puede aportarlos en el momento de la solicitud en ésta se incluirá la declaración responsable que le obliga a presentarlos durante la tramitación del procedimiento. Es decir, se da la posibilidad de aportar la documentación a posteriori, a la vez que, como señala el art. 53 1.d LPAC, el solicitante tiene el derecho a no aportar los documentos justificativos que se encuentren ya en poder de las Administraciones públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

## 4. ¿Qué ocurre con mi solicitud?

### a. Documentación incompleta y subsanación de errores

En el supuesto de que con posterioridad a la solicitud la persona solicitante no haya aportado la documentación requerida, la entidad gestora le requerirá a tal efecto. En tal caso quedará suspendido el procedimiento durante un plazo máximo de tres meses, momento en el que se producirá la caducidad del procedimiento. Es decir, es necesario requerimiento expreso de la administración, un período para el solicitante para subsanar la solicitud y declaración expresa administrativa de la misma.

### b. Transparencia y plazos de resolución

El Instituto Nacional de la Seguridad Social dispone de 30 días para valorar el requisito de vulnerabilidad económica, obteniendo información internamente de los ingresos y el patrimonio del año anterior. Seguidamente se informa de la admisión/no admisión de la solicitud, y en caso de admisión se pasa a valorar el cumplimiento del resto de requisitos, con un plazo máximo de 6 meses desde la fecha de entrada de la solicitud. La notificación de la resolución expresa se realizará de acuerdo con los arts. 40 a 46 LPAC, por correo ordinario en el domicilio declarado. En caso de mala administración, se producirá un silencio administrativo, que entre otras posibles consecuencias (responsabilidad disciplinaria, patrimonial...) producirá un silencio administrativo negativo, es decir, un acto presunto de denegación, recurrible en su caso.

### c. Forma de pago

El derecho a recibir la prestación nace el primer día del mes siguiente a la presentación de la solicitud, por tanto, una vez aprobada se cobra en efecto retroactivo desde esa fecha. El pago se realiza de forma mensual mediante transferencia bancaria a la cuenta bancaria de la persona titular.

## 5. ¿Cómo mantengo la ayuda?

### a. Opción de mantener la ayuda

Una vez otorgada la prestación del Ingreso Mínimo Vital, se mantendrá indefinidamente hasta que se dejen de cumplir los requisitos.

### b. Justificación de los trámites para el mantenimiento

Las personas beneficiarias de la prestación no deben realizar trámites para demostrar la continuidad del cumplimiento de los requisitos. El requisito de vulnerabilidad económica se comprobará internamente una vez al año mediante la información de Hacienda del ejercicio anterior. También se comunicará internamente la renovación de los informes de la Administración que acrediten circunstancias particulares.

Las obligaciones de las personas beneficiarias son estar inscritos como demandantes de empleo en el caso de personas mayores de edad o menores emancipados que no estén trabajando, presentar anualmente la declaración del IRPF, participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión y comunicar cualquier cambio o salida en el extranjero prevista en el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

---

## II. LA RENTA GARANTIDA DE CIUDADANÍA (RGC)

### 1. ¿Cómo sé que existe la ayuda?

#### a. Proceso de identificación de las potenciales personas beneficiarias

No es público. No se trata de un procedimiento que se inicie de oficio, sino a solicitud de interesado.

#### b. Información disponible y clara

- Medios telemáticos: la web del Departamento de Derechos Sociales contiene información sobre el funcionamiento de la ayuda, acceso a la normativa y trípticos informativos entre otros. También da acceso al Asistente virtual de la Renta garantizada de ciudadanía, que es un sistema automatizado que a través de una serie de preguntas indica al usuario si puede iniciar el trámite de solicitud y da cita previa para hacerlo presencialmente en la oficina más cercana.
- Medios telefónicos: existe un teléfono de asistencia gratuita que informa y da cita previa para atención presencial.
- Medios presenciales: se informa desde las Oficinas de Trabajo de la Generalitat, las Oficinas de Atención al Ciudadano, las Oficinas de Asuntos Sociales y Familias, en los Servicios Sociales municipales y las Entidades del Tercer Sector que son miembros de la Comisión de gobierno de la RGC.

### 2. ¿Cómo inicio la solicitud?

#### a. Puntos de acceso

Las solicitudes se pueden presentar presencialmente en las Oficinas de Trabajo de la Generalidad o bien en las Oficinas de Atención Ciudadana o de Asuntos Sociales y Familias.

#### b. Proceso de solicitud y trámite online

El trámite de solicitud de la Renta Garantizada de Ciudadanía se hace de forma presencial, ya sea personalmente o por medio de un representante, por la que se debe pedir cita previa a través del teléfono de asistencia gratuita o telemáticamente a través del asistente virtual. Ambos canales informan sobre la documentación a aportar el día de la solicitud. Todos los miembros de la unidad familiar deben presentar, cumplimentar y firmar el formulario de solicitud y aportar la documentación requerida.

#### c. Canales de comunicación con la administración

Para la tramitación de la prestación el canal preferente de comunicación es mediante correo certificado, que se utiliza para informar de los requerimientos de documentación y de la resolución de la solicitud.

Algunas comunicaciones extraordinarias se realizan por correo electrónico o SMS en los casos en los que se dispone de los datos de contacto (por ejemplo, información sobre el derecho de solicitar otras prestaciones o ayudas). Una vez aprobada la prestación e iniciado el plan laboral o social, la comunicación sobre el seguimiento de éste se canaliza a través de los referentes de servicios sociales o los orientadores laborales.

### 3. ¿Soy apto para recibir la ayuda?

#### a. Coherencia de los requisitos con la ayuda

La prestación puede dirigirse a una persona beneficiaria individual o a una unidad familiar.

La unidad familiar se define por vínculo conyugal o de pareja estable, o vínculos familiares por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, así como por adopción o acogimiento, o vínculos de convivencia asimilados a dichos vínculos, excluyendo los que sean de simple vecindad compartida.

Los requisitos para las personas beneficiarias son:

- Edad mínima de 23 años, o ser mayores de edad en las siguientes situaciones: tener menores o personas con discapacidad a cargo, ser huérfanas de ambos progenitores, haber sido víctimas de violencia machista en el ámbito del hogar o disponer de un informe de riesgo de exclusión social de los servicios públicos.
- Estar empadronado en un municipio y residir legalmente en Cataluña (excepto mujeres que tienen permiso de residencia por reagrupamiento familiar y lo pierden como consecuencia de divorcio o separación, ni a los catalanes devueltos)
- Residencia continuada y efectiva en Cataluña durante los 24 meses anteriores a la solicitud (excepto mujeres provenientes de otras comunidades autónomas para evitar malos tratos y sólo 12 meses para refugiados y de los demandantes de protección internacional)
- Situación laboral: no trabajar a tiempo completo, y si se trabaja a tiempo parcial que las rentas del trabajo sean inferiores al umbral del indicador de renta de suficiencia de Cataluña. Sólo se permite trabajar a tiempo parcial por:
  - ▶ Familias monoparentales con hijos a cargo y familias numerosas.
  - ▶ Perceptores de la renta garantizada de ciudadanía que obtengan un contrato de trabajo a tiempo parcial con unos ingresos inferiores al importe correspondiente de la renta garantizada de ciudadanía. Esta compatibilidad se produce durante seis meses de contratación efectiva. Previo informe del órgano técnico podrá prorrogarse esta compatibilidad hasta que se alcance un año de contratación.
  - ▶ Unidades familiares en las que el miembro que tiene el alta laboral sea mayor de 55 años y que este contrato sea el primero después de un período de inactividad laboral de 24 meses o superior, o bien que provengan de situaciones de crisis empresarial debidamente acreditada..
- Vulnerabilidad económica: debe darse, como mínimo, durante los dos meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud:
  - ▶ disponer de una cantidad de ingresos, rentas o recursos económicos inferiores al umbral correspondiente durante los 12 meses anteriores a la solicitud.
  - ▶ disponer de un patrimonio inferior al umbral correspondiente.
- No ser beneficiario de una prestación pública o privada de servicio residencial permanente de tipo social, sanitario o sociosanitario, ni estar ingresado en un centro penitenciario en régimen ordinario o cerrado.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> En caso de que recibas una prestación pública o privada de servicio residencial o sanitario permanente podrás acceder al RGC si sigues un plan de trabajo vinculado a un proceso de emancipación y apoderamiento con un pronóstico de salida no superior a 12 meses y de acuerdo con el informe de los profesionales de trabajo y soporte social al servicio residencial.

## b. Justificación de los requisitos

La documentación básica a aportar para acreditar el cumplimiento de los requisitos por todas las personas beneficiarias es:

- DNI o pasaporte, es necesario mostrarlo, y número de identificación del resto de miembros de la unidad familiar.
- En caso de tener nacionalidad de la Unión Europea, certificado de inscripción como residente comunitario en el Registro central de extranjeros de la Dirección General de la Policía.
- En caso de tener la nacionalidad de otros países, copia del permiso de residencia vigente (NIE) y copia de todas las hojas del pasaporte.
- Extractos bancarios que incluyan los últimos 2 meses de todas las cuentas de la unidad familiar.
- Solicitud de transferencia bancaria para pagos de la Tesorería de la Generalidad de Cataluña. En caso de que no se disponga, documentación donde conste el número de cuenta donde se desea cobrar la prestación. La persona que solicita la prestación debe ser titular de la cuenta bancaria.
- Documento de datos fiscales actualizados, que puede obtenerse a través de la web de la Agencia Tributaria.
- Documentos que demuestren la residencia en Cataluña de forma continuada en los últimos dos años (por ejemplo, pasaporte, certificados escolares, recibos de compras o servicios realizados en Cataluña, certificados de visitas médicas, quejas o denuncias a la Administración, etc.).

Para acreditar supuestos concretos es necesario presentar documentación adicional. Entre otros, es necesario presentar las nóminas de los últimos 2 meses de todas las personas beneficiarias que trabajen o hayan trabajado en este período, documentos acreditativos de propiedad de bienes muebles e inmuebles si se tiene, el libro de familia, la declaración trimestral de ingresos por autónomos, documentos acreditativos de víctima de violencia de género,...

## c. Incompatibilidades

La Renta Garantizada de Ciudadanía constituye la última red de protección social, siendo incompatible a todas las ayudas, subsidios, prestaciones o pensiones de cualquier administración a las que puedan tener derecho, exceptuando:

- El Ingreso Mínimo Vital. En este caso, el importe de la RGC será para cubrir la diferencia entre el importe de RGC anterior y el importe del IMV.
- Prestaciones económicas, públicas y privadas de dependencia
- Becas escolares de comedor y transporte
- Prestaciones económicas para evitar desahucios, públicas o privadas
- Becas públicas para estudiar (bachillerato, universitarias o formación profesional)
- Prestaciones por condición de víctima de violencia machista
- Ayudas económicas no regulares y puntuales por parte de familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, inferiores a dos veces el indicador de renta de suficiencia de Cataluña, que sean debidamente acreditadas.

#### d. Formas alternativas de demostrar los requisitos

Tienen derecho a la renta garantizada de ciudadanía las personas que, por circunstancias extraordinarias, se encuentran en una situación de especial necesidad o urgencia aunque no cumplan los requisitos. La acreditación de la situación de urgencia se acredita mediante el informe técnico preceptivo y favorable de los Servicios Sociales públicos competentes y del órgano técnico de la Renta Garantizada de Ciudadanía, que puede otorgarse por los siguientes motivos:

- Inminencia de desahucio o pérdida de la vivienda.
- Violencia machista.
- Enfermedades graves sobrevenidas.
- Riesgo de los menores de edad a cargo.
- Jóvenes y adolescentes en riesgo de exclusión social inminente que pueda atentar contra su vida o salud o que sufran violencia o maltrato, por su orientación sexual, identidad de género o expresión de género.
- Personas que son víctimas de explotación sexual o de la trata de seres humanos.
- Personas con otras situaciones análogas que impliquen encontrarse en riesgo de exclusión social inminente.

## 4. ¿Qué ocurre con mi solicitud?

### a. Documentación incompleta y subsanación de errores

Se puede requerir al solicitante la aportación de documentación necesaria en el momento de realizar la solicitud y también posteriormente una vez el equipo técnico revisa la candidatura. La persona solicitante dispone de un plazo de 15 días para completar la solicitud en el sentido requerido, con la advertencia de que, si no lo hace, se entenderá por desistida su solicitud.

### b. Transparencia y plazos de resolución

La dirección general competente en materia de renta garantizada de ciudadanía dispone de 4 meses desde la fecha de entrada de la solicitud para dictar resolución. La notificación de la resolución se hace por correo ordinario, y si no se ha recibido notificación en el plazo de 4 meses, la solicitud se entiende por estimada y el expediente queda resuelto favorablemente. Es decir, el silencio administrativo es positivo.

### c. Forma de pago

Una vez aprobada, la prestación se cobrará en efecto retroactivo desde la fecha de presentación de la solicitud. El pago se realizará en 12 mensualidades mediante transferencia bancaria a favor del titular o, excepcionalmente, de una tercera persona que legalmente le represente o de la entidad que atienda al destinatario, siempre que se pueda asegurar su finalidad.



## 5. ¿Cómo mantengo la ayuda?

### a. Opción de mantener la ayuda

Una vez otorgada la prestación garantizada, se mantendrá indefinidamente hasta que se dejen de cumplir los requisitos, con una renovación del derecho obligatoria cada dos años mediante resolución de prórroga. En cambio, la prestación complementaria de inserción y activación es objeto de revisión a los doce meses y se determina su continuidad en función de los informes preceptivos.

### b. Justificación de los trámites para el mantenimiento

Las obligaciones para el mantenimiento de la prestación son:

- Comunicación de cualquier cambio en un plazo máximo de 1 mes.
- Solicitar cualquier otra prestación económica, contributiva o no contributiva a la que tengan derecho.
- No renunciar, de forma voluntaria, a otra prestación o ayuda que estén percibiendo en el momento de acceder al derecho a la renta garantizada de ciudadanía.
- Mantenerse inscritos en el Servicio Público de Empleo de Cataluña y no rechazar una oferta de trabajo adecuada, según la normativa reguladora de la prestación por desempleo
- Aplicar la prestación a los fines correspondientes para satisfacer las necesidades básicas
- Facilitar la labor de las personas que deben evaluar su situación y colaborar proporcionando todos los datos objetivamente necesarios y respondiendo a los requerimientos que hagan las administraciones competentes para acreditar que se mantiene la situación de necesidad que dio derecho al cobro de la prestación.

Además, para seguir recibiendo la prestación complementaria existe la obligación de firmar el compromiso de seguir, y cuando sea ofrecido, acordar, suscribir y cumplir, el plan individual de inserción laboral o de inclusión social. Es obligatorio encontrarse disponibles para trabajar, salvo las personas que tienen reconocida la condición de persona con discapacidad con un grado igual o superior al 65% y las personas que según el organismo encargado no se encuentran en situación de incorporarse en el mercado laboral a corto o medio plazo. En caso de que un destinatario de la Renta Garantizada de Ciudadanía acceda a un puesto de trabajo a jornada completa, sigue percibiendo la prestación complementaria de activación e inserción durante seis meses.

### III. PRESTACIÓN PARA EL PAGO DE DEUDAS DEL ALQUILER

Prestación Económica de Especial Urgencia (PEEU) para el pago de deudas de rentas de alquiler.

#### 1. ¿Cómo sé que existe la ayuda?

##### a. Proceso de identificación de las potenciales personas beneficiarias

No es público. No se trata de un procedimiento que se inicie de oficio, sino a solicitud de interesado.

##### b. Información disponible y clara

- Medios telemáticos: la web de Vivienda de la Generalitat contiene información sobre el funcionamiento de la ayuda, se resume la normativa y se da acceso al trámite online.
- Medios telefónicos: se informa desde el teléfono de atención gratuita 012. Para la ciudad de Barcelona existe un teléfono de asistencia gratuita que informa y asesora sobre las ayudas de vivienda. También da cita previa para atención presencial o bien se envían por correo electrónico manuales detallados sobre el procedimiento del trámite online o presencial.
- Medios presenciales: se informa desde las bolsas que forman parte de la Red de mediación para el alquiler social, en las Oficinas Locales de Vivienda, en las sedes de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, en los Servicios Sociales municipales y en la ciudad de Barcelona, en las oficinas del Consorcio de la Vivienda de Barcelona.

#### 2. ¿Cómo inicio la solicitud?

##### a. Puntos de acceso

La solicitud se puede presentar a través de medios electrónicos o:

- En las bolsas que forman parte de la Red de mediación para el alquiler social o en las oficinas locales de vivienda que colaboran mediante convenio con la Agencia de la Vivienda de Cataluña
- En la sede de la entidad titular o administradora de la vivienda, en los casos de inquilinos de viviendas administradas por administraciones, empresas públicas o entidades sin ánimo de lucro que colaboran mediante convenio con la Agencia de la Vivienda de Cataluña
- En las sedes de la Agencia de la Vivienda de Cataluña
- En Barcelona ciudad en las oficinas del Consorcio de la Vivienda de Barcelona

## b. Proceso de solicitud y trámite online

Para el proceso de solicitud de forma presencial es necesario pedir cita previa en la oficina correspondiente, asistir a la cita con la documentación requerida y rellenar un formulario de solicitud.

Para el proceso de solicitud de forma telemática, canal que se abrió a partir de la COVID-19 y que se prevé que se mantenga, se accede desde la web de trámites del departamento de vivienda de la Generalitat. Es necesario disponer de un certificado de identificación digital (idCAT Móvil, Cl@ve, DNI electrónico, idCAT Certificado, FNMT, T-CAT, Camerfirma, etc.) para iniciar el trámite.

Seguidamente se debe aportar un código personal con el que se identifica el trámite, para poder modificarlo en cualquier momento. Se requiere la cumplimentación de una serie de campos de datos personales, datos de la vivienda y del alquiler, adjuntar la documentación requerida y cumplimentar una declaración responsable en lo referente al cumplimiento de varios requisitos. Por defecto se autoriza la consulta de varios datos internamente a menos que el solicitante se oponga marcando una cruceta. Seguidamente se envía la solicitud.

En caso de no disponer de certificado de identificación digital, se aconseja obtener el idCAT Móvil. Éste se puede obtener por internet si se dispone de DNI o Tarjeta de Identidad de extranjero (TIE) y la tarjeta sanitaria individual que entrega Catalunya o la tarjeta de MUFACE. De esta forma se envía un SMS al teléfono móvil y se obtiene acceso al trámite. Alternativamente, se puede pedir presencialmente mediante la cumplimentación de un formulario en las oficinas de atención ciudadana, servicios territoriales, oficinas de gestión y en algunos ayuntamientos y consejos comarcales que ofrecen el servicio.

## c. Canales de comunicación con la administración

A partir de enero de 2021 se cambia a una comunicación totalmente telemática, siempre y cuando la Administración disponga de los datos de contacto necesarios. Al usuario se le informa mediante un SMS y un correo electrónico tanto por los requerimientos como por las resoluciones, y al técnico de Servicio Sociales vinculado al expediente y al propietario se les informa por correo electrónico. En el trámite de solicitud online se marca por defecto la aceptación de comunicación electrónica (correo electrónico y SMS), o alternativamente se reciben las notificaciones en papel por correo certificado.

### 3. ¿Soy apto para recibir la ayuda?

#### a. Coherencia de los requisitos con la ayuda

La prestación va dirigida a una unidad de convivencia, que se define como el conjunto de personas empadronadas en un mismo domicilio, tanto si tienen relación de parentesco entre ellas como si no las tienen. Los requisitos que deben cumplir son:

- › Tener la residencia legal en Cataluña
- › Acreditar la urgencia y la especial necesidad de la unidad de convivencia de la persona solicitante mediante la aportación de un informe socioeconómico de los servicios sociales
- › Destinar la vivienda a residencia habitual y permanente
- › No tener, ni la persona solicitante ni ningún otro miembro de la unidad de convivencia, ninguna vivienda en propiedad o en usufructo<sup>24</sup>
- › Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica: disponer de unos ingresos de la unidad de convivencia no superiores al indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC) (ponderado por zonas geográficas y composición de la unidad de convivencia)
- › El importe del alquiler no puede superar los siguientes importes mensuales máximos:
  - ▶ Barcelona ciudad: 800 euros mensuales.
  - ▶ Demarcación de Barcelona: 800 euros mensuales.
  - ▶ Demarcación de Gerona: 550 euros mensuales.
  - ▶ Demarcación de Lérida: 500 euros mensuales.
  - ▶ Demarcación de Tarragona: 550 euros mensuales.
  - ▶ Demarcación de las Tierras del Ebro: 400 euros mensuales.
- › La persona solicitante debe ser titular de un contrato de alquiler o cualquier título jurídico habilitante que acredite su empleo
- › La deuda de rentas de alquiler debe ser producida por circunstancias sobrevenidas y no previsibles
- › Con el importe de la prestación solicitada es necesario garantizar la liquidación de la deuda existente
- › Debe estar en condiciones de seguir pagando las rentas de alquiler desde el momento en que se resuelva la solicitud de la prestación
- › La persona solicitante debe haber pagado el alquiler durante un período mínimo de tres meses, contados desde la firma del contrato hasta la presentación de la solicitud
- › En el momento en que deba emitirse la resolución, el contrato de alquiler debe tener un plazo de vigencia igual o superior a doce meses y, en caso contrario, la persona arrendadora debe garantizar documentalmente la prórroga o la renovación contractual, según normativa vigente

---

<sup>24</sup> Salvo que no disponga del uso y disfrute por causa de separación o de divorcio o por cualquier causa ajena a su voluntad, o cuando la vivienda resulte inaccesible por razón de la discapacidad del titular o de algún miembro de la unidad de convivencia. No se considera que se es propietario o usufructuario de una vivienda si el derecho recae únicamente sobre una parte alícuota de la vivienda y se ha obtenido por transmisión mortis causa.

## b. Justificación de los requisitos

La documentación a presentar por parte del solicitante incluye:

- Informe social emitido por los servicios sociales municipales de atención social primaria o especializada.
- Libro de familia o documento equivalente, en su caso.
- Sentencia judicial o convenio de separación o divorcio, en su caso.
- Justificante de los ingresos de la persona solicitante y de cada uno de los miembros que integran la unidad de convivencia en edad laboral. Los ingresos, deben acreditarse de la siguiente manera:
  - ▶ Las tres últimas nóminas previas a la presentación de la solicitud. En caso de que no se puedan aportar todas las nóminas porque el contrato de trabajo ha sido formalizado dentro de los tres meses previos a la presentación de la solicitud, se debe aportar el contrato de trabajo y las nóminas de los meses que se han trabajado.
  - ▶ En el caso de trabajadores por cuenta propia, la declaración trimestral de IRPF correspondiente. En caso de cese de la actividad de las personas trabajadoras por cuenta propia, el certificado expedido por el organismo correspondiente o documento acreditativo emitido por las entidades aseguradoras.
- El contrato de alquiler, de cesión, de subarrendamiento o cualquier título jurídico habilitante que acredite su empleo. En el caso de los contratos suscritos a partir del 1 de junio de 2013, es necesario acreditar el cumplimiento de la obligación del arrendatario del pago de la fianza al arrendador.
- Certificado de la persona propietaria o administradora de la vivienda, acreditativo del importe detallado de la deuda y de los meses correspondientes.
- Documentación relativa al proceso de desahucio, en el supuesto de que éste se haya iniciado, justificante de haber solicitado el beneficio de justicia gratuita y el compromiso por escrito de solicitud del archivo de la demanda que se hubiera interpuesto.
- Solicitud de transferencia bancaria para poder realizar el pago de la prestación, a nombre de la persona propietaria o administradora de la vivienda, firmada por ésta y con la diligencia de conformidad de la entidad bancaria o documento acreditativo de la cuenta bancaria de la persona propietaria o administradora de la vivienda.

La presentación de la solicitud y la cumplimentación del formulario contiene una declaración responsable del cumplimiento de varios requisitos e implica la plena aceptación que la Administración competente pueda consultar y obtener los datos de la persona solicitante y de todas las personas de la unidad de convivencia en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el padrón municipal correspondiente, el departamento competente en materia de asuntos sociales, el Servicio Público de Empleo de Cataluña (SOC), la Dirección General de la Policía, la Dirección General del Catastro y el Registro de la Propiedad. En caso de que la persona solicitante manifieste su oposición, debe aportar, junto con la solicitud, los documentos que sean necesarios.

### c. Incompatibilidades

La Prestación Económica de Especial Urgencia para el pago de deudas de rentas de alquiler será incompatible con cualquier otra ayuda para el pago del alquiler para las mismas mensualidades. Cuando las prestaciones se destinen a mensualidades distintas, la suma de los importes a percibir en un mismo año natural no podrá ser superior a 4.500 euros.

### d. Formas alternativas de demostrar los requisitos

No se menciona.

---

## 4. ¿Qué ocurre con mi solicitud?

### a. Documentación incompleta y subsanación de errores

No se menciona.

### b. Transparencia y plazos de resolución

El plazo máximo para resolver las solicitudes y notificar la resolución es de tres meses a contar desde la fecha de entrada de la solicitud con la documentación completa. Transcurrido este plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, los interesados podrán entender desestimada la solicitud por silencio administrativo.

La notificación de los actos de tramitación y resolutorios de estas ayudas debe realizarse mediante la exposición de listas en los tablones de anuncios de las entidades colaboradoras en la gestión de las ayudas, y también en los tablones de anuncios de las oficinas gestoras del expediente, en el tablón electrónico de la Generalitat de Catalunya (e-Tauler). Con carácter complementario, las notificaciones se realizarán mediante los procedimientos electrónicos habilitados de que disponga la Agencia.

### c. Forma de pago

El pago de las prestaciones se hace por transferencia ordinaria a la persona propietaria de la vivienda en caso de importes impagados de rentas del alquiler, o a la persona solicitante en caso de prestación para poder dar continuidad al pago del alquiler o si se hace una cesión de derecho a su favor.

---

## 5. ¿Cómo mantengo la ayuda?

### a. Opción de mantener la ayuda

Las prestaciones económicas de especial urgencia son prestaciones sociales y puntuales, que se otorgan por una deuda máxima de 12 meses. Únicamente se pueden mantener si el solicitante accede a la prestación complementaria para dar continuidad al pago del alquiler hasta un máximo de 24 meses, en caso de que esté sujeto a un proceso judicial de desahucio o sea mujer en situación de violencia machista.

Las personas que hayan sido beneficiarias de la prestación hasta la cuantía máxima no pueden solicitar de nuevo otra prestación económica con carácter urgente y especial para el pago del alquiler hasta que no haya transcurrido un mínimo de un año entre la fecha de la resolución de concesión y nueva solicitud.

### b. Justificación de los trámites para el mantenimiento

Es necesario presentar la justificación del pago, en un plazo máximo de tres meses contados a partir del cobro. La justificación consiste en presentación de las copias de los recibos de alquiler o de los documentos acreditativos del pago, emitidos por la persona arrendadora de la vivienda, o por el juzgado, si procede, donde figuren los siguientes conceptos: la identificación de la persona pagadora, la identificación de la persona beneficiaria del pago, el importe del alquiler y la mensualidad correspondiente.

---

## IV. AYUDA URGENCIA SOCIAL FAMILIAS CON NIÑOS 0-16

### 1. ¿Cómo sé que existe la ayuda?

#### a. Proceso de identificación de las potenciales personas beneficiarias

Se identifica a las familias vulnerables susceptibles de ser beneficiarias de la prestación mediante la aplicación de un algoritmo que detecta que se cumplen los requisitos. La Presidenta del IMSS aprueba con carácter provisional, la relación anonimizada de las personas que han resultado beneficiarias a consecuencia de la aplicación del algoritmo, identificadas únicamente con su NIF, NIE o pasaporte y se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona el listado provisional. A las unidades familiares identificadas, que son beneficiarias con carácter provisional, se les remite el siguiente SMS:

*"Puede ser beneficiario del Fondo de Infancia 0-16 del Ayto.BCN. Entre, rellene el formulario introduciendo el CÓDIGO XXXXXX y acepte la prestación hasta el xx/xx/21 incluido, en caso contrario, se entenderá que renuncia a la prestación. Más info: 010 o 932565648"*

#### b. Información disponible y clara

- Medios telemáticos: la web del Ayuntamiento de Barcelona contiene información sobre el funcionamiento de la ayuda, un tríptico informativo y se da acceso a la publicación de la convocatoria, las bases y las resoluciones en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOPB).
- Medios telefónicos: existen dos líneas de teléfono de asistencia gratuita. La primera corresponde a la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas del Instituto Municipal de Servicios Sociales y la segunda corresponde al teléfono general de atención ciudadana de los Servicios Municipales del Área Metropolitana.
- Medios presenciales: el usuario puede dirigirse a la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas, así como a cualquier Oficina de Atención Ciudadana y a los centros de Servicios Sociales.

### 2. ¿Cómo inicio la solicitud?

#### a. Puntos de acceso

Se trata de un procedimiento que se inicia de oficio por la Administración. En caso de no constar en la lista provisional de persona beneficiaria, las personas pueden solicitar la prestación en la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas, así como en cualquier Oficina de Atención Ciudadana, aparte de los medios telemáticos.



## b. Proceso de solicitud y trámite online

El proceso de solicitud se inicia con la publicación de las bases de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona, donde se publica la relación anonimizada de las personas que han resultado beneficiarias provisionalmente a consecuencia de la aplicación del algoritmo. Las personas que constan en la lista provisional serán notificadas con un mensaje SMS que contiene acceso al vínculo del formulario de aceptación de la prestación, con código de acceso personal y plazo máximo de presentación. Únicamente se envía un SMS por unidad familiar y, en caso de que la unidad familiar esté formada por dos progenitores, se elige a la persona de género femenino. Se dispone de 10 días hábiles para aceptar la prestación mediante la cumplimentación del formulario, momento en el que el Instituto Municipal de Servicios Sociales pasa a realizar las comprobaciones necesarias y a dictar resolución con el listado definitivo de personas beneficiarias.

Las personas que no se encuentren incluidas en el listado inicial de personas beneficiarias con carácter provisional pueden presentar una solicitud en el plazo de 10 días desde la publicación de este alegando el cumplimiento de los requisitos.

## c. Canales de comunicación con la administración

Se utiliza el mensaje SMS en el teléfono móvil para la comunicación del inicio del plazo de la presentación de solicitudes a las posibles personas beneficiarias, para la recogida de tarjetas y para la publicación de la resolución final de las personas beneficiarias.

Con carácter general, la vía en la que la Administración se comunica con las personas atendidas es vía presencial o telefónica con la Oficina de Prestaciones Sociales y Económicas. Por ejemplo, si es necesario verificar el cumplimiento de algunos requisitos, la Oficina se pone en contacto con las personas interesadas por vía telefónica.

# 3. ¿Soy apto para recibir la ayuda?

## a. Coherencia de los requisitos con la ayuda

Los destinatarios de la prestación son niños y/o adolescentes menores de 16 años con empadronamiento y residencia efectiva en la ciudad de Barcelona, que viven en unidades familiares en situación de vulnerabilidad. Se considera beneficiarios a los padres, madres o tutores/as legales, que deben cumplir los siguientes requisitos:

- Disponer de una valoración social acreditativa de su situación de necesidad. Se entiende por valoración social que las personas beneficiarias sean usuarias de Servicios Sociales con expediente abierto antes del 31 de diciembre de 2020, con menores de 16 años a su cargo y atendidas durante el año 2020 en alguna de las actividades señaladas.
- Estar empadronadas en la ciudad de Barcelona a fecha 1 de enero de 2020 en domicilios de hasta ocho personas convivientes y residir de forma efectiva desde esa fecha y hasta el 31 de diciembre de 2021, sin interrupciones.
- Convivencia efectiva de los miembros de la unidad a lo largo de todo el año 2021.
- Encontrarse en situación de vulnerabilidad económica: la unidad familiar deberá contar con una renta personal disponible que no supere los umbrales establecidos con el indicador de renta y según los miembros de la unidad familiar.

- La persona o personas que solicitan la prestación deben ejercer la guarda y custodia de todos los niños y/o adolescentes que constan en la solicitud. En el supuesto de guarda compartida, cualquiera de las dos personas progenitoras puede presentar la solicitud de prestación.
- Los niños y/o adolescentes no deben superar los 16 años. Si cumplen los 16 años a lo largo de 2021 (durante el período de julio a diciembre), se abonará la parte proporcional a mes vencido.
- Los niños y/o adolescentes deben haber nacido antes de la fecha final de presentación del formulario para poder tener derecho a obtener la prestación dentro de esta convocatoria. En caso de que nazca un niño dentro del período establecido para rellenar el formulario de aceptación de la prestación y ya se haya presentado previamente uno, se deberá presentar un formulario nuevo para el nuevo niño dentro de este mismo período.
- En caso de tutela y acogimiento, las personas solicitantes deben ser personas físicas.
- En el caso de las familias monoparentales, haber sido perceptoras de la prestación prevista para niños y/o adolescentes entre 0 y 16 años de esta misma convocatoria. Habrá que disponer del título acreditativo de todos los miembros de la unidad familiar con vigencia en el momento de presentar la solicitud y vigente durante todo el año 2021. En caso de caducidad durante el año 2021, es obligatorio presentar la renovación sin interrupciones máximo el mes siguiente de la fecha de caducidad.

#### **b. Justificación de los requisitos**

El Ayuntamiento obtendrá electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto, la información necesaria. Se respeta pues el derecho a no aportar documentos que ya estén en poder de la administración actuante o que haya elaborado cualquier otra administración. Sólo en caso de que no pueda acceder se requerirá a la persona interesada su aportación de forma presencial con cita previa.

#### **c. Incompatibilidades**

Es compatible con el resto de ayudas.

#### **d. Formas alternativas de demostrar los requisitos**

No se menciona.

## 4. ¿Qué ocurre con mi solicitud?

### a. Documentación incompleta y subsanación de errores

No se menciona.

### b. Transparencia y plazos de resolución

El Instituto Municipal de Servicios Sociales dispone de un plazo de 3 meses para publicar la Resolución de la prestación con el listado definitivo de personas beneficiarias, a contar desde la finalización del plazo de 10 días que se inicia una vez aprobadas las bases de la convocatoria y aprobación inicial de personas beneficiarias del Fondo de Infancia. La resolución se informa mediante la inclusión en el listado definitivo de beneficiarios publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona y complementariamente con un mensaje SMS.

Asimismo, el plazo es de 4 meses para resolver las alegaciones e informar favorable o desfavorablemente a las personas interesadas, siendo en todo caso negativo el sentido del silencio, sin perjuicio de la obligación de emitir resolución expresa. La resolución se informa mediante la inclusión en el listado definitivo de beneficiarios, donde se publica también las alegaciones desestimadas con el motivo de desestimación.

### c. Forma de pago

El pago se realiza una vez publicada la resolución definitiva en el BOPB. Las personas beneficiarias reciben la prestación económica a través de la tarjeta Barcelona Solidaria, que sólo puede ser utilizada por la persona titular de la tarjeta y no permite sacar dinero en efectivo ni realizar transferencias.

Se pueden comprar productos para cubrir las necesidades básicas de subsistencia, como alimentos, ropa, calzado, material escolar, etcétera para niños o adolescentes. También se pueden realizar pagos de recibos de suministros o pagos oficiales, siempre que en el recibo conste el código CPR.

## 5. ¿Cómo mantengo la ayuda?

### a. Opción de mantener la ayuda

Es una prestación de carácter eventual que se otorga por un período máximo de 6 meses. Las personas beneficiarias no la reciben en ningún caso en condición de derecho subjetivo y tienen carácter temporal, puesto que corresponden exclusivamente al año de la convocatoria y no genera ningún derecho a la obtención de otras ayudas o prestaciones en años posteriores.

### b. Justificación de los trámites para el mantenimiento

Es de obligación para las personas beneficiarias de la prestación guardar los justificantes de gasto acreditativos del uso de la prestación durante un período no inferior a un año a contar desde la fecha de la percepción de la prestación, y permitir las actuaciones municipales de comprobación pertinentes. También se requiere destinar la prestación para satisfacer las necesidades básicas de la familia. El hecho de no presentar los justificantes de los gastos o de no hacer buen uso puede comportar la retirada de la ayuda y una valoración negativa.

# ANEXO II

## ENTREVISTAS REALIZADAS Y GRUPOS FOCALES:

Para la realización de este estudio se agradece la colaboración de Lluís Torrents y la Mesa de Entidades del Tercer Sector de Cataluña para hacer posible la identificación de las siguientes personas clave entrevistadas:

- Amaia Paíno - Coordinadora de la RED (Red de Respuesta Socioeconómica), que asiste en la tramitación del Ingreso Mínimo Vital
- Eladi Torres - Director Ejecutivo de Gestión de Recursos, Provisión de Servicios y Calidad del Institut Municipal de Serveis Socials del Ayuntamiento de Barcelona
- Isabel Garcia – Jefe del órgano gestor de la Renta Garantizada de Ciudadanía
- Leticia Ramos - Técnica de ayudas al alquiler del Consorcio de Vivienda de Barcelona
- Lidia Garcia - Jefe del órgano gestor del Fondo de Infancia en el Instituto Municipal de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Barcelona

La realización de dos sesiones de grupos focales (*focus groups*) contó con la participación del grupo de trabajo de Inclusión y Pobreza de la Mesa de Entidades del Tercer Sector Social. Las entidades que lo integran son: Orden Hospitalaria de San Juan de Dios, Agipcat, Cruz Roja, Ecom, Dincat, Cohabitac, Fedaia, Once, FATEC, FCD, FEPA, Cáritas Cataluña, ECAS, Fundesplai, Banco de los Alimentos, Cocarmi, FACEPA, Unicef y FCVS.

También se ha contado con la colaboración del Casal Infantil de La Mina, que a su vez ha ayudado a identificar y entrevistar a personas solicitantes. En concreto, han sido entrevistadas tres familias que han tramitado prestaciones sociales.



Taula d'entitats  
del Tercer Sector Social  
de Catalunya

**ksnet /**  
knowledge sharing network

Con el apoyo de:



Generalitat de Catalunya  
**Departament d'Empresa  
i Treball**



**economia  
social**

