

**Silencio administrativo: el laberinto
burocrático para personas con
discapacidad y en situaciones de
exclusión**

*Administrative silence: the bureaucratic maze
for disabled people and people at risk of social
exclusion*

*Silenci administratiu: el laberint burocràtic per a
persones amb discapacitat i en situacions
dexclusió*

1

Antonio Bueno Armijo

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Córdoba (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6487-1142>

E-mail: antonio.bueno@uco.es

Nuria Magaldi

Profesora Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Córdoba (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2329-8965>

E-mail: nmagaldi@uco.es

Resumen: El presente trabajo describe la puesta en marcha de un proyecto de innovación docente desarrollado durante los cursos 2021/2022 y 2022/2023 para estudiantes de Derecho. Dicho proyecto tenía como objetivo concienciar al alumnado sobre las dificultades que determinados colectivos experimentan cuando deben relacionarse con la Administración. Para lograr dicha concienciación se recurrió a la técnica del escape room, simulando un procedimiento administrativo real en el que los participantes (que asesoraban a una persona en riesgo de exclusión social) debían ir superando con éxito distintos trámites para poder obtener, finalmente, una ayuda social. El resultado final, sin embargo, era que no había salida para el escape room: se trataba, de hecho, de un non-escape room cuya verdadera finalidad era enfrentarlos a la situación de frustración a la que, en la práctica, pueden llevar ciertos procedimientos administrativos cuya finalización puede devenir imposible.

Palabras claves: procedimiento administrativo; exclusión social; ayuda social; *escape room*; gamificación

Abstract: This paper describes an innovative teaching experience that took place during the academic years 2021/2022 and 2022/2023 with Law students. The aim of the project was to make students aware of how incredibly difficult is, for some specific groups of people, to interact and deal with public Administration. To achieve this goal, we use an escape room. A “real” administrative procedure was created and students had to overcome successfully different administrative steps and formalities in order to help a person with a risk of social exclusion to finally get a social aid. The final outcome was, however, that there was no way out for the escape room proposed: it was, in fact, a non-escape room, whose real purpose was to face them with a frustrating situation. This is the actual outcome of certain administrative procedures whose ending becomes eventually impossible.

Keywords: administrative procedure, social exclusion, social aid, escape room, gamification

Resum: Aquest treball descriu la posada en marxa d'un projecte d'innovació docent desenvolupat durant els cursos 2021/2022 i 2022/2023 per a estudiants de Dret. Aquest projecte tenia com a objectiu conscienciar l'alumnat sobre les dificultats que experimenten determinats col·lectius quan s'han de relacionar amb l'Administració. Per aconseguir aquesta conscienciació es va recórrer a la tècnica de l'escapament room, simulant un procediment administratiu real en què els participants (que assessoraven una persona en risc d'exclusió social) havien d'anar superant amb èxit diferents tràmits per poder obtenir, finalment, una ajuda social. El resultat final, però, era que no hi havia sortida per a l'escapament room: es tractava, de fet, d'un non-escape room la veritable finalitat del qual era enfrontar-los a la situació de frustració a la qual, a la pràctica, poden portar certs procediments administratius la finalització dels quals pot esdevenir impossible.

Paraules clau: procediment administratiu, exclusió social, ajuda social, escapament room, gamificació

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE INNOVACIÓN DOCENTE Y OBJETIVOS PERSEGUIDOS. II. LA TÉCNICA DEL *NON-ESCAPE ROOM*: UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SIN SALIDA. 1. Planteamiento general. 2. Un ejemplo de *non-escape room*: cómo conseguir la Renta Mínima de Inserción de Andalucía. 3. Diseño del *non-escape room*. 3.1. La vía extraordinaria. 3.2. La vía ordinaria. III. SEMINARIO SOBRE EL LIBRO DE SARA MESA *SILENCIO ADMINISTRATIVO. LA POBREZA EN EL LABERINTO BUROCRÁTICO*. IV. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE INNOVACIÓN DOCENTE Y OBJETIVOS PERSEGUIDOS

El Derecho y, específicamente, el Derecho Administrativo, prestan desde hace tiempo una especial atención a las personas con discapacidad. Así lo evidencian, por ejemplo, los análisis que vienen realizándose del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y

de su inclusión social (por todos, CABRA DE LUNA et ARENAS ESCRIBANO, 2015) y su normativa de desarrollo.

Sin embargo, la docencia universitaria del Derecho Administrativo sigue sin prestar a la discapacidad una atención equiparable a la que ya le presta el ordenamiento jurídico¹. Bajo los asépticos conceptos jurídicos de “interesado”, “administrado” o, más modernamente, “ciudadano”, que son los habitualmente utilizados en las explicaciones docentes y en los libros de texto de la disciplina, se invisibiliza la diversidad de personas que mantienen relaciones con la Administración. El alumnado jurídico asume acríticamente que todas las personas que se relacionan con la Administración se encuentran en la misma situación, ignorando las dificultades que muchas de ellas encuentran, incluso en la tramitación de los procedimientos más sencillos (ALEMÁN PÁEZ, 2018), cuando concurren circunstancias de discapacidad intelectual. Dificultades que son aún mayores si se tiene en cuenta la elevada frecuencia con que van asociadas a circunstancias de pobreza y exclusión social (DURÁN LÓPEZ, 2015). El resultado, y es importante destacarlo, no es solo una falta de concienciación del alumnado sino, sobre todo, una formación jurídica incompleta, en la que no se presta la suficiente atención a la adquisición de competencias relevantes².

Conscientes de esta carencia en la formación jurídica de nuestro alumnado, nos propusimos poner en marcha un proyecto de innovación docente con la aspiración de facilitar la adquisición de aquellas competencias. Nació así, durante el curso académico 2021/2022, el proyecto “Silencio administrativo: el laberinto burocrático para personas con discapacidad y en

¹ A fuer de exactos, sí existen recientes y ejemplares estudios de la doctrina iusadministrativa sobre el derecho a la inclusión educativa de las personas con discapacidad en el ámbito universitario y, en concreto, sobre el deber de las autoridades universitarias de realizar los ajustes razonables que permitan a las personas con discapacidad acceder y continuar con sus estudios superiores, so pena de vulnerar el derecho a la educación consagrado en el artículo 2 del Protocolo adicional al CEDH (MORCILLO MORENO y MEIX CERECEDA, 2020).

² Por ejemplo, en el plan de estudios del Grado en Derecho que se imparte en la Universidad de Córdoba se incluyen, entre las competencias que los estudiantes deben adquirir, “la utilización de los principios y valores constitucionales en la interpretación del ordenamiento jurídico” (CE3) y, en particular, “del Derecho Administrativo” (CEM5 n.º 8), “saber reunir e interpretar datos relevantes para emitir juicios que incluyan una reflexión sobre temas importantes de índole social, científica o ética, y especialmente entre el ciudadano y las Administraciones públicas” (CEM5 n.º 3), “aplicar las categorías dogmáticas del Estado social y de los derechos sociales a la hora de interpretar las instituciones jurídicas” (CEM13, Igualdad y Estado Social n.º 3) y “saber valorar la vigencia social de las normas jurídicas y su relación con la Justicia” (CEM12 n.º3). Puede consultarse la memoria verificada del título en: http://www.uco.es/organiza/centros/derecho/images/documentos/derecho/C3_E8_MEMORIA%20VERIFICADA%20ACTUALIZADA_DERECHO.pdf (última consulta 24/09/2023).

situaciones de exclusión”, que constituye el objeto del presente trabajo y que trataremos de exponer en las páginas que siguen.

Los objetivos perseguidos con dicho proyecto eran, fundamentalmente, los siguientes:

- a) Atraer la atención del alumnado de Derecho Administrativo sobre la diversidad de personas que entran en relación con la Administración y, específicamente, sobre las personas con discapacidad intelectual.
- b) Dar a conocer a nuestro alumnado la compleja relación entre discapacidad psíquica, exclusión social y pobreza y su tratamiento en la normativa administrativa.
- c) Ayudar a nuestro alumnado a que tome conciencia de las dificultades que deben afrontar las personas con discapacidad psíquica cuando se relacionan con la Administración (particularmente, en la tramitación de los procedimientos administrativos en los que participan) y de la responsabilidad de los juristas ante estas situaciones.
- d) Facilitar la adquisición de competencias relacionadas con la interpretación de las normas jurídicas desde una perspectiva teleológica que tenga plenamente en cuenta el mandato constitucional del Estado Social.

Para lograr este objetivo apostamos por utilizar la técnica del *escape-room*, cuya utilidad en la educación superior ha sido ya puesta de manifiesto en numerosos estudios (ÁLVAREZ HERRERO, 2019: 55-57; SIERRA DAZA y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, 2019: 108-113; DORADO ESCRIBANO, 2018: 27-37)³. No obstante, decidimos introducir una peculiaridad: el alumnado participante no se enfrentaría a un *escape room* sino a un *non-escape room*, es decir, a una situación que reproduce un procedimiento administrativo del que no resulta posible salir cuando se parte de una situación de discapacidad agravada por condiciones de pobreza. Un verdadero laberinto burocrático. Para ello se utilizó el supuesto de hecho descrito en el relato breve *Silencio Administrativo* de la escritora Sara MESA (MESA, 2019), sobre el que también se realizó, posteriormente, un

³ De esta forma, buscábamos también familiarizar al profesorado de Derecho con técnicas de innovación docente aún novedosas en el ámbito jurídico (*escape room*), adaptándolas a las características de esta disciplina. Sobre el uso docente de esta técnica, vid., infra, II.

seminario específico, que permitió afianzar lo experimentado y aprendido durante la actividad previa del *non-escape room*.

El trabajo que presentamos se estructura, así, en las dos partes en que consistió el proyecto de innovación docente que llevamos a cabo. En primer lugar, la descripción del *non-escape room* o procedimiento administrativo sin salida al que tuvieron que enfrentarse nuestros estudiantes del Grado en Derecho (II). En segundo lugar, el seminario que se llevó a cabo sobre la base de la lectura del relato *Silencio Administrativo*, de Sara MESA, y en el que participaron esos mismos estudiantes (III).

II. LA TÉCNICA DEL *NON-ESCAPE ROOM*: UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SIN SALIDA

1. Planteamiento general

Como es bien conocido, en todo *escape-room* se obliga a resolver una situación sin contar con toda la información o contando solo con información parcialmente distorsionada (SIERRA DAZA y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, 2019: 108; DORADO ESCRIBANO, 2018: 24). En este sentido, la situación es similar a la que tienen que afrontar personas con discapacidad intelectual: para ellas la información no siempre es accesible o, cuando lo es, no es fácilmente comprensible. La labor de elaboración de la información requiere de ellas un esfuerzo mucho mayor que el que demanda a otras personas.

El objetivo de esta primera actividad era colocar al alumnado en una situación en la que no fuera capaz de entender fácilmente lo que se le estaba pidiendo para seguir adelante con un procedimiento. Y, cuando finalmente fuera capaz de entenderlo, descubrir que el problema planteado no tiene solución porque la propia norma lo impide. En última instancia, se pretendía generar frustración y abatimiento. Es decir, concienciación y empatía.

A tal efecto, se diseñó un procedimiento administrativo para conseguir una ayuda social de la Administración en el que se debía acreditar que se reunían varios requisitos. La ayuda social en cuestión era la prevista en el Decreto- ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (en adelante, RMISA). Esta era, también, la ayuda solicitada por la protagonista del libro de Sara MESA, *Silencio administrativo*, de manera que encajaba perfectamente con la segunda de las actividades previstas, que era el seminario sobre dicha obra.

Cada uno de los requisitos exigidos para poder ser beneficiario de la ayuda, sin embargo, estaba vinculado a un requisito previo, de modo que se iban encadenando hasta descubrir que el último de ellos estaba vinculado al primero de la cadena. En una situación así los resultados solo pueden ser dos: o bien el procedimiento termina con la desestimación de la solicitud por silencio administrativo, o bien se plantean interpretaciones alternativas y teleológicas de las normas reguladoras del procedimiento que permitan concluirlo o, al menos, avanzar en su tramitación.

Para llevar a cabo la actividad se formaron grupos de trabajo de estudiantes, con la intención de que cooperaran y colaboraran entre sí y, de este modo, lograran llegar (en principio, con éxito) al final del procedimiento administrativo planteado. Es decir, con el objetivo de que lograran salir del *escape room*. Lógicamente, el alumnado participante desconocía que se trataba, en realidad, de un *non-escape room*, lo que acrecentaba la sensación final de frustración y profunda insatisfacción cuando descubrían que no había salida posible.

Por lo que se refiere a los recursos necesarios, únicamente se requería el uso de ordenadores u otros dispositivos electrónicos con acceso a Internet, así como cierto material de reprografía (copias de normas, convocatorias y otra documentación administrativa necesaria para resolver el problema). En este último caso, el material fue proporcionado por el profesorado organizador de la actividad, mientras que en lo relativo a los dispositivos electrónicos se fomentó el *Bring Your Own Device (BYOD)*, de manera que se permitió que el alumnado participante dispusiera, en su caso, de sus propios dispositivos.

2. Un ejemplo de *non-escape room*: cómo conseguir la Renta Mínima de Inserción de Andalucía

El proyecto de innovación docente se puso en marcha durante el curso 2021/2022 con alumnos procedentes de diversos grupos del grado en Derecho y del doble grado en Derecho y ADE de la Universidad de Córdoba. Todos ellos habían cursado ya diversas asignaturas de Derecho Administrativo y estaban, por lo tanto, familiarizados con los conceptos y la regulación jurídica del procedimiento administrativo y del procedimiento de concesión de ayudas y subvenciones.

El alumnado participante fue dividido en grupos de ocho personas, para facilitar la interacción y permitir que pudieran trabajar adecuadamente. Dado que se habían inscrito para participar en la actividad 24 estudiantes⁴, se organizaron tres grupos; es decir, el *non-escape room* se realizó tres veces, cada una de ellas con un grupo de estudiantes diferente (en concreto, se celebraron los días 27 y 29 de abril de 2022, en horario de tarde). A cada uno de ellos se le entregó el supuesto de hecho (que denominaremos Planteamiento del *escape room*), cuyo contenido era el siguiente:

«La vemos cada día, en una calle muy transitada de Córdoba, pidiendo limosna en silencio, con un cartel que simplemente pone “Por favor, ayúdeme” y un cuenco para recoger las monedas. Un día nos decidimos a hablar con ella. Nos cuenta que se llama Carmen, que nació y creció en Madrid, que tiene 42 años y que llegó a Córdoba y vive en la calle desde hace tres. Normalmente duerme delante de las puertas de una gran cochera abandonada, que cuentan con un pequeño techado que protege de la lluvia. Cuando hace mucho calor, duerme en unos jardines públicos. Vive sola. No tiene a nadie ni ninguna compañía, salvo un perro con cara bonachona que se recuesta junto a ella el día entero. No tiene ingresos de ningún tipo, más allá de lo que consigue con la mendicidad.

⁴ La participación se configuró como una actividad absolutamente voluntaria y sin repercusión alguna en la nota de la asignatura.

Carmen no quiere quedarse así, quiere cambiar su situación, quiere luchar, quiere salir adelante. Quiere trabajar, está inscrita en el Servicio Andaluz de Empleo como demandante de empleo no ocupada desde hace años, pero no la llaman nunca y, cuando la llaman, no la contratan. El hecho de no tener una casa lo dificulta todo. No es fácil ponerse en contacto ella. No tiene un lugar donde guardar sus pertenencias, así que apenas tiene pertenencias propias y, las que tiene, son de poco valor. Tampoco tiene fácil acceso a lugares de aseo. Todo eso afecta a su salud y a su aspecto físico. Y eso agrava su aislamiento social.

Carmen necesita una ayuda. Y el tipo de ayudas que Carmen necesita existen. Le hablamos de ellas y nos dice que ha intentado pedir las, pero que es imposible, que es como entrar en un laberinto burocrático. En una ocasión, y tras muchas vueltas, consiguió cumplir algunos de los requisitos que le pedían, como darse de alta en el censo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Pero no consiguió ir más allá. A pesar de ello, lo tiene bien guardado, junto con otros documentos, como su DNI y su certificado de escolaridad.

No queremos caer en la condescendencia, pero estamos convencidos de que una persona como Carmen encuentra dificultades que, para nosotros, personas universitarias, no son tales.

Nuestra misión será guiarla y ayudarla a escapar del laberinto burocrático en el que entramos con ella...».

Junto con este Planteamiento, el alumnado recibía también un dossier documental y un dossier normativo. El dossier normativo contenía las normas que necesarias para ir avanzando en el procedimiento administrativo de tramitación de la RMISA. En particular, se les entregaba:

a) El Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

- b) El Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
- c) La Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

Por su parte, el dossier documental contenía el conjunto de documentos que poseía Carmen, la persona con discapacidad intelectual a la que el alumnado debía ayudar y guiar a lo largo del “laberinto burocrático”. Estos documentos (en particular, su DNI, el título de graduado escolar, el certificado negativo de renta expedido por la Agencia Tributaria y el certificado de situación censal) eran necesarios para cumplimentar alguno de los trámites del procedimiento, o se le iban a pedir a la persona solicitante, por parte de la Administración, en algún momento del procedimiento.

Con el Planteamiento del *escape room* y los *dossieres* normativo y documental, el alumnado participante comenzó a trabajar. El profesorado participante no les dirigía, ni los guiaba, sino que dejaba que fueran avanzando en los diversos trámites. El profesorado ejercía la función del funcionariado encargado de tramitar la ayuda de la renta mínima de inserción. Es decir, a medida que el grupo de estudiantes iba avanzando en los diversos trámites, debía dirigirse a las distintas oficinas y secciones de la Administración (Oficina del Padrón Municipal, Dependencias de los Servicios sociales del Municipio correspondiente, etc.). Dichas Oficinas estaban, lógicamente, ocupadas por funcionarios (papel representado por el profesorado) que, a la luz de la documentación presentada o no presentada, le indicaban a la solicitante (por lo tanto, al grupo de alumnos que trataban de ayudarla en su solicitud) si podía entender cumplido el trámite o no.

El procedimiento administrativo que habíamos diseñado previamente, hecho a imagen y semejanza del procedimiento verdaderamente establecido en el Decreto-ley 3/2017, establecía un conjunto de requisitos. Estos, sin embargo, estaban siempre vinculados a un requisito previo, de modo que se iban encadenando de tal modo que, al final, el resultado era que el último de ellos estaba siempre vinculado al primero de la cadena. Dicho en otras palabras: a pesar de que

el procedimiento podía empezarse y desarrollarse de diversas maneras (de hecho, así fue para los tres grupos participantes), al final todos ellos llegaban a la misma encrucijada. Para poder solicitar y obtener la ayuda, Carmen (persona sin hogar) debía hallarse empadronada en un Municipio de Andalucía. El empadronamiento de personas sin hogar está permitido por la normativa, pero exige como requisito un informe de los Servicios sociales del Municipio de que se trate. Y los Servicios sociales municipales, para dar cita y atender a una persona, exigen que esta esté empadronada en ese Municipio. El resultado es que Carmen no podía acceder a la ayuda por no estar empadronada y no podía obtener el certificado de empadronamiento porque quienes debían facilitarle el documento para su empadronamiento no la atendían, precisamente, por no estar empadronada en dicho Municipio. Un auténtico laberinto burocrático.

3. Diseño del *non-escape room*

Las ayudas a las que podría tener derecho Carmen se encuentran recogidas en el Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social de Andalucía (RMISA). Se trata de una “prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social”, con el objetivo de “garantizar la atención a las situaciones de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo de las personas y promover su inclusión e integración social o laboral” (artículo 2). Tendrán derecho a obtener dicha renta mínima, según el artículo 3.1, “las unidades familiares cuyas personas miembros [sic] tengan vecindad administrativa en Andalucía, se encuentren en situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo y cumplan los requisitos establecidos en el artículo 7 del presente Decreto-ley, así como aquellas que, aún no cumpliendo alguno de los requisitos, se encuentren en situación de urgencia o emergencia social”.

El Decreto-ley establece, por lo tanto, dos posibles vías para la solicitud y obtención de la renta mínima. Una primera vía, que denominaremos “vía ordinaria”, es la contemplada en la primera parte del artículo 3.1: exige vecindad administrativa en Andalucía y situación de pobreza, exclusión social o riesgo de estarlo, según los requisitos exigidos en el artículo 7 del mismo Decreto-ley. Por su parte, la segunda vía, de carácter “extraordinario”, permite no cumplir con

alguno de los requisitos exigibles, siempre que se de una situación de urgencia o emergencia social. Hay que señalar, además, que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 42 del mismo Decreto-ley, esta vía extraordinaria tiene una tramitación preferente sobre el resto de solicitudes⁵.

El *escape room* podía comenzarse por cualquier de las dos vías, si bien *a priori* parecía lógico pensar que la situación en la que se encuentra una persona sin hogar debe encajar especialmente bien con la situación que el Decreto-ley denomina “emergencia o urgencia social”. Por ello, la tendencia suele ser la de intentar, en primer lugar, esa vía que hemos considerado excepcional y que tiene, además, una tramitación preferente. Esta fue, de hecho, la primera opción de dos de los tres grupos de estudiantes que participaron en el *escape room* del curso 2021/2022.

3.1. La vía extraordinaria

Elegida esta primera vía de actuación, lo primero que tuvo que hacer el alumnado participante era comprobar si, efectivamente, la situación de Carmen encajaba en los supuestos de hecho previstos en la norma. Es decir, era preciso preguntarse qué significaba “situación de urgencia o emergencia social” a los efectos del Decreto-ley 3/2017. Para ello era necesario atender a las definiciones de dichos conceptos proporcionadas por su artículo 4, que establece lo siguiente:

“5. Urgencia social. Se considerará urgencia social aquella situación excepcional o extraordinaria y puntual que requiera de una actuación inmediata, sin la cual podrá producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad familiar, identificando a efectos de este Decreto-ley como tales:

⁵ Según dicho precepto “Las situaciones de urgencia o emergencia social, según se establece en los apartados 5 y 6 del artículo 4, se tramitarán con carácter prioritario a las demás solicitudes”.

- a) Haber sido víctima de violencia de género en los últimos dos años y/o contar con medidas de protección para víctimas de violencia de género en vigor en el momento de la solicitud.
- b) Haber sido víctima de explotación sexual o laboral en redes de trata de seres humanos en los últimos dos años.
- c) Encontrarse en proceso de desahucio de la vivienda habitual o situación en la que se haya producido una ejecución hipotecaria o lanzamiento por impago de renta o de hipoteca de la vivienda habitual u otras circunstancias excepcionales y extraordinarias que provoquen la pérdida de la vivienda habitual.
- d) Padeecer de enfermedad grave algún miembro de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.
- e) Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente

6. Emergencia social. Se considerará emergencia social la necesidad contrastada, por los servicios sociales comunitarios u otras instancias de las Administraciones públicas competentes, de atención inmediata a personas, o grupos de personas por situaciones de crisis social, catástrofes, accidentes u otras circunstancias similares, identificando a efectos de este Decreto-ley como tales:

- a) La pérdida de la vivienda habitual por incendio, derrumbe u otra catástrofe similar que obligue al desalojo de la misma a la unidad familiar.
- b) Sufrir un accidente grave alguna de la o las personas miembros de la unidad familiar que impida el desarrollo de la vida cotidiana y la inserción laboral.
- c) Cualquier otra situación que se establezca reglamentariamente”.

Tras un minucioso análisis de estos preceptos, la conclusión es que Carmen no parece entrar en ninguna de las categorías en ellos definidas. Tampoco en las dos cláusulas de cierre, puesto que no se ha desarrollado reglamentariamente ninguno de los dos apartados del artículo 4 que estamos analizando. Se produce aquí el primer momento de sorpresa del alumnado: les resultaba increíble que, a pesar de lo que intuitivamente hubiera creído cualquier persona conocedora de

la situación de Carmen, esta no pudiera acogerse a la vía extraordinaria. Pues, si una persona en sus circunstancias no podía, ¿quién podría?, se preguntaban.

3.2. *La vía ordinaria*

Pese a lo señalado en el apartado anterior, el alumnado participante no perdió la esperanza. Quedaba aún la opción de transitar la vía ordinaria -más lenta y más compleja, al carecer Carmen de domicilio- pero que permitiría llegar al mismo objetivo.

14

La vía ordinaria del artículo 7 del Decreto-ley 3/2017 exige que la persona solicitante cumpla una serie de requisitos. De conformidad con la información proporcionada al alumnado, Carmen cumple todos los requisitos de las letras d) a i) del artículo 7 del Decreto-ley 3/2017. Sin embargo, no es posible acreditar los dos primeros requisitos, contenidos en las letras a) y b): “ostentar (...) vecindad administrativa en Andalucía” y “estar (...) empadronadas, de forma estable, como residentes en un mismo domicilio ubicado en un municipio de Andalucía al menos con un año de antelación a la fecha de presentación de la solicitud”.

El segundo de los requisitos, sin embargo, no tiene por qué ser cumplido cuando el solicitante es una persona sin hogar. Así lo determina el artículo 7.1.b).5º Decreto-Ley 3/2017, según el cual:

“No obstante lo establecido en el párrafo anterior, podrán ser solicitantes y beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, sin la exigencia del periodo de un año de empadronamiento de forma estable previo a la fecha de presentación de la solicitud, las personas empadronadas en Andalucía que junto con el resto de requisitos establecidos, acrediten cualquiera de las siguientes circunstancias:

(...)

5.ª Personas sin hogar”.

De modo que todo queda condensado en el primero de los requisitos mencionados: Carmen tiene que acreditar su vecindad administrativa en Córdoba. La cuestión a la que, en consecuencia,

debía enfrentarse el alumnado participante era cómo acreditar la vecindad administrativa de Carmen.

En este punto del *escape room* el alumnado debía recurrir a las reglas sobre vecindad administrativa establecidas en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, incluido en el dossier normativo. En concreto, su artículo 53.1 determina que la vecindad administrativa se consigue y acredita mediante la inscripción en el padrón municipal:

15

“El padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo”.

Por su parte, la inscripción en el padrón municipal viene regulada en el artículo 57.1 del mismo Real Decreto 1690/1986, según el cual, para proceder a dicha inscripción será imprescindible proporcionar los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos.
- b) Sexo.
- c) Domicilio habitual.
- d) Nacionalidad.
- e) Lugar y fecha de nacimiento.
- f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros, del documento que lo sustituya.
- g) Certificado o título escolar o académico que posea.
- h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del censo electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución”.

Como es fácil de intuir, los alumnos se encontraban con una seria dificultad a la hora de proporcionar el dato del domicilio habitual, pues una persona que vive en la calle, por definición,

no tiene domicilio. Es por ello por lo que el siguiente paso en este *escape room* era preguntarse lo siguiente: ¿Es posible empadronar a una persona que no tiene domicilio?

El artículo 54.3 del Real Decreto 1690/1986 establece que “La inscripción en el padrón municipal de personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo sólo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona resida”. Por lo tanto, el empadronamiento de personas que residan en el Municipio, pero carezcan de domicilio es posible, pero requiere que se haya puesto en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito territorial donde la persona resida.

16

Se trata de un tipo especial de empadronamiento, respecto del que el alumnado participante podía encontrar más información en la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autónoma y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, también incluida en el dossier normativo. En dicha Resolución se señala que:

«El Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón. Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección. La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan

los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a un “domicilio ficticio” en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes».

Para proceder a dicho empadronamiento, pues, la mencionada Resolución establece las siguientes condiciones:

- a) Que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión.
- b) Que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el Municipio del vecino que se pretende empadronar.
- c) Que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal con referencia en el callejero municipal y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública.

Por lo tanto, la solución parecía tan sencilla como pedir cita en los Servicios Sociales correspondientes al Municipio de Córdoba. El problema es que, con frecuencia, las normas propias de cada servicio municipal establecen que, para atender a una persona, esta debe ser vecino del Municipio. Es decir, estar empadronada en dicho Municipio. De hecho, cuando el alumnado llegaba, finalmente, al funcionario encargado de los Servicios Sociales y le pedían cita para Carmen, se les entregaba un documento de solicitud de cita para trámites que, entre otra información, solicitaba el “domicilio de empadronamiento”, con la expresa advertencia de que “Solo se atenderá a las personas residentes en algunas de las Zonas de Trabajo Social de Córdoba, de conformidad con el artículo 6 del Reglamento de Régimen Interno de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Córdoba”⁶. Es decir: para tratar de empadronar a Carmen la Administración le exigía que estuviera ya empadronada.

⁶ Debemos señalar que esta no es ya la situación de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba, que actualmente sí atienden aunque no se esté empadronado en el Municipio (aunque sí lo fue en el pasado). Si era el caso, por el contrario, de la situación descrita en el libro de Sara MESA *Silencio administrativo*, que aludía al Ayuntamiento de un Municipio (no concretado) del entorno urbano de Sevilla. Nos consta, por lo demás, que se trata de un supuesto en absoluto infrecuente.

En este punto terminaba, necesariamente, la actividad, dado que ya no era posible seguir por ninguna vía, y la reacción del alumnado era una mezcla de sorpresa, estupefacción y abatimiento. Durante buena parte de la actividad les había parecido incluso divertido que los diversos departamentos administrativos (Padrón, servicios sociales) les remitieran el uno al otro sin darles solución o respuesta posible. De algún modo, esperaban que se les hubiera pasado algo por alto y que, cuando dieran con ese “algo”, la solución jurídica aparecería por sí sola. Estaban seguros de que el problema lo tenían ellos, que no sabían interpretar bien las normas; no imaginaban que el ordenamiento jurídico no tenía una solución que ofrecerles. Nunca pensaron seriamente que el *escape room* no tendría salida, que sería un *non-escape room*, un verdadero laberinto burocrático sin salida.

III. SEMINARIO SOBRE EL LIBRO DE SARA MESA *SILENCIO ADMINISTRATIVO. LA POBREZA EN EL LABERINTO BUROCRÁTICO*

La escritora Sara MESA narró en su relato breve *Silencio administrativo* una situación real en la que se describe exactamente una situación como la que se planteó al alumnado participante en la actividad de *non-escape room*. En concreto, la autora cuenta su intento de ayudar a una mujer sin hogar y con una discapacidad intelectual leve en la tramitación de un procedimiento administrativo para conseguir una ayuda social que le permitiera acceder a una vivienda y salir de la calle.

De manera gráfica y sin usar tecnicismos jurídicos, la autora cuenta que el procedimiento solo podía iniciarse tras un informe favorable de un trabajador social; no obstante, para acceder a un trabajador social era necesario estar empadronado en el Municipio en el que el trabajador social prestaba sus servicios; no obstante, para empadronarse era necesario acreditar que se contaba con una vivienda en el Municipio; no obstante, la situación de partida era, justamente, la de una persona sin hogar que no contaba con una vivienda, motivo por el cual se quería pedir una ayuda social...

Además de sus méritos literarios, esta pequeña obra permite un análisis jurídico utilizando las categorías y conceptos del Derecho Administrativo⁷. Por este motivo, su lectura era especialmente adecuada en el contexto del proyecto de innovación desarrollado. Por un lado, porque el *non-escape room* estaba basado, precisamente, en la historia real narrada por Sara MESA. Por otro lado, porque si bien se trata de un relato breve y de lectura amena, ofrece un análisis jurídico y permite una discusión sobre su contenido centrada en conceptos y categorías jurídicas especialmente adecuadas al objeto del proyecto: interesado, administrado, silencio administrativo, silencio administrativo negativo, empadronamiento, informe de los Servicios sociales, ayuda social, etc.

Por todo ello, la segunda de las actividades propuestas y realizadas consistió en un taller de lectura con el alumnado, con el objetivo de que la lectura del relato, y su posterior puesta en común y discusión, complementara la actividad anterior de *non-escape room*. Dicho seminario, que se llevó a cabo simultáneamente con todo el alumnado participante (esto es, con los tres grupos de estudiantes que habían participado en los respectivos *non-escape rooms*), tuvo lugar a la semana siguiente de la celebración del *non-escape room*. En él se analizaron los hechos narrados en el libro, pero también las normas que resultaban de aplicación, la interpretación que la Administración hacía de ellas al aplicarlas y otras posibles interpretaciones que, siempre dentro del Derecho, pudieran haber llevado a una conclusión diferente.

Para tratar de potenciar al máximo la participación del alumnado, se preparó un guion con preguntas, que se fueron planteando para que desarrollaran un debate y diálogo entre sí sobre lo que habían leído y, también, sobre lo que habían experimentado durante el *non-escape room*. El Guion preparado era el siguiente:

“a) ¿Por qué el título?

- Silencio administrativo: ¿falta de respuesta o abandono?

⁷ De la excelente recepción de la obra, tanto en el ámbito literario como jurídico, dan fe las reseñas de SUÁREZ GARCÍA (2019), ABRIL FERNÁNDEZ (2019) o GIL RODRÍGUEZ (2020).

- Percepción de la institución jurídica del silencio administrativo: ¿es la misma para los juristas y para Beatriz (personaje que trataba de ayudar a Carmen y protagonista del relato de Sara MESA)?

- Laberinto burocrático: ineficiencia. ¿Buscada o inevitable?

b) ¿Qué imagen se da de la Administración?

- Un monstruo implacable e invencible (mala).

- Un ángel poderoso que todo lo puede y todo lo debe hacer (buena).

c) Cosas que en el discurso público parecen buenas *per se*, pero que en la realidad son cuestionables:

- La Administración electrónica (en el relato aparece la idea de *Pobres 2.0*).

- La participación de muchas Administraciones (que en el relato solo sirve para ralentizar las actuaciones).

- La oralidad de la actuación administrativa como síntoma de rapidez y eficacia (pero que no deja rastro ni prueba).

d) ¿Cómo evolucionan los personales?

- Beatriz: en un primer momento, desconfía de Carmen y confía en la Administración; luego, confía en Carmen y desconfía de la Administración.

- Carmen: a la inversa, primero no confía en la Administración; luego alberga esperanzas.

e) ¿Qué es lo que falla?

- La norma: compleja, farragosa, complicada. Lenguaje crítico de la solicitud.

- El procedimiento: muy garantista, muy desarticulado, poco lineal.

- La falta de recursos humanos y económicos.

- El error de diseño: un procedimiento que no está pensado para personas como Carmen, tan fuera del sistema que el sistema ya no es capaz de llegar a ella.

f) Juego de roles para el alumnado. ¿Cómo ven la ayuda de la Renta Mínima de Inserción...?

- Carmen: imposible.
- Beatriz: un derecho (Estado Social); pero que, en la práctica, resulta inalcanzable.
- Los trabajadores sociales: desconfiados, sobrepasados, esperanzados.
- La sociedad: situación heterogénea, algunas personas abiertamente favorables, frente a otras muy recelosas.

Para poder llevar a cabo esta actividad, se adquirieron varios ejemplares del libro de Sara MESA, *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático*, Anagrama, Barcelona, 2019. Estos ejemplares fueron financiados por el Vicerrectorado con competencias en materia de formación e innovación docente (a través de una convocatoria en concurrencia competitiva) y fueron depositados en la Biblioteca de la Facultad, de manera que el proyecto pudiera volver a realizarse en años posteriores. De hecho, así ha sido durante el curso 2022/2023.

IV. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

La realización del proyecto de innovación docente descrito en estas páginas durante el curso 2021/2022 (y continuado en el curso 2022/2023) nos permite afirmar que los objetivos principales que nos propusimos originariamente en el mismo fueron alcanzados de forma satisfactoria. En nuestra opinión, las actividades logran un elevado nivel de concienciación en el alumnado en relación con las dificultades que deben afrontar las personas con discapacidad intelectual y en situación de exclusión social cuando se relacionan con la Administración, así como con la responsabilidad de los juristas ante estas situaciones. Especialmente llamativo fue, como ya anticipamos, el elevado grado de frustración, que dio paso al abatimiento, que se generó en la mayoría de participantes cuando descubrieron que el *escape room* no tenía salida. Lo que hasta entonces había sido, durante un buen rato, un juego divertido, dejó de pronto de serlo para convertirse en una situación real que el alumnado participante, formado por estudiantes de Derecho con muchos más conocimientos que la persona a la que pretendían ayudar, no podían resolver.

Quizás la principal debilidad del proyecto es que no ofrece al alumnado herramientas o perspectivas de modificación de la realidad. Es decir, el proyecto se queda en la concienciación, pero no ofrece instrumentos concretos que permitan mejorar esa realidad insatisfactoria. De hecho, debemos señalar que una de las principales afirmaciones del alumnado que participó en el *non-escape room* durante el curso 2022/2023 era “¿Qué podemos hacer para cambiar esto?”, “¿Cómo podemos evitar estas situaciones?”. Por este motivo, creemos que sería muy positivo que en el futuro las actividades de un proyecto como el descrito en este trabajo se vincularan con actividades en las que el alumnado pudiera involucrarse en tratar de modificar esa realidad a la que se enfrentan determinados colectivos vulnerables. En este sentido, sería muy provechoso que una segunda fase del proyecto pudiera desarrollarse en una Clínica Jurídica universitaria o mediante la colaboración con alguna ONG, a través de actividades de asesoramiento, realizadas por parte de estudiantes bajo la oportuna supervisión, a personas de estos colectivos en sus relaciones con la Administración.

V. BIBLIOGRAFÍA

ABRIL FERNÁNDEZ, A. (2019). Cuando los derechos son inaccesibles, *Documentación social*, 2.

ALEMÁN PÁEZ, F. (2018). “Exclusión social, pobreza y aporofobia. En F. ALEMÁN PÁEZ (dir.), *Materiales didácticos de Derecho del Trabajo y políticas sociolaborales* (pp. 817-822). Madrid: Tecnos.

ÁLVAREZ HERRERO, J. F. (2019). Tendencias en la tecnología educativa de nuestros días. *Edetania*, 56, 43-60.

CABRA DE LUNA, M. A. y F. ARENAS ESCRIBANO (coords.) (2015). *Comentarios al Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social*. Madrid: La Ley.

DORADO ESCRIBANO, M. G. (2018). Escape rooms from a collaborative and interdisciplinary perspective. *Encuentro*, 27, 22-37.

DURÁN LÓPEZ, A. (2015). Discapacidad, pobreza y exclusión social. *Temas para el debate*, 248, 18-19.

GIL RODRÍGUEZ, H. (2020). Mesa, Sara (2019). *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático*. [Administrative silence: poverty in the bureaucratic maze]: Barcelona: Editorial Anagrama. 112 pp. *Cuadernos de trabajo social*, 33 (2), 427-428. DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/cuts.68005>.

MESA, S. (2019). *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático*. Barcelona: Anagrama.

MORCILLO MORENO, J. y P. MEIX CERECEDA (2020). La universidad ante la discapacidad: La Inclusión como nuevo principio en el sistema europeo de derechos humanos. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 205, 229-250.

SIERRA DAZA, M. C. y M. R. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (2019). Gamificando el aula universitaria. Análisis de una experiencia de Escape Room en educación superior. *Revista de estudios y experiencias en educación*, 18 (36), 105-115. DOI: <https://10.21703/rexe.20191836sierra15>.

SUÁREZ GARCÍA, N. (2019). *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático*. *Castilla: Estudios de Literatura*, 10, LXV-LXX. DOI: <https://doi.org/10.24197/cel.10.2019.LXV-LXX>.

Derechos de autor 2024 Antonio Bueno Armijo, Nuria Magaldi



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).