

¿TIENE USTED CITA PREVIA?*

DO YOU HAVE AN APPOINTMENT?

José Miguel Beltrán Castellanos
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Alicante

RESUMEN: La pandemia sanitaria causada por el virus Covid-19 instauró un sistema de cita previa obligatoria que se mantiene actualmente en numerosas Administraciones Públicas para diversos y frecuentes trámites. Esta exigencia indiscriminada de cita previa está provocando que la ciudadanía, por la escasez de citas disponibles o la dificultad para solicitarlas, no pueda realizar sus trámites, hacer valer sus derechos o cumplir con sus obligaciones con las Administraciones Públicas. El presente artículo analiza si la cita previa obligatoria es conforme con el ordenamiento jurídico, si vulnera derechos de la ciudadanía, qué barreras adicionales genera para los administrados, especialmente para los colectivos vulnerables, y cuáles podrían ser las soluciones.

PALABRAS CLAVE: Cita previa, administración electrónica, brecha digital, buena administración.

ABSTRACT: The health pandemic caused by the Covid-19 led to the introduction of a system of mandatory appointments that currently applies in many public administrations for various and

* Fecha de finalización del trabajo: 31 de julio de 2024. El presente trabajo ha sido desarrollado en el marco del proyecto: «La digitalización de las Administraciones Públicas responsables ante los retos del envejecimiento» (ref. CIGE/2022/55) financiado por la Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital de la Generalitat Valenciana.

Abreviaturas utilizadas. AGE: Administración General del Estado; CE: Constitución Española; LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; OCU: Organización de Consumidores y Usuarios; RAFME: Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos; TRÉBEP: Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

frequent procedures. This indiscriminate requirement for prior appointments is causing citizens to be unable to carry out their procedures, exercise their rights or fulfill their obligations to the Public Administrations due to the scarcity of available appointments or the difficulty in requesting them. This article analyses whether the mandatory prior appointment is in accordance with the legal system, whether it violates citizens' rights, what additional barriers it generates for those who have to make appointments, especially for vulnerable groups, and what solutions could be found.

KEYWORDS: appointment, electronic administration, digital divide, good administration.

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO.— 2. LA PANDEMIA COMO MOTOR DE LA GENERALIZACIÓN DE LA CITA PREVIA.— 3. LA CITA PREVIA OBLIGATORIA INCREMENTA LA BRECHA DIGITAL.— 4. LA CITA PREVIA OBLIGATORIA NO ES CONFORME A DERECHO, MÁS BIEN, VULNERA DERECHOS: 4.1. La vinculación de la Administración a la legalidad; 4.2. Principios contrarios a la cita previa obligatoria; 4.3. Derechos que vulnera la cita previa obligatoria.— 5. LA CITA PREVIA VOLUNTARIA.— 6. CONCLUSIONES.— 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. PLANTEAMIENTO

¿Tiene usted cita previa? Seguramente esta pregunta, formulada así o en términos similares, sea la más escuchada en los accesos de muchas Administraciones y registros públicos de nuestro país, en los que se colocan además carteles bien grandes y visibles, con letras mayúsculas y negritas que suelen indicar: “se recuerda que para realizar cualquier trámite en esta Administración, es necesario tener cita previa”; o bien “solo se atenderá con cita previa en el departamento solicitado”. Y este mismo tipo de mensajes pueden encontrarse en las páginas web y sedes electrónicas de muchas Administraciones: “únicamente se deberá acudir a las oficinas de esta Administración si se dispone de cita previa” o “antes de acudir a realizar tus trámites de manera presencial a cualquiera de nuestras oficinas debes solicitar cita previa” indicando, en el mejor de los casos, un enlace o número de teléfono para solicitarla. Esta circunstancia, me parece que describe una lamentable realidad de nuestros días, Administraciones Públicas que no atienden a la ciudadanía, salvo que, previamente, las personas se hayan informado de que existe un trámite adicional, de difícil cumplimiento en muchos casos, que es la obtención una preciada “cita previa”.

Cuando se solicita una cita previa, en una de cada tres ocasiones no se logra o, si se consigue, requiere una espera superior a dos semanas (en algunos casos más de 40 días) o desplazarse a otra ciudad diferente (en ocasiones, hasta 200 kilómetros del domicilio). Así se desprende del informe presentado por la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) a finales de 2023¹, respecto de gestiones tan comunes

¹ Tras lanzar más de 1.800 peticiones de cita para los seis trámites administrativos más habituales desde 25 ciudades de distintos tamaños y en dos periodos temporales diferenciados: julio y octubre. Informe disponible en: <https://www.ocu.org/consumo-familia/derechos-consumidor/noticias/cita-previa-administracion> (acceso: 13 de junio de 2024).

como solicitar la pensión de jubilación, tramitar el subsidio de desempleo, una fe de vida, cambiar el nombre del propietario de un vehículo, renovar el DNI o conseguir el certificado de antecedentes por delitos sexuales. Particularmente, en la administración local, el acceso al servicio de padrón de habitantes y a las oficinas de asistencia en materia de registro son los trámites que acumulan mayor número de quejas. Muchas personas ven imposibilitado el acceso a su ayuntamiento durante días o semanas porque no se ofrecen suficientes citas para atender todas las solicitudes en un tiempo razonable. Cuando esto sucede, el sistema de cita previa deja al descubierto las carencias de la Administración para la prestación de un adecuado servicio de atención a la ciudadanía². Así, aunque solicitar cita previa pueda parecer sencillo y accesible para todos los colectivos (como pueda ser una simple llamada telefónica), simplemente no hay respuesta telefónica alguna, o no hay citas disponibles en tiempos razonables³. De hecho, un estudio hecho por CIVIO revela que “ni un robot consigue encontrar cita previa”, pues mapearon con un robot el acceso a la Seguridad Social buscando cita tres veces al día durante dos semanas. Los resultados fueron que en 43 de las 414 oficinas abiertas no había ninguna cita para gestionar pensiones y, cuando sí la había, la mitad de las veces era para, como mínimo, dos semanas más tarde⁴.

Ciertamente, algunos de estos trámites se pueden realizar a través de internet, pero exigen poseer los medios electrónicos (certificado digital o similares, equipo con conexión a internet de banda ancha) y las capacidades digitales necesarias —de las que casi la mitad de la población española carece⁵— para lidiar con las sedes electrónicas. Todo ello nos obliga a reflexionar sobre si la cita previa obligatoria es conforme a Derecho, si vulnera derechos de la ciudadanía, qué barreras adicionales genera para los administrados, especialmente para los colectivos vulnerables y cuáles podrían ser las soluciones.

2. LA PANDEMIA COMO MOTOR DE LA GENERALIZACIÓN DE LA CITA PREVIA

La cita previa no es una novedad en nuestras Administraciones Públicas, generalmente utilizada, por ejemplo, en los servicios de salud. Con el tiempo, esta modalidad de cita previa (establecida normalmente con normalmente voluntario) fue cre-

² Informe anual 2023 del Defensor del Pueblo, Vol. I., p. 51. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Defensor-del-Pueblo_Informe-anual-2023.pdf (acceso: 14 de junio de 2024).

³ Lorenzo COTINO HUESO, *La digitalización en las Administraciones públicas en España*, Fundación Alternativas, 2023, pp. 1-90 (p. 63). Disponible en: https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/10/DIGITALIZACION_ADMIN_PUBLICAS.pdf (acceso: 11 de junio de 2024).

⁴ <https://civio.es/2023/03/31/cita-previal> (acceso: 16 de junio de 2024).

⁵ Según el Plan Nacional de Competencias Digitales (p.4) “casi la mitad de la población española (43%) carece de competencias digitales básicas y un 8% jamás ha utilizado internet”. Disponible en: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/210127_plan_nacional_de_competencias_digitales.pdf (acceso: 10 de octubre de 2024).

ciendo en algunos ámbitos como la tramitación del DNI o del pasaporte, gestiones de la delegación provincial de tráfico, extranjería, inspección técnica de vehículos⁶, etc. Por regla general, en las dependencias públicas —a imagen y semejanza de lo que se hacía en algunas entidades privadas— se fue imponiendo el sistema de máquinas que expedían el número o letra que permitía ordenar el tráfico de personas por los distintos departamentos o secciones, y así saber más o menos por parte de la ciudadanía el tiempo de espera y cuándo podrían ser atendidos. Este sistema se generalizó y era el aplicable, por ejemplo, en los registros administrativos, en los servicios de atención a la ciudadanía, en las oficinas de correos, en los servicios asistenciales sanitarios y en buena parte de las oficinas públicas. Así, la cita previa ha sido una modalidad de atención ciudadana exclusivamente centrada en aquellos servicios públicos o trámites administrativos que, por las características singulares que ofrecían y por su capacidad de ordenar el tiempo de atención, admitían establecer tales citas con carácter programado⁷.

Pero los problemas comenzaron a tomar fuerza tras el confinamiento derivado de la crisis ocasionada por el virus COVID-19, hasta el punto de que, como advierte VALERO TORRIJOS⁸ “se han terminado por consolidar ciertas prácticas realmente injustificables, tal y como sucede singularmente con la necesidad de solicitar —y obtener, que aquí puede estar la principal dificultad ya que puede demorarse varias semanas— una cita previa simplemente para presentar un escrito ante una oficina municipal de asistencia en materia de registro, lo que resulta especialmente grave en el caso de las personas físicas, quienes, según la legislación básica, en principio no tienen la obligación de utilizar los medios telemáticos en sus relaciones con la Administración... a pesar de la crisis sanitaria”.

En efecto, como consecuencia de la pandemia, las Administraciones Públicas impusieron la necesidad de obtener cita previa “obligatoria” para prestar prácticamente cualquier tipo de atención a la ciudadanía. En particular, el impulso importante de la cita previa obligatoria vino de la mano de la “Resolución del Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública de medidas a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la Administración General del Estado con motivo de la aprobación del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad”, de 4 de

⁶ Actualmente, sin embargo, en muchas estaciones de ITV es prácticamente imposible superar la inspección sin cita previa y resulta muy complicado conseguir una. Particularmente, en el caso de la Comunitat Valenciana, la empresa pública SITVAL (que gestiona el servicio) apenas ofrece citas y, en algunas estaciones, no atienden a los conductores sin la meritada cita. <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20240510/9627384/odisea-encontrar-cita-itv-comunidad-valenciana.html> (acceso: 20 de junio de 2024).

⁷ “Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones vascas”, resumen ejecutivo del estudio, Defensoría del Pueblo, 2021. Disponible en: <https://ararteko.eus/apl/descargas/admdigital/anexoII.pdf> (acceso: 10 de mayo de 2024) p. 162.

⁸ Julián VALERO TORRIJOS, “El uso de medios electrónicos ante la crisis del COVID-19 desde la perspectiva de la organización municipal” en Tomàs FONT I LLOVET y Marc VILALTA REIXACH (Dirs.), *El impacto de la crisis del COVID-19 en los Gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona, 2021, pp. 313-332 (p. 316).

mayo de 2020⁹, y la posterior Resolución, de 17 de junio de 2020, “del Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública de medias a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la Administración General del Estado con motivo de la nueva normalidad”¹⁰. Ambas resoluciones, en su apartado sexto, señalaban que “en los servicios de atención al público se priorizará la atención telefónica y telemática. Para el caso de atención presencial será precisa la cita previa y se limitará el aforo”. La posterior Resolución de la Secretaria de Estado de Función Pública, de 15 de septiembre de 2021, cuyo objetivo era mantener el funcionamiento de los servicios públicos durante la crisis sanitaria, preservando la salud y la seguridad de la ciudadanía y de los empleados públicos, estableció en su apartado noveno que se mantenía la necesidad de cita previa al menos hasta el 31 de diciembre de 2021¹¹, afectando particularmente a las dependencias de la Administración General del Estado (AGE), de las que dependen la tramitación de un buen número de procedimientos administrativos generales y de enorme importancia práctica (DNI, pasaportes, extranjería, seguridad social, etc.).

En la Comunitat Valenciana, en términos similares a la solución adoptada por la AGE, mediante el Acuerdo de 19 de junio, del Consell, sobre medidas de prevención frente a la Covid-19 se estableció en el Anexo II, apartado séptimo que “en los servicios de atención al público se priorizará la atención telefónica y telemática. Para el caso de atención presencial será precisa la cita previa y se limitará el aforo al 75% de la superficie disponible para el público”¹². Sin embargo, a diferencia de la AGE¹³, el acuerdo del Consell fue modificado el 11 de febrero de 2022¹⁴ para “dejar sin efecto la obligatoriedad de la cita previa para el acceso a la atención presencial en los servicios de atención al público”, aunque con escaso éxito, pues todavía hay importantes Administraciones valencianas que persisten en la exigencia de ese requisito¹⁵.

En cualquier caso, cuando se levantaron las restricciones la necesidad de cita previa obligatoria se ha conservado en muchas Administraciones, mientras que, en

⁹ Disponible en: https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/dialogo-social/Actuaciones-relacionadas-con-el-COVID-19/Resolucion_SEPTFP_Medida_Plan_transicion_Nueva_Normalidad.pdf.pdf (acceso: 15 de junio de 2024).

¹⁰ Disponible en: https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/dialogo-social/mesas-negociacion/Acuerdos-de-MGNAGE--36.3-TREBEP-/17_06_20_Resolucion_del_SEPTFP_Medidas_a_adoptar_Nueva_Normalidad.pdf (acceso: 15 de junio de 2024)

¹¹ Disponible en: <https://funcionpublica.digital.gob.es/eu/dam/es/portalsefp/Secretaria-de-Estado-de-Funcion-Publica/ActualidadSEFP/resolucionSEFseptiembre2021.pdf.pdf> (acceso: 15 de junio de 2024)

¹² Disponible en: https://dogv.gva.es/portal/ficha_disposicion.jsp?L=1&sig=004684%2F2020&url_lista= (acceso: 15 de junio de 2024).

¹³ La Orden SND/726/2023, de 4 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de julio de 2023, por el que se declara la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, no hace ninguna referencia a la cita previa.

¹⁴ https://dogv.gva.es/datos/2022/02/11/pdf/2022_1126.pdf (acceso: 15 de junio de 2024).

¹⁵ Síndic de Greuges, informe anual a les Corts Valencianes, 2022, p. 15 Disponible en: <https://www.elsindic.com/wp-content/uploads/2023/03/informe-anual-2022-castellano.pdf> (acceso 10 de julio de 2024).

otras, se ha mantenido como una opción voluntaria. Por ejemplo, la cita previa sigue siendo obligatoria para realizar trámites con la Seguridad Social¹⁶, para acudir, con carácter general, a las oficinas de asistencia en materia de registros¹⁷, o para solicitar presencialmente en la Jefatura de Tráfico diversos trámites, como, por ejemplo, la solicitud del permiso internacional para conducir fuera de la UE, pudiendo obtenerse únicamente por internet o llamando al 060¹⁸. Son solo algunos de los muchos casos que siguen impidiendo que los ciudadanos y ciudadanas puedan acudir a las Administraciones Públicas sin haber pasado previamente por la dificultad de obtener la meritada cita.

Ante esta situación, como señala el Defensor del Pueblo¹⁹, se han recibido numerosas quejas por imposibilidad o excesiva dificultad de obtener cita previa en el Servicio Público de Empleo Estatal, el Registro Civil Central, en las inspecciones de educación, en las jefaturas provinciales de tráfico y en la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado, entre otras. A ello se suma que, cuando los ciudadanos se personan en alguna dependencia sin cita previa, el vigilante de seguridad privada que custodia la puerta les impide la entrada, facilitándoles tan solo unos números de teléfonos, alguno de ellos de tarifa compartida o, si insisten en poder entrevistarse con un funcionario de la Administración, con suerte en ocasiones les permite el acceso a las dependencias. Asimismo, como señala el Ararteko²⁰, “hay que tener en cuenta que la ciudadanía no tiene el deber de motivar la urgencia para realizar un trámite presencial que, además, quedaría al albur de la decisión subjetiva del personal empleado público o, en el peor de los casos, como ha sucedido en algunos supuestos, del personal de vigilancia de seguridad privada, el cual no tiene atribuida la función de asesoramiento a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones”.

Como sostiene PALOMAR OLMEDA²¹, “esta situación está condicionando la percepción social de la Administración y de los servicios públicos, y tiene un coste reputacional evidente”. Esta percepción social se ha complicado, aún más, con las noticias de que las dificultades de acceso habían derivado en la creación de mercados

¹⁶ <https://sede.seg-social.gob.es/wps/portal/sede/sede/Ciudadanos/cita+previa+para+pensiones+y+otras+prestaciones> (acceso: 30 de junio de 2024).

¹⁷ Por ejemplo, la cita previa es obligatoria para acudir a la oficina de asistencia en materia de registros del Ministerio del Interior: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/registro-de-documentacion/cita-previa/solicitar-cita-previa/> (acceso: 23 de junio de 2024).

¹⁸ En efecto, la web de tráfico señala que “de forma general, antes de acudir a realizar tus trámites de manera presencial a cualquiera de nuestras oficinas de Tráfico debes solicitar cita previa”. <https://sede.dgt.gob.es/es/otros-tramites/cita-previa/> (acceso: 29 de junio de 2024).

¹⁹ Defensor del Pueblo, Informe anual 2022, Vol. I, p. 86. Disponible en: <https://www.defensor-delpueblo.es/wp-content/uploads/2023/03/Defensor-del-Pueblo-Informe-anual-2022.pdf> (acceso: 12 de junio de 2024).

²⁰ Resolución 2024R-83-24 del Ararteko, de 10 de abril de 2024, p. 9. Disponible en: <https://www.ararteko.eus/sites/default/files/alfresco/documents/ES-2024R-83-24.pdf> (acceso: 20 de julio de 2024).

²¹ Alberto PALOMAR OLMEDA, *La Administración Pública en el siglo XXI: Una situación de crisis evidente*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, p. 139.

negros de citas y de reventa de posiciones. En efecto, la cuestión ha llegado a degenerar en la criminalidad informatizada, al punto de que en mayo de 2023 quedó desmantelada una organización de un centenar de personas que bloqueaba con un *bot* informático las citas de Extranjería para revenderlas²². La sociedad y las propias instituciones (como el Defensor del Pueblo o la OCU) están reaccionando contra esta situación con notable preocupación y con la perplejidad de saber que estamos ante una práctica inédita y, como más adelante analizaremos²³, contraria a Derecho.

De este modo, nuestras Administraciones Públicas no cubren las necesidades de atención directa que reclaman los ciudadanos y a ello se añade el fomento de la implantación de sistemas basados en la no presencialidad, mediante la atención telefónica o el servicio de videollamadas, que requieren de igual modo destinar recursos a su gestión, que se detrae de las citas presenciales²⁴. En efecto, tanto en el sector privado como en el público, España era uno de los países de la Unión Europea con menor utilización del teletrabajo²⁵, como expresamente señala el preámbulo del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre²⁶, “la implantación del teletrabajo y su uso efectivo en las Administraciones Públicas no ha sido, en la práctica, mayoritaria hasta fechas recientes. Su introducción en el ámbito público se ha visto verdaderamente acelerada a partir de marzo de este año, ante las extremas y excepcionales circunstancias organizativas y funcionales a que abocó la crisis epidemiológica por la COVID-19 a todas las Administraciones Públicas”. El apartado primero del artículo 47 bis del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) define el teletrabajo como “aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación”.

Así, junto a la cita previa obligatoria es frecuente que exista también una crítica al teletrabajo como uno de los elementos que configuran o están en el tuétano de la crisis de la atención presencial en las Administraciones Públicas. Ahora bien,

²² https://www.elconfidencial.com/espana/2023-05-12/detenidos-investigados-provincias-revender-citas-extranjeria_3628210/ (acceso: 10 de junio de 2024).

²³ *Vid. infra*, apartado 4.3.

²⁴ Defensor del Pueblo, Informe anual 2022, Vol. I, p. 86.

²⁵ Susana E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI, “Teletrabajo en la Administración Pública”, en Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (Dir.), *La Administración Digital*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 343-369 (p. 346).

²⁶ De medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Este Real Decreto-Ley supuso, por primera vez en España, el establecimiento de un marco normativo básico del teletrabajo para los empleados públicos, a partir de la incorporación del artículo 47.bis al TREBEP, dentro del capítulo V, dedicado a su vez al derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones. Antes, tan solo se habían producido algunas experiencias aisladas a partir de distintos planes piloto y algunas legislaciones autonómicas. Juan José RASTROLLO SUÁREZ, “La integración del teletrabajo en la organización administrativa”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59, 2022, pp. 1-44 (p. 2).

probablemente el problema no es el teletrabajo en sí mismo, sino su articulación sin una valoración real de los puestos de trabajo en los que puede realizarse sin una aportación real de medios y sin una capacidad de control de la actuación que despeje las dudas que puedan plantearse en relación con esta figura²⁷. Ante una nueva dimensión en la forma de trabajar, las soluciones que se adoptaron en su momento con urgencia y a corto plazo deben ser revisadas, pues lo que parecía una solución transitoria se ha convertido en un modelo organizativo con vocación de estabilidad²⁸. De ahí el necesario equilibrio entre la garantía de los derechos de los empleados²⁹ con las necesidades de atención presencial de la ciudadanía, de modo que se debe hacer uso del teletrabajo en aquellos ámbitos, sectores, puestos de trabajo y tareas que no comporten menoscabo alguno a la ciudadanía en su derecho a relacionarse física y presencialmente con la Administración y con sus propios empleados³⁰. De hecho, así lo señala expresamente el artículo 47 bis.2 del TREBEP, “la prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser expresamente autorizada y será compatible con la modalidad presencial”.

Ciertamente, se pueden satisfacer muchas necesidades de los ciudadanos desde casa, pues la tramitación electrónica es la actuación habitual de la Administraciones³¹, y la presencialidad no es, *per se*, sinónimo de eficiencia y eficacia, aunque sí lo es de empatía, relación y cercanía³². Pero el teletrabajo público no es sólo cambiar el despacho por la casa, y añadir un artículo en el (TREBEP), sino replantear la propia relación jurídico-funcionarial y sus propias premisas normativas de fundamento, así como el conjunto de derechos de los ciudadanos que pueden verse afectados por la virtualización masiva de los procedimientos y relaciones jurídico-públicas³³.

²⁷ PALOMAR, 2023: 141.

²⁸ Concepción CAMPOS ACUÑA, “Competencias digitales de los empleados públicos: la base de la transformación digital a través de las personas” en Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (Dir.), *La Administración Digital*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 371-402 (pp. 390-391).

²⁹ CASTILLO, 2022: 365.

³⁰ Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, “Teletrabajo: dimensiones institucionales y organizativas en su aplicación a las administraciones locales” en Tomàs FONT I LLOVET y Marc VILALTA REIXACH (Dir.), *El impacto de la crisis del COVID-19 en los Gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona, 2021, pp. 333-364, (p. 347). Particularmente, el autor advierte que, la exposición de motivos del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, señala que “en cualquier caso, la prestación del servicio a distancia mediante la modalidad de teletrabajo no será considerada como ordinaria (...). Se garantiza en todo caso la atención directa presencial a la ciudadanía”. De este modo, la norma parece afirmar que la modalidad ordinaria es la presencial y la telemática, aunque no se dice así, tendría carácter singular o excepcional (p. 359).

³¹ Así lo señala expresamente el preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), “en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones”.

³² Lorenzo MELLADO RUIZ, “La nueva regulación del teletrabajo en las Administraciones Públicas: entre la urgencia y la flexibilidad de mínimos en tiempo de pandemia”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 57, 2021, pp. 1-68 (p. 7).

³³ MELLADO, 2021: 9.

Por tanto, ni la cita previa, ni tampoco los sistemas basados en la no presencialidad, pueden suponer que las Administraciones públicas no garanticen la atención y la prestación de los servicios a la ciudadanía de manera directa y presencial, pues de lo contrario, muchas personas no podrán hacer valer sus derechos o cumplir con sus obligaciones, pues como ya hemos señalado, no toda la ciudadanía dispone de las competencias digitales necesarias, y la brecha digital en este ámbito se ensancha, como analizaremos a continuación.

3. LA CITA PREVIA OBLIGATORIA INCREMENTA LA BRECHA DIGITAL

Al analizar los principales aspectos que envuelven a la cita previa obligatoria para acceder a procedimientos y Administraciones públicas, es necesario referirse también a la conocida “brecha digital” esto es, la persistencia de grupos de la población que encuentran dificultades en el acceso y el uso de los medios electrónicos. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos la brecha digital es “la distancia existente entre individuos, áreas residenciales, áreas de negocios y geográficas en los diferentes niveles socio-económicos en relación a sus oportunidades para acceder a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como al uso de Internet, lo que acaba reflejando diferencias tanto entre países como dentro de los mismos (OECD, 2001)”³⁴.

De forma similar, la Oficina Estadística de la Unión Europea (*Eurostat*)³⁵, define la brecha digital como “la distinción entre aquellos que tienen acceso a Internet y son capaces de usar los servicios que ofrece la *World Wide Web* y aquellos que son excluidos de estos servicios”. Además, este organismo señala que esta brecha se puede clasificar de acuerdo con criterios que describen las diferencias en participación dependiendo del género, la edad, el nivel educativo, los ingresos, grupos sociales o localización geográfica. En efecto, la brecha digital se refleja de forma marcada en función de la edad, la educación y el nivel de ingresos: las personas con menor nivel de estudios, personas de 65 a 74 años, y en concreto mujeres de más de 74 años, y personas con menor nivel de ingresos son las más afectadas por esta brecha, teniendo en cuenta que, en España, 7 millones de personas son mayores de 65 años, 9.6 millones de españoles viven en municipios de menos de 10.000 habitantes y 11 millones de personas viven en situación de pobreza³⁶. Asimismo, además de las dificultades personales para el uso de los dispositivos electrónicos, hay que tener en cuenta que

³⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development, *Understanding the digital divide*, París: OECD, 2001, p. 5. Disponible aquí: <https://web-archiver.oecd.org/2012-06-15/168628-1888451.pdf> (acceso: 8 de julio de 2024).

³⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Digital_divide (acceso: 10 de julio de 2024).

³⁶ María Luisa GÓMEZ CRESPO y Irene DE LA TORRE CUELLAR, *Brecha digital social y defensa de los derechos humanos*, Plataforma de ONG de Acción Social, Ministerio de Sanidad Consumo y Bienestar Social, 2021, pp. 1-72 (p. 5). Disponible en: <https://plataformaong.org/ARCHIVO/>

existen zonas en España sin cobertura de banda ancha, particularmente en municipios rurales o con pocos habitantes, lo que, en la práctica, impide las relaciones electrónicas.

La brecha digital también está presente en las relaciones de la ciudadanía con las Administraciones Públicas³⁷, pues, conforme se ha ido implementando el uso de los medios electrónicos en los organismos públicos “se manifiesta una pérdida de derechos de los ciudadanos en su relación con las Administraciones públicas, especialmente apreciable cuando se impone el deber de relacionarse por medios electrónicos”³⁸.

Particularmente, la cita previa obligatoria es un elemento que ha contribuido a aumentar aún más la brecha digital de la ciudadanía en las relaciones con la Administración, pues, como ya hemos advertido, generalmente dichas citas deben obtenerse bien por teléfono, lidiando con un contestador automático que rara vez permite culminar la cita con éxito, bien por internet, a través de la correspondiente sede electrónica. Además, dado que pedir cita por teléfono suele ser complicado, por saturación de la línea³⁹, la vía electrónica termina por ser el único canal operativo.

Por tanto, es necesario concienciar a los empleados públicos y a la ciudadanía en general de que la existencia de medios electrónicos en el funcionamiento administrativo es (y debe ser) solo un canal alternativo, no excluyente ni obligatorio (salvo para los sujetos del art. 14.2 y 14.3 de la LPAC⁴⁰), de las relaciones con las Administraciones Públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 14.1 de la LPAC. De

[documentos/biblioteca/1614239950_brecha-digital-y-defensa-de-los-derechos-humanos-analisis-cuantitativo.pdf](#) (acceso: 2 de julio de 2024).

³⁷ Para más detalle *vid.* José Miguel BELTRÁN CASTELLANOS, *La brecha digital en las relaciones de la ciudadanía con las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

³⁸ Eduardo, GAMERO CASADO, “Cambio de tendencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre administración digital (Comentario de varias sentencias de 2021 que flexibilizan el cumplimiento de requisitos por los ciudadanos o aumentan las exigencias a la Administración en las relaciones electrónicas)”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 110, 2021, pp. 163-182 (p. 164).

³⁹ Los teléfonos de atención para solicitar cita presencial o para sustituir la presencialidad se encuentran a todas horas saturados, colapsados o inoperativos; en muchas ocasiones son atendidos por un contestador, lo que para numerosa población de edad avanzada dificulta el acceso y la comunicación; e incluso determinados números de atención telefónica son de pago. Informe anual 2022 Valedora do Pobo, Galicia <https://www.valedordopobo.gal/wp-content/uploads/2023/10/INFORME-ANUAL-DE-LA-VALEDORA-DO-POBO-AL-PARLAMENTO-DE-GALICIA-2022-CASTELLANO.pdf> (acceso: 29 de junio de 2024), p. 164.

⁴⁰ El artículo 14.1 de la LPAC establece que las personas físicas pueden elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no. Sin embargo, el apartado 2º “impone a un amplio universo de sujetos el deber de relacionarse por medios electrónicos; entre ellos, a todas las personas jurídicas, entre las que no solo se encuentran las sociedades mercantiles, sino también las asociaciones de todo tipo, las comunidades de vecinos, etc.” GAMERO, 2021: 167. Además, el apartado 3º permite a las Administraciones Públicas extender la obligación de la relación electrónica a ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios, lo que ha llevado a muchas personas físicas como, por ejemplo, estudiantes, opositores, autónomos, etc., a relacionarse también obligatoriamente por la vía electrónica con la Administración.

esta forma, cuando a los ciudadanos y ciudadanas se les exige obtener cita previa por medios electrónicos se está vulnerando el derecho de las personas físicas a elegir el medio (presencial o electrónico) con el que se relacionan con la Administración. En efecto, cabe recordar que el uso de estas tecnologías no tiene carácter obligatorio para las personas físicas que no desarrollan actividades económicas o profesionales, a las que se les reconoce el derecho de elegir el medio a través del cual relacionarse con la Administración tanto para el cumplimiento de sus obligaciones como para el ejercicio de sus derechos. Y dado que la desigualdad digital genera riesgo de exclusión de las personas desfavorecidas, entre las que se encuentran personas en situaciones de especial vulnerabilidad y las personas mayores, en ningún caso la Administración puede imponer la relación electrónica a dichos colectivos ni, en general, a otros, si no se tiene constancia de que disponen de medios técnicos y capacidad de uso⁴¹. En el mismo sentido afirma NOGUEIRA LÓPEZ⁴² que “mantener sin cobertura jurídica habilitante en buena parte de las oficinas administrativas la cita previa obligatoria generalizada, introducida con motivo de la COVID-19, es contrario a la ley, dificulta el acceso de las personas con menos aptitudes digitales y ha generado prácticas corruptas de mercadeo de citas o una externalización en las gestorías administrativas de trámites que cualquier ciudadano debería poder hacer por sí mismo”.

En efecto, si se emplea un sistema de cita previa, han de facilitarse los medios y recursos humanos necesarios para que la obtención de esa cita no se convierta en algo de difícil acceso. En este sentido, defiende JIMÉNEZ ASENSIO⁴³ “que si la Administración Pública establece un sistema de cita previa que debe tramitarse electrónicamente, según la interpretación finalista del artículo 12 LPAC (que regula la asistencia en el uso de los medios electrónicos a los interesados), aquella estaría obligada a proveer de los medios tecnológicos y de la asistencia personal necesaria para que tal trámite pudiera ser efectuado por quienes tienen la condición de no obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, sin que sufrieran ningún menoscabo de sus derechos”. Y sencillamente esto requiere que esa asistencia sea no sólo por canales telemáticos o telefónicos, sino también de forma presencial, que la propia Administración Pública habilite espacios físicos dotados de profesionales que asistan a la ciudadanía para tramitar sus solicitudes, o bien, que les facilite la cita de forma presencial.

Pero también sucede que, cuando se logra acceder a la sede electrónica donde se solicitan las citas, hay muchas veces que no existen horas ni días para realizar tales trámites presenciales (o bien las citas disponibles únicamente aparecen a primera hora de la mañana y después desaparecen hasta el día siguiente), lo cual puede conducir de rechamante a la pérdida de derechos o prestaciones (cuando hay un plazo estipulado),

⁴¹ Síndic, el defensor de les persones, resolución del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas, p. 4. Disponible en: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8945/DT_839457_cor_es.pdf (acceso: 21 de junio de 2024).

⁴² Alba NOGUEIRA LÓPEZ, “Una Administración para el 99%. Reforma administrativa para la igualdad real”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, 2023, pp. 18-35 (p. 29).

⁴³ JIMÉNEZ, 2021: 9-10.

incluso vulnerar los propios derechos del interesado en el procedimiento administrativo, como veremos después. Además, coincidimos con RUIZ CENICEROS⁴⁴ en que “al interesado le resulta muy difícil (por no decir imposible) acreditar la saturación o desatención de las líneas telefónicas, el bloqueo o inoperatividad de una página web, la caída o fallos en el servicio informático, la indisponibilidad de fechas libres, o el propio analfabetismo digital”.

En consecuencia, el derecho a la relación presencial o convencional se ha vuelto en un derecho en crisis evidente, pues hoy la cita previa obligatoria es una barrera de acceso y, por ende, del ejercicio del derecho en la forma que establece la ley, ya que la legislación sigue un imparable camino hacia la imposición de las interacciones electrónicas, o más bien de desaparición de la relación presencial de la Administración con la ciudadanía, cada vez con mayores facilidades para la Administración y con menores garantías para los obligados⁴⁵. Es necesario, por tanto, que las Administraciones Públicas activen programas de choque para reforzar los canales de atención ciudadana, manteniendo siempre que sea posible la atención presencial y, en su defecto o en paralelo, reforzar notablemente los sistemas de atención telefónica, y articular sistemas efectivos de atención personalizada a las personas físicas en sus relaciones electrónicas con la Administración, con particular atención hacia las personas o colectivos vulnerables afectados especialmente por la brecha digital⁴⁶. Al mismo tiempo, los registros públicos, como puerta de acceso de la ciudadanía a la Administración, deben evitar cualquier obstáculo a la plena accesibilidad tanto presencial como electrónica.

4. LA CITA PREVIA OBLIGATORIA NO ES CONFORME A DERECHO, MÁS BIEN, VULNERA DERECHOS

4.1. La vinculación de la Administración a la legalidad

El 31 de enero de 2024, el Ministro de Transformación Digital y Función Pública anunció durante su comparecencia en la Comisión de Hacienda y Función Pública en el Congreso de los Diputados⁴⁷, que se eliminará la cita previa obligatoria en las Administraciones Públicas, lo que “requiere un cambio normativo”. Así, tras

⁴⁴ Mauricio RUIZ CENICEROS, “La cita previa y el derecho al plazo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 219, 2022, pp. 251-272 (pp. 256 y 271).

⁴⁵ Lorenzo COTINO HUESO, “El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14. LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12)”, en Eduardo GAMERO CASADO (Dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 475-531 (p. 498).

⁴⁶ “Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones vascas”, op. cit., p. 162.

⁴⁷ <https://app.congreso.es/AudiovisualCongreso/audiovisualdetalledisponible?codSesion=3&codOrgano=305&fechaSesion=31/01/2024&mp4=mp4&idLegislaturaElegida=15&ci=727983&descrip>

defender “el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos por el canal que cada uno elija y piense que es el más adecuado”, señaló que “la eliminación de la cita obligatoria requiere de un cambio normativo en el artículo 14 de la Ley de Procedimiento Administrativo común”.

Esta afirmación, aunque positiva, no deja de causar sorpresa, por dos razones. La primera, porque el artículo 14 de la LPAC regula el “Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas” y, si bien es cierto que en muchas ocasiones la cita previa debe obtenerse por medios electrónicos, el precepto está regulando el ámbito de aplicación subjetivo de la Administración electrónica, mientras que la cita previa viene a ser una especie de “requisito” que afecta al acceso de los ciudadanos a los procedimientos administrativos o a los registros u oficinas públicas. Por ello, parece más lógico que, en su caso, la regulación de la cita previa se realice en el artículo 53 de la LPAC, que regula los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, en el artículo 13, que recoge los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas o en el artículo 16, relativo a los registros. Además, la prohibición de la cita previa en el artículo 14 de la Ley no se aplicaría cuando ésta deba ser obtenida presencialmente, en una ventanilla o mostrador de información.

Y, la segunda razón, y más importante, porque la LPAC no menciona en ninguno de sus preceptos a la cita previa, con lo cual, no es posible eliminar de la norma un requisito que esta no contempla, o dicho en otros términos “para acabar con esa obligatoriedad de la cita previa no hace falta modificación legislativa alguna. Prueba de ello son todas las Administraciones Públicas que ya han vuelto a la normalidad y a la voluntariedad de la cita previa sin que se haya llevado a cabo previamente ningún cambio normativo”⁴⁸.

Por tanto, tiene sentido afirmar que es necesario regular la cita previa para evitar que las Administraciones Públicas abusen de su exigencia indiscriminada para realizar trámites presenciales ante ellas, pero no es necesario modificar la Ley para prohibirla porque la Administración está sometida a la Ley y al Derecho. En efecto, como recuerda la LPAC en su preámbulo, el artículo 103 de la Constitución establece los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entre los que destacan el de eficacia y el de legalidad, al imponer el sometimiento pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho.

Así, actualmente, la exigencia de cita previa obligatoria por parte de las Administraciones Públicas no solo es que carezca de cobertura legal, sino que no está permitida por nuestro ordenamiento jurídico. En el mismo sentido, afirma GÓMEZ

[cion=Del%20Valle%20Rodr%C3%ADguez.%20Emilio%20Jes%C3%BAs\(GVOX\)](#) (acceso: 21 de mayo de 2024).

⁴⁸ Diego GÓMEZ FERNÁNDEZ, “¿Hace falta cambiar la Ley de procedimiento administrativo para acabar con la obligatoriedad de la cita previa?”, *el consultor de los ayuntamientos*, Diario LA LEY, Núm. 10442, 2024. Disponible en: <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAhNDM2NTA7Wy1KLizPw8WyMDIxMDIwMzkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqADC-b5o1AAAAWKE> (acceso: 20 de junio de 2024).

FERNÁNDEZ que “seguir manteniendo una cita previa obligatoria para que los ciudadanos puedan acceder a las oficinas de asistencia en materia de registros y/o servicios de atención ciudadana de las Administraciones Públicas es contrario a Derecho”⁴⁹. También FONDEVILA ANTOLÍN señala que no existe previsión legal alguna, ni en la LPAC ni en la LRJSP que establezca la limitación en la atención de los ciudadanos/as de forma presencial en las oficinas de información o unidades de gestión administrativa. Tampoco existe previsión legal que habilite el establecimiento la cita previa, y su incorporación mediante el uso de instrucciones, circulares u ordenes de servicio, por ello, resulta esta actuación manifiestamente no ajustada a Derecho, por ausencia de título normativo suficiente para por esta vía incorporar previsiones no previstas por una norma con rango de ley, es decir, no existe título legal habilitante para la imposición de esta previsión⁵⁰. De este modo, la imposición de la cita previa obligatoria para relacionarse presencialmente con la Administración no tiene ningún amparo legal, genera situaciones de desatención y desigualdades en el acceso. Ha alterado las bases ordinarias de las relaciones con los ciudadanos y es necesario revertir esta situación⁵¹.

Asimismo, no hay que olvidar que la vinculación a la legalidad de las Administraciones públicas tiene carácter positivo⁵² (art. 103.1 CE), lo que significa que las Administraciones sólo pueden hacer aquello para lo que se encuentran expresamente habilitadas por parte de la legalidad. A diferencia de lo que sucede con el ciudadano (art. 1.2 CE), la Constitución no le otorga a la Administración directamente el poder, sino que ostenta el que le ha delegado la ciudadanía a través de las leyes aprobadas por sus representantes. Por eso es tan importante que no se aparte de ese mandato porque fuera de él, pierde toda su legitimidad democrática⁵³. Así, sostienen GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁵⁴ que “los actos y disposiciones de la Administración, todos, han de ser someterse a Derecho, han de ser conformes a Derecho. El desajuste, la disconformidad, constituyen infracción del Ordenamiento jurídico (...). El Derecho condiciona y determina, de manera positiva, la acción administrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa”.

⁴⁹ GÓMEZ, 2024.

⁵⁰ Jorge FONDEVILA ANTOLÍN, “Unas entidades locales al servicio de los ciudadanos o un despotismo ilustrado electrónico” en Jorge FONDEVILA ANTOLÍN (Dir.), *Transformación Digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad*. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer Legal, 2022, pp. 155-209 (pp. 203-204).

⁵¹ Síndic, el defensor de les persones, resolución del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas, p. 7.

⁵² En otra postura, Margarita BELÁDIEZ ROJO, “La vinculación de la Administración al Derecho”, *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, pp. 315-349 (p. 330), sostiene que “la Administración puede actuar aunque no exista una norma que exprese y específicamente la habilite para ello si su actuación persigue una finalidad de interés general y no existe en nuestro ordenamiento ninguna norma que le prohíba realizar esa actividad”. Pero, sin embargo, sucede que la cita previa no persigue un interés general cuando se impone de forma indiscriminada a la ciudadanía para poder realizar todo tipo de trámites presenciales con las Administraciones Públicas.

⁵³ GÓMEZ, 2021.

⁵⁴ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 13ª Edición, Thomson Civitas, 2006, p. 446.

Además, en todas aquellas materias reservadas constitucionalmente a la Ley, la Administración también está positivamente vinculada a esta norma jurídica, pues la reserva determina que ese ámbito material haya quedado excluido de toda acción administrativa previa al margen de la Ley. Por esta razón, cuando existe una reserva de ley sobre una determinada materia el margen de actuación de la Administración queda reducido a lo que la Ley que regula esa materia disponga⁵⁵. O, dicho en otros términos, el principio de legalidad de la Administración opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima⁵⁶. Y nuestra Constitución establece en el artículo 105 c) que la ley regulará “el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

Así, el artículo 1.2 de la LPAC establece que solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en la norma, como podría ser, la cita previa obligatoria. Pues bien, no hay ninguna Ley que ampare la exigencia de cita previa obligatoria por parte de las Administraciones Públicas. Tampoco, como hemos señalado, la propia LPAC la menciona en su texto y, únicamente podemos encontrarla regulada como obligatoria en algunas normas reglamentarias dictadas al amparo de la disposición adicional primera de la LPAC (especialidades por razón de la materia), por ejemplo, para modificar el borrador de declaración del IRPF⁵⁷.

Finalmente, es necesario precisar que la cita previa tiene una doble vertiente, procedimental y organizativa⁵⁸. Procedimental porque, como ya hemos señalado, la cita previa afecta a los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo, al exigirse para presentar escritos, afectar al cómputo de plazos o requerirse para recibir la prestación de servicios. En su vertiente organizativa, la Administración dispone de potestad para autoorganizarse, que puede definirse como el conjunto de facultades de las que dispone cada Administración para configurar su estructura y organización para el logro de los fines y el cumplimiento de las tareas que tiene asignadas⁵⁹.

Pues bien, desde el punto de vista procedimental, como ya hemos señalado, la LPAC impide exigir la cita previa para acceder a oficinas públicas y registros por ser

⁵⁵ BELÁDIEZ, 2000: 331.

⁵⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, 2006: 446.

⁵⁷ El artículo 6. 1.c) de la Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, por la que se aprueban los modelos de declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio, ejercicio 2018, establece que se puede modificar el borrador de la declaración de la renta “mediante personación, previa solicitud de cita, en cualquier Delegación Administración de la Agencia Estatal de Administración Tributaria”..

⁵⁸ GÓMEZ, 2024.

⁵⁹ Clara Isabel VELASCO RICO, “El funcionamiento interno de las Administraciones Públicas” en Francisco VELASCO CABALLERO y M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA (Dirs.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 347-370 (p. 353).

un trámite que no se ha introducido en la Ley y, por tanto, no se ha valorado que resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento (art. 1.2 LPAC). Y desde el punto de vista organizativo tampoco es admisible que la cita previa se imponga de forma indiscriminada, porque la potestad de autoorganización, como potestad discrecional que es, está sometida a límites legales y constitucionales⁶⁰. Así, si bien durante la pandemia la potestad administrativa de autoorganización legitimaba a las administraciones a establecer un sistema de cita previa como medida de ordenación de la gestión de las oficinas de atención ciudadana, superada la situación de crisis sanitaria, no puede ser impuesta como un requisito para ser atendido o formalizar un trámite o escrito de forma presencial en esas oficinas, porque genera una limitación excesiva y no proporcional al ejercicio de derechos, lo que no queda suficientemente justificado por la mejora organizativa que pueda suponer para las Administraciones. La cita previa no se ajusta así al derecho de los ciudadanos que afirma que debe facilitarse el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones [art. 13.e) LPAC]. Además, la adecuada organización y distribución de los recursos humanos de las oficinas de atención ciudadana y del registro ofrecían atención presencial a la ciudadanía sin ninguna condición previa (resguardo de cita) hasta el estallido de la pandemia, que provocó el cierre hermético de la Administración en las relaciones presenciales o físicas con la ciudadanía. Por tanto, no se puede considerar que la cita previa obligatoria responda a una necesidad para ofrecer el servicio de atención presencial a la ciudadanía una vez desaparecidas las limitaciones asociadas a la pandemia⁶¹.

Cuestión distinta es que la cita previa se habilite como voluntaria, es decir, como una opción para ordenar parte de la atención ciudadana. Al configurarse así, sin comprometer el derecho de los ciudadanos a acceder a procedimientos, oficinas de atención y registros, la cita previa no colisionaría frontalmente con el principio de legalidad, al no ser ya una imposición restrictiva de derechos, sino un instrumento que se pone al servicio tanto de la ciudadanía que desee evitar esperas innecesarias, como de las Administraciones Públicas, para que puedan organizar la prestación de servicios, de forma que ambas partes salgan beneficiadas, como propondremos en el apartado 5 de este trabajo.

4.2. Principios contrarios a la cita previa obligatoria

En primer lugar, entre los principios jurídicos que impiden que las Administraciones Públicas exijan la obtención de una cita previa para relacionarse con ellas si no existe previa habilitación legal, se encuentran el principio de seguridad jurídica, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y el principio

⁶⁰ GÓMEZ, 2024.

⁶¹ Síndic, el defensor de les persones, resolució del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas, pp. 3 y 6.

de igualdad⁶². El principio de seguridad jurídica y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos suponen que la Administración no puede restringir los derechos de los ciudadanos cuando sea necesaria una previa regulación de la actuación. Por tanto, condicionar la atención de la Administración Pública o el acceso a los procedimientos a la obtención de una cita previa obligatoria sin una regulación previa que delimite y establezca las garantías de esta condición vulnera estos principios.

En cuanto al principio de igualdad, dice el preámbulo de la LPAC que el procedimiento administrativo se constituye por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares, no siendo por tanto admisible que en unas sea necesario obtener citas previas y en otras no para recibir atención presencial⁶³. Además, dado que se suelen imponer los medios electrónicos para solicitar la cita previa, la igualdad también se rompe en favor de quienes sí disponen de los recursos y competencias digitales para solicitarlas respecto de quienes no. De este modo, una buena administración digital debe garantizar el derecho a la igualdad en el acceso a los servicios públicos, a los sistemas y a los procedimientos, y debe ofrecer alternativas que garanticen los derechos de aquellas personas que no quieran o no puedan utilizar recursos digitales y no resulten obligadas a ello, en las mismas condiciones de igualdad⁶⁴. Así, para efectuar una solicitud, registrar un escrito, pedir un documento o llevar a cabo cualquier trámite administrativo a través del registro electrónico de una Administración no es necesaria cita previa, la relación electrónica se produce cuando la persona interesada lo elige, a cualquier hora del día, en función de su disponibilidad. Pues bien, el acceso presencial a los servicios públicos en días hábiles no puede ser distinto al acceso electrónico y, por tanto, la Administración debe garantizar el cumplimiento del principio de igualdad en la prestación de servicios públicos independientemente del medio electrónico o presencial elegido por la ciudadanía para relacionarse con la administración⁶⁵.

Asimismo, el artículo 2 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (RAFME) consagra entre sus principios generales el “principio de accesibilidad” y el “principio de facilidad de uso”. El primero implica que se ha de garantizar que el diseño de los servicios electrónicos (lo que incluye a la solicitud

⁶² *Vid.* BELÁDIEZ, 2000: 339.

⁶³ Por ejemplo, en algunas oficinas de asistencia en materia de registros no es necesario solicitar cita previa obligatoria, mientras que en otras sí lo es. <https://ssweb.seap.minhap.es/icplusplus/citar?org=OIACR> (acceso: 29 de junio de 2024).

⁶⁴ Resolución del Síndic de Greuges, queja número 2300970, 2023, pp. 8 y 11. Disponible en: <http://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2023/202300970/12041202.pdf>

⁶⁵ Resolución 2024R-83-24 del Ararteko, de 10 de abril de 2024, pp. 11-12. <https://www.ararteko.eus/sites/default/files/alfresco/documents/ES-2024R-83-24.pdf> (acceso: 20 de julio de 2024).

de cita previa) respete la igualdad y no discriminación en el acceso de los usuarios, en particular, de las personas con discapacidad y de las personas mayores. Y el segundo supone que el diseño del servicio esté centrado en las personas usuarias, para minimizar el grado de conocimiento necesario para su uso. Estos principios deben ser seguidos por las Administraciones públicas en su actuación y en sus relaciones electrónicas, e impiden que las citas previas disponibles se oculten en determinadas horas del día, o que el trámite se encuentre “escondido” entre la amplitud de servicios que ofrecen las sedes electrónicas.

En segundo lugar, el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuando regula los principios generales que las Administraciones Públicas deben respetar en su actuación y relación con los ciudadanos, contempla expresamente en el apartado a) el “servicio efectivo a los ciudadanos” y el apartado b) la “proximidad a los ciudadanos”, principios que no casan con la exigencia de cita previa obligatoria para relacionarse con las Administraciones Públicas, pues ambos suponen que los empleados públicos estén a disposición de los ciudadanos para atenderlos cuando se personan en una Administración o un registro en el horario de apertura y necesitan realizar un trámite.

En tercer lugar, las Administraciones deben aplicar el “principio de proporcionalidad” (art. 4 de la LRJSP) que supone adecuar el nivel de exigencias en los trámites y actuaciones de las personas interesadas con las Administraciones a la naturaleza de la actuación a realizar, de manera que no se exijan requisitos desproporcionados para realizar trámites sencillos⁶⁶, como sucede cuando las Administraciones establecen medidas que limitan el ejercicio de derechos individuales o colectivos, o exigen el cumplimiento de requisitos, como es el caso de la cita previa, como requisito para el acceso presencial a sus dependencias. El malestar de los ciudadanos ante las dificultades para acceder a la atención presencial, una de las puertas de entrada a la Administración para ejercer sus derechos, hace decaer cualquier argumento que pretenda defender su eficacia. La cita previa no se ajusta así a lo dispuesto en el artículo 13.e) de la LPAC que afirma que debe facilitarse a las personas, por parte de los empleados públicos, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, generando una limitación excesiva y no proporcional al ejercicio de derechos, lo que no queda suficientemente justificado, como ya dijimos⁶⁷, por la mejora organizativa que pueda suponer para las Administraciones⁶⁸.

⁶⁶ Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, “Administración electrónica e inclusión digital en las entidades locales medianas y pequeñas. Brecha digital, servicios públicos y nuevos modelos de atención a la ciudadanía”, Jorge FONDEVILA ANTONLÍN (Dir.), *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales: retos en clave de eficiencia y sostenibilidad*, Wolters Kluwer, Madrid, 2022, pp. 99-124 (pp. 114-115).

⁶⁷ *Vid. supra*, apartado anterior.

⁶⁸ Resolución del Síndic de Greuges, queja número 2300970, 2023, pp. 6-7. Disponible en: <http://www.elsindic.com/Resoluciones/expedientes/2023/202300970/12041202.pdf> (acceso: 18 de junio de 2024).

En cuarto lugar, la STS 412/2021, de 23 de marzo, rec. 3688/2019 (FJ 3º)⁶⁹ señala que “no hay un interés general superior, en el orden constitucional, al de que la ley se cumpla (arts. 9.1, 9.3 y 103.1 CE); del mismo modo que el interés general o público pertenece y beneficia a los ciudadanos, no a la Administración como organización servicial que lo gestiona —lo debe gestionar—. Por tanto, debemos preguntarnos si la cita previa beneficia a la ciudadanía (bajo el pretexto de minimizar los tiempos de espera) o a la propia Administración que restringe así el número de ciudadanos y ciudadanas que tendrá que atender cada día presencialmente. Ello entronca directamente con el “principio de buena administración”, que como señala la STS 1667/2020, de 3 de diciembre (rec. 8332/2019)⁷⁰, “es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones” (FJ 2º). Por tanto, la buena administración supone que el acceso a la Administración por parte de la ciudadanía sea claro, sencillo y próximo. La definición y delimitación de la buena Administración permite identificar prácticas y actitudes de las Administraciones Públicas y sus agentes que se separan de los estándares recogidos, lo que se conoce como mala Administración⁷¹, como puede ser la exigencia obligatoria de cita previa para poder realizar trámites con las Administraciones Públicas o acceder a los registros públicos.

El derecho a una buena administración, es decir, a la presencia y al despliegue del conjunto de principios, herramientas, estrategias e instrumentos que dirigen la actuación de la administración hacia la ciudadanía, ha sido objeto de una regulación que ha supuesto unos niveles de exigencia cada vez más altos y que, hoy en día, nos habla al mismo tiempo de la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos. Actualmente el principio de buena administración está recogido en los siguientes textos legales⁷²: el Artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁷³; los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española; el artículo 3.1 e) de la LRJSP (“Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional⁷⁴); y de forma

⁶⁹ ECLI:ES:TS:2021:1206

⁷⁰ ECLI:ES:TS:2020:4161

⁷¹ Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ, “Los fundamentos jurídicos de la Administración Electrónica”, Universitat Oberta de Catalunya, 38 pp. (p. 25). Disponible en: https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/138886/17/R%C3%A9gimen%20jur%C3%ADdico%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20electr%C3%B3nica%20I_M%C3%B3dulo%203_Los%20fundamentos%20jur%C3%ADdicos%20de%20la%20Administraci%C3%B3n%20electr%C3%B3nica.pdf

⁷² Aitor ORENA DOMÍNGUEZ, “El principio de buena administración como derecho y garantía de los obligados tributarios”, en Saturnina MORENO GONZÁLEZ, CARRASCO PARRILA, Pedro José (Dirs.) y José Ángel GÓMEZ REQUENA, (Coord.), *Los principios del cumplimiento cooperativo en materia tributaria*, Atelier, Barcelona, 2023, pp. 47-71 (pp. 49-51).

⁷³ Este Derecho está llamado a reforzar la condición de ciudadano frente a las instituciones comunitarias y frente a los organismos internos cuando apliquen Derecho Comunitario, lo que lógicamente debe comportar una reforma en los modos de actuar de nuestra Administración.

⁷⁴ El principio de buena administración no está descrito como tal, pero el TS considera que tiene encaje o subyace en estos principios: SSTS de 17 de abril de 207 (rec. 782/2016) y de 18 de mayo de 2020 (rec. 6950/2018).

implícita en los derechos que reconoce artículo 13 de la LPAC en sus relaciones con las Administraciones Públicas. En realidad, salvo en el caso de la Carta de Derechos de Fundamentales de la UE, en las normas descritas no aparece como tal el principio de buena Administración⁷⁵, sino que tiene su base, su encaje, en otros principios de actuación y funcionamiento de la Administración que quedan aglutinados en el más amplio derecho de los ciudadanos a dicha buena administración, puesto que, por mandato constitucional, la actuación administrativa debe de estar dirigida a la satisfacción de este derecho y a todos los demás derechos y libertades⁷⁶. Se trata de situar al ciudadano en el centro de las preocupaciones de la actividad administrativa, de entender la buena administración como un elemento que permite captar la diversidad de situaciones y la consiguiente diversidad necesaria de respuestas por parte de la Administración⁷⁷. La buena administración, por tanto, es la obligación de la Administración pública de ajustar su actuación a una serie de parámetros y características concretas y determinadas que se expresan constitucionalmente en la idea de servicio objetivo al interés general⁷⁸.

Pese a lo señalado, el Consejo de defensa para el Contribuyente⁷⁹ considera que “el principio de buena administración no se opone a la cita previa”. Lo justifica en que “el sistema de cita previa de la AEAT encuentra precisamente su fundamento en

⁷⁵ Ello sin perjuicio de su incorporación de la buena administración en diversas leyes autonómicas, como el artículo 22 de la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas en Cataluña, o el artículo 3 de la Ley balear 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears que afirma expresamente que “La ciudadanía y la satisfacción de sus necesidades reales son la razón de ser de la administración pública. Los servidores y las servidoras públicos tienen que actuar en el ejercicio de sus funciones con voluntad de servicio a la sociedad y tienen que perseguir siempre el interés general. Asimismo, mantendrán la imparcialidad y la equidad en el trato, el servicio y la administración de los intereses de la ciudadanía”, entre otras. María Esther SÁNCHEZ LÓPEZ, “La seguridad jurídica en la elaboración de las normas tributarias. La proyección de la buena administración” en Saturnina MORENO GONZÁLEZ y Pedro José CARRASCO PARRILA (Dirs.) y José Ángel GÓMEZ REQUENA, (Coord.), *Los principios del cumplimiento cooperativo en materia tributaria*, Atelier, Barcelona, 2023, pp. 1541-180 (p. 157). También se recoge en el artículo 15.2 de la Ley Valenciana 18/2018, de 13 de julio, para el fomento de la responsabilidad social: “ (...) se avanzará en la reducción o supresión de las cargas administrativas, la racionalización y simplificación de los procedimientos administrativos, para dotarlos de mayor celeridad, eficacia y eficiencia en su gestión, de acuerdo con los principios de *buena administración* priorizando el uso de nuevas tecnologías de la información, procurando la actualización permanente y garantizando la accesibilidad universal y el diseño inclusivo”.

⁷⁶ ORENA, 2023: 52.

⁷⁷ Francisco José RODRÍGUEZ PONTÓN, “El derecho a una buena administración: un contexto, ¿y también un pretexto?”, en María Jesús MONTORO y Karl-Peter SOMMERMANN, (Coords.), *Les Administracions en perspectiva europea*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2012, p. 4 versión electrónica, disponible en: https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_lectio_materials/26_les_administracions_en_perspectiva_europea/9_rodriguez/09-rodriguez_tradcast.pdf (acceso: 14 de julio de 2024).

⁷⁸ Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, “El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución Española y en la Unión Europea”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 40, 2010, pp. 233-263 (p. 239).

⁷⁹ Consejo de Defensa para el Contribuyente, “Informe sobre el funcionamiento del sistema de cita previa en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y propuestas para su mejora”, op. cit., p. 6.

ese interés general de prestar un adecuado servicio a los ciudadanos con un horario lo suficientemente amplio para evitar provocar un menoscabo en la prestación del servicio y conseguir una adecuada diligencia en su prestación, teniendo en cuenta su sostenibilidad, lo que implica hacer un juicio de equilibrio entre un servicio de asistencia efectivo y la disponibilidad de recursos materiales y humanos que lo pueda hacer posible para todos los ciudadanos”.

Sin embargo, no podemos estar de acuerdo, pues como ya hemos afirmado, la imposición de la cita previa obligatoria vulnera el derecho a la buena Administración⁸⁰, porque las Administraciones Públicas están obligadas constitucionalmente a prestar un servicio efectivo y próximo a los ciudadanos. En el mismo sentido afirma COTINO HUESO⁸¹ que “el derecho a la buena Administración o a una administración de calidad queda vacío de contenido y pierde sentido si el sistema de cita previa impide el acceso efectivo a los servicios públicos y Administrativos. A la inversa, adquiere todo el sentido hablar de mala Administración en situaciones en las que la cita previa impide la prestación de servicios administrativos”. Particularmente, en las oficinas de asistencia en materia de registros y de atención ciudadana básica no hay otra opción: debe atenderse al ciudadano, priorizando esa atención y el gasto necesario para ello sobre otros⁸².

Por tanto, el objetivo legítimo de querer mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos destinados a las oficinas de atención ciudadana no puede amparar una restricción de derechos reconocidos legalmente a la ciudadanía, con la sujeción de la atención personal y el acceso al registro a requisitos no amparados normativamente. Tampoco la reorganización de las oficinas o la digitalización de servicios y procedimientos pueden justificar que se imponga una restricción al ejercicio de un derecho no prevista normativamente⁸³. Quizás la impronta predominantemente tecnológica de la LPAC y la LRJSP ha hecho que las Administraciones Públicas olviden esencial, su razón de ser, que es servir y atender a la ciudadanía. Los ciudadanos, salvo quienes están obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, tienen un derecho a ser atendidos presencialmente; por tanto, físicamente, y no solo a través de la pantalla⁸⁴. Pero la exigencia de cita previa para acudir presencialmente a las Administraciones y registros busca también forzar que los ciudadanos y ciudadanas, ante la imposibilidad de obtenerla o de conseguirla en un tiempo razonable por falta de disponibilidad de citas, opten por realizar sus trámites con la Administración por medios electrónicos (o recurran a los servicios de un gestor y asuman su coste).

⁸⁰ Resolución del Síndic de Greuges, queja número 2300970, 2023, p. 8.

⁸¹ COTINO, 2017: 65.

⁸² GÓMEZ, 2024.

⁸³ Resolución del Síndic de Greuges, queja número 2300970, 2023, p. 4.

⁸⁴ Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, “Administración digital y servicios a la ciudadanía: estado de la cuestión tras algunas (malas) lecciones de la pandemia”, *Defensoría del Pueblo del País Vasco*, 2021, pp. 1-60 (p. 23). Disponible en: https://www.ararteko.eus/sites/default/files/alfresco/documents/0_5183_3_c.pdf (acceso: 10 de julio de 2024).

4.3. Derechos que vulnera la cita previa obligatoria

El Síndic de Greuges⁸⁵ ha afirmado con rotundidad que el mantenimiento de la cita previa pasadas las restricciones de la pandemia infringe derechos reconocidos a la ciudadanía, y es el resultado de una inercia que muestra la rigidez y la falta de evaluación de los procedimientos, que responde a mecanismos de autoprotección de las Administraciones contrarios a la eficacia en la provisión de bienes y servicios.

En efecto, la exigencia de cita previa obligatoria constituye una vulneración de las garantías de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones Públicas, porque infringe diversos derechos de los contenidos en la LPAC, tales como: la obligación de la Administración y de sus empleados públicos de facilitarles a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones [art. 13.e)], el derecho a poder presentar documentación en las oficinas de asistencia en materia de registros⁸⁶ (art. 16.4), lo que afecta al principio de gratuidad del procedimiento administrativo (al obligar a la ciudadanía a recurrir a Correos⁸⁷ o un gestor, costeando sus servicios) o cualesquiera otros reconocidos por la Constitución Española o las leyes [art. 13.i], así como los reconocidos a los interesados en las letras a (conocer el estado de tramitación de los procedimientos), e (formular alegaciones), y f (obtener información y orientación), del artículo 53⁸⁸. Además, debe tenerse en cuenta que el registro es la puerta de entrada al procedimiento administrativo y su cierre, por los motivos que fueren, impide el acceso, pudiendo generar perjuicios irreparables a los ciudadanos o interesados⁸⁹. En este sentido, afirma FONDEVILA ANTOLÍ⁹⁰ que

⁸⁵ Síndic de Greuges, informe anual a les Corts Valencianes, 2022, p. 15.

⁸⁶ Tal y como su denominación indica y como se recoge en el artículo 40 del RAFME y lo largo del articulado de la LPAC en general, las oficinas de asistencia en materia de registro son el medio directo para garantizar y posibilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a las relaciones electrónicas con las Administraciones Públicas, principalmente para el sector de la ciudadanía sin acceso a medios técnicos o con carencia de competencias digitales y de sistemas de identificación y firma. Es por ello que las oficinas deben remover obstáculos que impidan a la ciudadanía convertirse en víctimas de la brecha digital. No solo proporcionando la identificación y firma por un funcionario habilitado, sino asistiendo en el uso de los medios electrónicos que tenga a su alcance la ciudadanía que acuda a ellas, o incluso, facilitándole tanto los medios necesarios como la información suficiente. Chiara CAMARÓN PACHECO, "Artículos 37-40", en Concepción CAMPOS ACUÑA (Dir.), *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*, Wolters Kluwer, Madrid, 2021, pp. 309-342 (p. 341).

⁸⁷ En efecto, existe una diferencia importante entre presentar un documento en las Oficinas de asistencia en materia de registros o en Correos, pues el interesado debe costear ese servicio postal, mientras que las Oficinas no cobran ninguna tasa por el registro de documentos en papel. Cfr. RUIZ, 2022: 264. Adicionalmente, debemos advertir de la función de Correos es más limitada que la que deben realizar las Oficinas de asistencia en materia de registros (que además de digitalizar documentación debe prestar asistencia y ayuda a los interesados) y se circunscribe a la mera digitalización de documentos para su envío a la Administración correspondiente.

⁸⁸ Resolución del Síndic de Greuges, queja número 2300970, 2023, p. 16.

⁸⁹ JIMÉNEZ b), 2021: 352-353.

⁹⁰ FONDEVILA, 2022: 204.

“el establecimiento de una cita previa para el acceso a los registros que supone una violación manifiesta del procedimiento administrativo y de los derechos de los ciudadanos/as, así como también la limitación para la realización de diferentes actuaciones administrativas que sean un derecho o responsabilidad de estos”.

En consecuencia, los ciudadanos no pueden quedar a expensas de obtener cita previa para relacionarse con la Administración, ya sea para presentar una instancia genérica, una solicitud de participación en una convocatoria de una subvención o un trámite cualquiera de un procedimiento en curso, como puede ser un escrito de alegaciones o un recurso. La cita previa no puede configurarse como la vía de acceso para recibir atención presencial, porque cuando no hay día y hora cercanos, comporta la pérdida de los derechos o prestaciones que deban solicitarse dentro de un plazo concreto⁹¹.

Debemos advertir que la cita previa obligatoria, por su propia naturaleza, no encaja con la regulación de los términos y plazos administrativos (artículos 29 y ss. de la LPAC). Partiendo de la base de que un término es una fecha fija en la que se ha de realizar una actuación por parte de los interesados y/o de la Administración, y un plazo es un periodo de tiempo a lo largo del cual se puede llevar a cabo válidamente una actuación, por parte de los interesados o de la propia Administración, la cita previa vendría a alterar estas reglas básicas. Y ello, por la sencilla razón de que, particularmente, en el caso de los plazos, estos están disponibles para el administrado en su periodo de tiempo completo, de forma tal que los ciudadanos y ciudadanas pueden, si así lo prefieren (o no tienen más remedio por las cuestiones que sean) apurarlos. En esta línea, apunta FONDELIVA ANTOLÍ⁹² que la cita previa “supone una limitación de los derechos de los ciudadanos/as para el acceso a los expedientes y poder ejercer su derecho a formular alegaciones o, en especial, a la vista de un expediente en el cual se estén dilucidando cuestiones que afectan a sus intereses o derechos, ya que, la concesión de una cita previa, a falta de un día para formular alegaciones, cuando el plazo legal sea de 15 días o un mes, resulta un grave atentado a su derecho de defensa, y no digamos ya, si como está ocurriendo la cita se otorga pasado ese plazo”.

Por tanto, en estos supuestos en los que se decide apurar el plazo, o se pretende realizar válidamente un trámite o actuación en un término, el interesado puede encontrarse con que no puede cumplir con esa obligación de tiempo porque tiene que solicitar y obtener una cita previa obligatoria. Dos problemas pueden surgir aquí, primero, que el ciudadano no sea capaz de localizar el trámite de solicitud de cita previa y, en muchos casos, tampoco disponga de los medios electrónicos y competencias digitales necesarias para solicitarla y, segundo, que siendo capaz de pedirla, la solicite estando próximo el vencimiento del plazo, con lo cual no podrá realizar el trámite a tiempo si la cita se concede, como suele ser habitual, para dos semanas vista o más, pues “la solicitud de cita previa antes de la expiración del plazo no sustituye ni libera de la obligación de cumplir el plazo establecido para el que se concierta la cita”⁹³.

⁹¹ Síndic, el defensor de les persones, resolución del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas, pp. 3 y 5.

⁹² FONDEVILA, 2022: 204.

⁹³ RUIZ, 2022: 257.

Por lo expuesto, cabe plantearse si la obtención de cita previa en fecha posterior al límite de plazo para realizar un trámite debería implicar la interrupción o ampliación de dicho plazo, o bien, si puede tenerse en consideración como plazo de presentación el de la solicitud de la cita previa. Ciertamente, la LPAC y el RAFME nada dicen al respecto, por la sencilla razón de que tampoco contemplan ni regulan la cita previa, como ya hemos advertido. Pero sí resulta interesante a estos efectos la STSJ del Principado de Asturias núm. 413/2023, de 17 de febrero (rec. 95/2022)⁹⁴ que señala que el sistema cita previa para realizar actuaciones que precisan la presencia de los interesados, como la presentación de escritos, “tiene un efecto trascendente en relación con aquellas diligencias que estaban sometidas a un plazo preclusivo, de forma que debía ser valorado por la propia Administración a efectos de evitar situaciones de indefensión a los interesados. Por ende, la aplicación de principios como *el de la buena administración*, inferido de los artículos 9.3 y 103 de la Constitución, el de confianza legítima, y buena fe, debían haber llevado a evitar situaciones de confusión en los recurrentes creados por la propia administración, generando la confianza de haber solicitado la cita para la presentación de la reclamación dentro del plazo establecido. Por ende, a la Administración le competía adoptar las medidas que evitasen situaciones de indefensión, bien advirtiéndolo del fatal efecto de la cita previa, en el supuesto de señalarse una fecha posterior al límite temporal; *bien adoptando un acuerdo de interrupción del plazo entre la fecha que en la que se solicita la cita previa, y el de la cita fijada; o bien, interpretando como fecha a considerar la primera (la de la solicitud de la cita). Lo que no cabe acoger es que utilizándose una vía principal de acceso a un registro público, como es el del registro general, los interesados vean cercenados sus derechos, o se les obligue a utilizar otros medios alternativos, por la decisión unilateral de la Administración de fijar un sistema que limita el acceso presencial en las oficinas destinadas a la recepción de documentación”* (FJ 3º)⁹⁵.

A la luz de esta sentencia, podemos afirmar que la inconveniencia de la falta de disponibilidad de citas previas en un corto espacio de tiempo no debe implicar que la ciudadanía no pueda cumplir con sus obligaciones o hacer valer sus derechos en plazo, sobre todo si se tiene en cuenta que, primero, la cita previa obligatoria carece de la necesaria cobertura normativa y, segundo, que la escasez de citas normalmente se debe a la falta de personal para atender esos trámites (entre otras razones, a las que cabe sumar, por ejemplo, los problemas técnicos o los mercados negros de citas previas). Por ello, el Tribunal plantea dos posibles y lógicas opciones para los supuestos de vencimiento de plazos por falta de citas disponibles, y que deberán ser tenidas en cuenta si se regula la cita previa: adoptar un acuerdo de interrupción del plazo entre la fecha que en la que se solicita la cita previa, y el de la cita fijada; o bien, interpretar como fecha a considerar la primera (la de la solicitud de la cita).

⁹⁴ ECLI:ES:TSJAS:2023:413

⁹⁵ Con base en estos argumentos, la sentencia fija la fecha de presentación de la reclamación económica-administrativa dentro del plazo de un mes que prevé la Ley General Tributaria, pese a que se presentó más tarde cuando al interesado le dieron cita para ello, estimando el recurso en este punto.

5. LA CITA PREVIA VOLUNTARIA

Como ya hemos señalado, a finales de enero de 2024 el Ministro para la transformación digital y para la función pública anunció su intención prohibir expresamente que los organismos públicos puedan exigir a los ciudadanos una cita previa obligatoria para ser atendidos. Por su parte, el 26 de marzo el grupo parlamentario socialista presentó una Proposición No de ley relativa a “eliminar la cita previa obligatoria en las Administraciones Públicas”, en la que insta al Gobierno a promover las modificaciones normativas necesarias para eliminar la cita previa obligatoria en todas las Administraciones Públicas con el objetivo de favorecer el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos por el canal que cada uno elija. Un mes después, el 26 de abril, el Grupo Parlamentario VOX presentó una “proposición de Ley para la mejora de la atención a los ciudadanos por parte de las Administraciones públicas”, proponiendo la modificación del artículo 14.1 de la LPAC para incluir que “la cita previa no será obligatoria ni necesaria para que cualquier persona física pueda interactuar con la Administración pública”.

Por su parte, el Defensor del Pueblo ha formulado recomendaciones dirigidas a varios organismos administrativos (Consejería de Transparencia, Participación y Cooperación de la Región de Murcia, a la Diputación de Cáceres y al Ayuntamiento de Madrid, entre otros) para que se considere que la cita previa es una alternativa más de atención ciudadana, pero no la única⁹⁶, y el Síndic de Greuges de Cataluña pide a todas las administraciones catalanas que atiendan a las personas que se dirijan a sus oficinas de atención y registro sin limitación ni sujeción a la de obtención de cita previa y, a dichos efectos, que den las órdenes oportunas al personal de acceso para que no se les cierre el paso⁹⁷. También el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana⁹⁸ recomienda, no solo la eliminación de la cita previa obligatoria como requisito en las relaciones presenciales de los ciudadanos con la Administración y el Sector Público Instrumental de la Generalitat Valenciana; sino que, además, que se proceda a impulsar, con la mayor diligencia y con la celeridad que permita el ordenamiento jurídico hasta su aprobación, en el plazo más breve posible, la tramitación del proyecto de Decreto del Consell, por el que se regula la atención a la ciudadanía y las oficinas de asistencia en materia de registro en la Administración y el Sector Público Instrumental de la Generalitat, en cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 129 de la LPAC, a fin de subsanar la inactividad reglamentaria generadora de desigualdad.

En particular, el proyecto de Decreto⁹⁹ regula en su artículo 26, apartados 5º y 6º la cita previa, y dispone que “la cita previa no será obligatoria para el acceso a los

⁹⁶ Informe anual 2023 del Defensor del Pueblo, Vol. I., p. 48.

⁹⁷ Síndic, el defensor de les persones, resolució del expedient AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas, pp. 7-8.

⁹⁸ Síndic de Greuges, Informe anual a les Corts Valencianes, 2023, p. 141.

⁹⁹ https://participacio.gva.es/documents/162282364/355638785/2023.03.21+V1_7_borrador+decreto+AC_CONSOLIDADO_DEF_20230321_141605_3.pdf/6fcc1e02-696f-4427-

servicios de atención presencial, salvo en los servicios específicos en que, de forma excepcional, así se determine mediante resolución motivada por razón de la personalización de los servicios o especificidad de la materia”. Aunque el proyecto establece que la regla general sea que la cita previa no se establezca como obligatoria, no es suficiente con que un reglamento (Decreto) habilite a la Administración a que pueda imponer como obligatoria la cita previa con una simple “resolución motivada”. Como ya señalamos, (apartado 4.1 de este trabajo) establecer el requisito de la cita previa obligatoria requiere una cobertura normativa adecuada (con rango de Ley). Además, la norma tampoco precisa respecto de qué servicios o qué situaciones excepcionales podrían justificar la obligatoriedad de la cita. Ahora bien, el proyecto sí que prevé que “en el caso de que resulte necesario limitar el número de atenciones sin cita previa para adecuar los medios disponibles y el volumen de personas usuarias que acuda a las oficinas de atención, esta limitación deberá ser proporcional a las circunstancias concurrentes y *no podrá suponer la supresión de la atención sin cita previa*”.

No cabe duda, pues, de que las quejas de la sociedad han provocado reacciones en los poderes públicos y las instituciones frente al abuso de la cita previa obligatoria por parte de las Administraciones Públicas, y que esas reacciones finalmente han tenido calado en las diferentes iniciativas, recomendaciones y propuestas normativas que hemos señalado. Ahora bien, los meses van corriendo, y pese a que algunas de ellas apuestan por la eliminación completa de la cita previa, ello no ha tenido aún ese efecto.

Llegados a este punto, debemos plantearnos ¿es factible el fin de la cita previa obligatoria con carácter general? Pues desde luego hay detractores. Afirma el Consejo para la Defensa del Contribuyente¹⁰⁰ que “la eliminación absoluta de la cita previa no constituye hoy en día una alternativa razonable ni es una consecuencia del marco normativo en vigor. La norma exige un servicio efectivo y proximidad a los ciudadanos, pero también agilidad y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, lo que se consigue mediante un adecuado equilibrio con el sistema de cita previa hoy en día institucionalizado. Con una eliminación total de la cita previa la atención personal se encontraría abocada a un sistema de autogestión por parte de los propios ciudadanos, que decidirían libremente los días y horas a los que acudir a las oficinas, se encargarían de ordenar los turnos en la cola de cada servicio o tendrían que asumir volver otro día u hora, o incluso hacer una nueva cola, si por cualquier motivo el servicio que demandan no está disponible en la oficina, mostrador o momento elegidos”.

El argumentario del Consejo para la Defensa del Contribuyente no deja de sorprender, particularmente en las Administraciones y Registros que tradicionalmente no han contado con este sistema de cita previa, y a los que las personas acudían para

[3035-2e57eb4db585?t=1680767800992](https://www.hacienda.gob.es/SGT/GabSEHacienda/cdc/propuestas%20e%20informes/informe-cita-previa.pdf) (acceso: 14 de julio de 2024).

¹⁰⁰ Consejo de Defensa para el Contribuyente, “Informe sobre el funcionamiento del sistema de cita previa en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y propuestas para su mejora”, p. 11. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/SGT/GabSEHacienda/cdc/propuestas%20e%20informes/informe-cita-previa.pdf> (acceso: 10 de julio de 2024).

ser atendidas por orden de llegada. Ningún problema se planteaba, más allá de la espera, y la ciudadanía podía realizar sus trámites. Carece además de sentido que, eliminadas ya hace largo tiempo las limitaciones de aforo, las Administraciones sigan vacías atendiendo únicamente a aquellos privilegiados que han tenido la suerte de poder solicitar y lograr una cita previa. Es ilustrativa la Resolución 2024R-83-24 del Ararteko¹⁰¹: “detalla la persona reclamante que insistió en ser atendida porque observó que no había nadie en la oficina salvo tres personas empleadas de la administración. Aun así, la única opción que le dieron fue darle una cita, desde esa misma oficina de hacienda, para el siguiente día y hora disponible”. Por tanto, ninguna justificación, ni normativa ni de oportunidad ampara a la cita previa obligatoria para que sea exigida con carácter general por las Administraciones Públicas.

Pero dicho esto, la cita previa tiene sus teóricas ventajas, pues no hay que olvidar que permite ordenar y racionalizar los servicios Administrativos, facilita ajustar la demanda de servicios por la ciudadanía a la oferta y en su caso mejorar, reforzar y planificar los recursos administrativos disponibles. Asimismo, gracias a la cita previa, la ciudadanía puede evitar esperas innecesarias y que su presencia en la Administración se limite al número y tiempo mínimo imprescindible, gracias a una preparación previa de la cita. Igualmente, la cita previa puede servir para asignar tiempos personalizados según el servicio y complejidad de que se trate¹⁰².

En consecuencia, un sistema de cita previa garantista y conforme a Derecho sería el “voluntario”, por el que ha apostado también el Defensor del Pueblo, esto es, que puedan hacer uso de la cita previa aquellas personas que así lo deseen. Así lo señala la resolución de Ararteko 2024R-83-24 (p.7), que recomienda al Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos de la Diputación Foral de Álava que elimine la obligatoriedad de la cita previa para cualquier trámite y habilite dicho sistema como opción voluntaria, y añade que “cualquier sistema de cita previa habilitado por la Administración no debe imponerse de modo obligatorio para ningún trámite o gestión ni puede tener la consideración de preferente en detrimento de cualquier otro sistema”. También el Defensor del Pueblo, en su informe anual de 2022 señala que “la cita previa puede ser una vía preferente de atención a las personas, pero no un requisito absoluto” (p. 86); el Informe anual 2022 de Valedora do Pobo, “en las oficinas con registro general y auxiliar debería descartarse la práctica obligada de la cita previa, sin perjuicio de que se mantenga de forma voluntaria para ordenar parte de la atención, lo que debería evaluarse también en otros servicios” (p. 164); y la resolución del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas del Síndic catalán (p. 3): “la cita previa puede configurarse como una vía preferente de atención al ciudadano, pero no puede erigirse en requisito absoluto. La cita previa no puede configurarse como un requisito inexcusable que comprometa el derecho de los ciudadanos a acceder a las oficinas de atención ciudadana o al registro cuando lo necesiten —dentro del horario de atención ciudadana—, en lugar del día y hora que la Administración asigne”.

¹⁰¹ De 10 de abril de 2024, p. 1.

¹⁰² COTINO, 2017: 65.

En el mismo sentido se pronuncia FONDEVILA ANTOLÍ¹⁰³, que afirma que “la incorporación masiva y sin soporte legal de la cita previa indiscriminada y sin correspondencia a las necesidades temporales de los ciudadanos/as supone un manifiesto atropello a sus derechos, cuestión diferente, es que este instrumento se facilite de forma alternativa quién quiera utilizarlo a los efectos de evitar esperas indeseadas”. Así, dado que es un instrumento para el cual no existe previsión legal alguna que permita su imposición obligatoria en la atención de los ciudadanos/as, esto es, supone que su uso, solo puede utilizarse de forma voluntaria, y por decisión de los ciudadanos, en ningún caso por imposición administrativa. Pero para que la cita previa voluntaria garantice los derechos de la ciudadanía y sea respetuosa con los principios que analizamos en el apartado 4.2 de este trabajo, en mi opinión, serían necesarias las siguientes consideraciones:

a) La existencia de dos colas de atención. Una para los ciudadanos y ciudadanas que disponen de cita previa y otra para los que simplemente se han personado en la Administración para ser atendidos en el momento. El sistema es simple, los primeros serían atendidos por orden de cita, los segundos, por orden de llegada. Evidentemente, en caso de no existir personas con cita previa, los empleados públicos de esa cola se dedicarían a atender a los ciudadanos sin cita. De esta forma, como señala el Síndic de Greuges¹⁰⁴ se atendería a las personas que se dirijan a las oficinas de atención y registro sin limitación ni sujeción a un horario determinado, dentro del horario de atención al público en cumplimiento del principio de servicio a los intereses generales que debe regir la actuación de las Administraciones Públicas, según dispone el artículo 103 de la Constitución; así como los principios del servicio efectivo a los interesados, simplicidad, claridad y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, recogidos en la LPAC.

b) Que se aumenten los recursos humanos disponibles para los trámites que son más solicitados como, por ejemplo, las altas padronales. Por ello, la provisión de nuevos efectivos o la reorganización de los existentes puede ser una medida necesaria para dar un servicio adecuado y eficaz a la ciudadanía¹⁰⁵ que permita obtener la cita en un plazo razonable.

c) El cumplimiento de los principios de “accesibilidad” y “de facilidad de uso” que, como ya dijimos, determinan que el diseño de los servicios electrónicos esté centrado en las personas usuarias, de forma que se minimice el grado de conocimiento necesario para el uso del servicio. Así, se debe prestar especial atención a la ciudadanía afectada por la brecha digital y en situación de vulnerabilidad social, personas que, por su edad, diversidad funcional, situación de exclusión personal, cultural o económica, carezcan de las necesarias herramientas o conocimientos informáticos suficientes como para solicitar cita previa a través de medios electrónicos. Para ello, los empleados públicos deberán recibir la formación específica y obligatoria para dis-

¹⁰³ FONDEVILA, 2022: 202 y 205-206.

¹⁰⁴ Síndic de Greuges, Informe anual a les Corts Valencianes, 2023 p. 146. Disponible en: https://www.elsindic.com/wp-content/uploads/2024/03/Informe-anual-2023_CASTELLANO_AL.pdf (acceso: 21 de junio de 2024).

¹⁰⁵ Informe anual 2023 del Defensor del Pueblo, Vol. I., p. 51.

minuir los efectos de la brecha digital y poder ofrecer una atención más ajustada al perfil de este colectivo, que permita identificar sus necesidades y reconducirlas a los canales administrativos adecuados¹⁰⁶.

d) Que además de poder solicitarse la cita por medios electrónicos (la Administración debe prestar asistencia para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos por diferentes canales, art. 4 del RAFME) también pueda hacerse de forma presencial, en las propias dependencias de la Administración o en las oficinas de asistencia en materia de registros, a las que se debe poder acudir, en todo caso, sin cita previa. Particularmente, estas oficinas de asistencia en materia de registro deben reforzarse con empleados públicos con capacidad y formación suficiente a disposición de la ciudadanía, para facilitar el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus obligaciones y el acceso a los servicios públicos. En cuanto a la obtención de cita previa por medios telefónicos, para evitar la saturación de las líneas, una opción puede ser externalizar la atención del servicio telefónico, de forma que se contrate el servicio con una empresa que cuente con una plataforma técnica avanzada de atención telefónica que permita atender todas las interacciones de los usuarios, como solución que permita atender grandes flujos de llamadas entrantes y mantener la calidad del servicio para el llamante¹⁰⁷.

e) Que la obtención de cita previa sea un sistema transparente y accesible, disponible las 24 horas (no ocultándose ni limitándose las citas disponibles según la franja horaria a la que se acceda a la correspondiente sede electrónica). En esta línea se pronuncia, por ejemplo, el proyecto de Decreto valenciano por el que se regula la atención a la ciudadanía (art. 26.4): “la Administración deberá dar la máxima difusión sobre los medios para acceder a la solicitud de cita previa y garantizar que el trámite para concertarla sea lo más ágil, sencillo, accesible y comprensible posible”. A estos efectos, las cartas de servicios de las oficinas de atención y las páginas web de las Administraciones deben exponer de forma clara y comprensible los mecanismos de acceso a la cita previa, pero también deben señalar que no es una condición sin la cual el ciudadano no pueda ser atendido¹⁰⁸.

f) Que se prevean discriminaciones positivas adecuadas, por ejemplo, la reserva de citas previas prioritarias para personas con discapacidad o de avanzada edad, a las que ya no tendría sentido eximir del requisito de cita previa, como hacen actualmente algunas Administraciones Públicas, al no ser ya un requisito. Un ejemplo de ello es la Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022, que aprueba el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal, que establece en su apartado 2.1 que el

¹⁰⁶ Resolución del Síndic de Greuges, queja número 2300970, 2023, p. 4.

¹⁰⁷ Así lo ha hecho, por ejemplo, el servicio de cita previa del Organismo Autónomo de Recaudación de la Diputación Provincial de Badajoz: <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/PLA-CE es/Site/area/docAccCmpnt?srv=cmpnt&cmpntname=GetDocumentsById&source=library&DocumentIdParam=46d6c07f-64cb-4b25-be0b-ed3195df6dc8> (acceso: 11 de octubre de 2024).

¹⁰⁸ Síndic, el defensor de les persones, resolución del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas, p. 1.

Ministerio de Hacienda y Función Pública “reforzará la atención presencial” en las oficinas de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal, en las que será preferente la atención a mayores de 65 años “sin necesidad de cita previa”, mediante la elaboración de planes de refuerzo de la atención presencial.

Finalmente, en el caso de que por motivos justificados de organización y de prestación eficiente del servicio, o por causas de seguridad, deba implantarse el sistema de cita previa obligatoria, en aplicación del principio de legalidad, tal modalidad deberá tener habilitación normativa adecuada¹⁰⁹, por Ley, y desarrollada, en su caso, en los correspondientes reglamentos. Y no será admisible imponerla, en ningún caso, cuando se trate de acceder a registros u oficinas para presentar solicitudes, alegaciones, comunicaciones o recursos¹¹⁰. Además, al imponerse como obligatoria, el sistema debe establecer franjas horarias de excepción para tramitar los asuntos cuyo plazo vence ese mismo día o el posterior. Ello exige de forma clara y determinante que las Administraciones Públicas que impongan un sistema de cita previa arbitren mecanismos que permitan que la ciudadanía no se vea en absoluto perjudicada en sus derechos o expectativas. En efecto, resulta completamente inadmisibles que se niegue a los ciudadanos la atención presencial sin cita previa en los casos urgentes, cuando no hay disponibilidad de las mismas o su obtención electrónica o telefónica resulta imposible.

Con estas propuestas lo que se persigue es que la cita previa sea una alternativa más de atención ciudadana, pero no la única. Con ello, todas las partes salen beneficiadas, las Administraciones Públicas pueden seguir organizando su volumen de trabajo en base a las solicitudes de cita previa que reciban, y los ciudadanos pueden beneficiarse de ser atendidos en el día y hora de la cita, sin perjuicio de que, en caso de no poder obtenerla, bien por falta de disponibilidad de citas, bien por la incapacidad para obtenerlas o bien porque se trate de un trámite urgente que no puede esperar a la siguiente cita disponible, siempre puedan acudir presencialmente y, en el horario de atención al público, puedan realizar el trámite que precisen.

6. CONCLUSIONES

La cita previa obligatoria en las Administraciones Públicas ha perdido las circunstancias que motivaron su implantación, esto es, racionalizar el acceso a las oficinas y registros públicos durante la pandemia, y ha pasado a convertirse en una barrera de acceso en vez de evitar demoras y ajustar el tiempo de espera de los interesados. De facilitar a impedir, es el tránsito que está produciéndose y que ha provocado que la sociedad y algunas instituciones hayan reaccionado para eliminarla¹¹¹.

¹⁰⁹ “Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones vascas”, resumen ejecutivo del estudio, Defensoría del Pueblo, 2021, p. 50. Disponible en: https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/2_5177_3.pdf (acceso: 10 de julio de 2024).

¹¹⁰ FONDEVILA, 2022: 202.

¹¹¹ PALOMAR, 2023: 138.

Por tanto, es necesario revertir esta situación, absolutamente injustificada en la actualidad y asegurar que las vías de relación de la Administración con las personas están disponibles: presencial, electrónica y a través del resto de lugares previstos en la LPAC (como las oficinas de Correos o las oficinas de asistencia en materia de registros, art. 16.4). Además, las Administraciones deben informar a la ciudadanía de estas vías, en cada procedimiento y de forma clara, evitando que la cita previa se convierta en un requisito general.

La LPAC al regular el procedimiento administrativo común no menciona entre su articulado a la cita previa. Tampoco el régimen jurídico de la administración electrónica habilita la imposición de la cita previa¹¹². No existe pues, ninguna habilitación legal que legitime a las Administraciones Públicas, vinculadas positivamente a la legalidad, a introducir un nuevo requisito en el procedimiento administrativo o en el acceso a las oficinas y registros públicos. Por ello, como ha reiterado el Defensor del Pueblo en diversas resoluciones, puede utilizarse el sistema de cita previa “voluntario”, que puede resultar admisible como solución para planificar el servicio de atención a la ciudadanía en determinadas horas o para ciertos trámites que requieran una preparación previa por parte del servicio, pero debe resultar ventajoso tanto para la Administración como para los administrados, pues “la atención presencial debe estar permanentemente abierta, sin condicionamientos y restricciones, y al servicio de los ciudadanos durante todo el horario de apertura de las oficinas de atención ciudadana y de las oficinas de registro”¹¹³.

Además, el sistema de cita previa voluntaria que proponemos debe articularse con las debidas garantías: que el volumen de citas disponibles se adecúe a la demanda y puedan obtenerse en tiempos razonables, que solicitar las citas sea “sencillo” y no un periplo en el que los ciudadanos se vean abocados a tener que solicitarlas en indigestas sedes electrónicas que “esconden” el trámite o limitan las citas disponibles para su solicitud según el día y la hora. Además, las citas deben poder solicitarse también por teléfono, pero con personal que atienda las llamadas, reforzándose aquí plantilla para evitar la saturación de las líneas o bien externalizando el servicio para garantizar su funcionamiento, en vez de implementar el uso de robots que, tras varios minutos de preguntas finalizan la llamada señalando que no hay citas disponibles; y presencialmente en los mostradores de atención al público. Y deberán reservarse cupos de citas para las personas más vulnerables o que puedan tener más dificultad para solicitarla, como personas mayores o con discapacidad.

Todo ello requerirá de la adecuada cobertura normativa, pues las decisiones que se tomaron en su momento por la coyuntura sanitaria y que se enmarcaron en la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas no es suficiente para garantizar los derechos ciudadanos. De este modo, deberá configurarse legalmente su funcionamiento cuando, de forma excepcional, motivada y justificada, pretenda

¹¹² FONDEVILA, 2022: 202.

¹¹³ Síndic, el defensor de les persones, resolución del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas, p. 7.

introducirse la cita previa como obligatoria, para evitar su exigencia indiscriminada, garantizar su disponibilidad, funcionamiento y prever las incidencias que pudieran surgir (como citas que se conceden para más tarde del vencimiento del plazo de un determinado trámite). La experiencia de la pandemia nos ha venido a demostrar que en muchos casos existía un abismo entre las previsiones normativas y la práctica administrativa diaria¹¹⁴, que no pueden mantenerse en la actualidad, particularmente cuando afectan negativamente a los derechos reconocidos legalmente.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Margarita BELÁDIEZ ROJO, “La vinculación de la Administración al Derecho”, *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, pp. 315-349.
- José Miguel BELTRÁN CASTELLANOS, *La brecha digital en las relaciones de la ciudadanía con las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- Chiara CAMARÓN PACHECO, “Artículos 37-40”, en Concepción CAMPOS ACUÑA (Dir.), *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*, Wolters Kluwer, Madrid, 2021, pp. 309-342.
- Concepción CAMPOS ACUÑA, “Competencias digitales de los empleados públicos: la base de la transformación digital a través de las personas” en Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (Dir.), *La Administración Digital*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 371-402.
- Susana E. CASTILLO RAMOS-BOSSINI, “Teletrabajo en la Administración Pública”, en Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (Dir.), *La Administración Digital*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 343-369.
- Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ, “Los fundamentos jurídicos de la Administración Electrónica”, *Universitat Oberta de Catalunya*, 38 pp.
- Lorenzo COTINO HUESO, “El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14. LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12)”, en Eduardo GAMERO CASADO (Dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 475-531.
- *La digitalización en las Administraciones públicas en España*, Fundación Alternativas, 2023, pp.1-90.
- Jorge FONDEVILA ANTOLÍN, “Unas entidades locales al servicio de los ciudadanos o un despotismo ilustrado electrónico” en Jorge FONDEVILA ANTOLÍN (Dir.), *Transformación Digital en las medianas y pequeñas entidades locales. Retos en clave de eficiencia y sostenibilidad*. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer Legal, 2022, pp. 155-209.
- Eduardo, GAMERO CASADO, “Cambio de tendencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre administración digital (Comentario de varias sentencias de 2021 que flexibilizan el cumplimiento de requisitos por los ciudadanos o aumentan las exigencias a la Administración en las relaciones electrónicas)”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 110, 2021, pp. 163-182.
- Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 13ª Edición, Thomson Civitas, 2006.
- María Luisa GÓMEZ CRESPO y Irene DE LA TORRE CUELLAR, *Brecha digital social y defensa de los derechos humanos*, Plataforma de ONG de Acción Social, Ministerio de Sanidad Consumo y Bienestar Social, 2021, pp. 1-72.
- Diego GÓMEZ FERNÁNDEZ, “¿Hace falta cambiar la Ley de procedimiento administrativo para acabar con la obligatoriedad de la cita previa?”, *el consultor de los ayuntamientos*, Diario LA LEY, Núm. 10442, 2024.
- Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, “Administración digital y servicios a la ciudadanía: estado de la cuestión tras algunas (malas) lecciones de la pandemia”, *Defensoría del Pueblo del País Vasco*, 2021, pp. 1-60.

¹¹⁴ VALERO, 2021: 330.

- “Teletrabajo: dimensiones institucionales y organizativas en su aplicación a las administraciones locales” en Tomàs FONT I LLOVET y Marc VILALTA REIXACH (Dir.), *El impacto de la crisis del COVID-19 en los Gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona, 2021, pp. 333-364.
- Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, “Administración electrónica e inclusión digital en las entidades locales medianas y pequeñas. Brecha digital, servicios públicos y nuevos modelos de atención a la ciudadanía”, en Jorge FONDEVILA ANTONLÍN (Dir.), *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales: retos en clave de eficiencia y sostenibilidad*, Wolters Kluwer, Madrid, 2022, pp. 99-124.
- Lorenzo MELLADO RUIZ, “La nueva regulación del teletrabajo en las Administraciones Públicas: entre la urgencia y la flexibilidad de mínimos en tiempo de pandemia”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 57, 2021, pp. 1-68.
- Alba NOGUEIRA LÓPEZ, “Una Administración para el 99%. Reforma administrativa para la igualdad real”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 67, 2023, pp. 18-35.
- Aitor ORENA DOMÍNGUEZ, “El principio de buena administración como derecho y garantía de los obligados tributarios”, en Saturnina MORENO GONZÁLEZ, CARRASCO PARRILA, Pedro José (Dir.) y José Ángel GÓMEZ REQUENA, (Coord.), *Los principios del cumplimiento cooperativo en materia tributaria*, Atelier, Barcelona, 2023, pp. 47-71.
- Alberto PALOMAR OLMEDA, *La Administración Pública en el siglo XXI: Una situación de crisis evidente*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.
- Juan José RASTROLLO SUÁREZ, “La integración del teletrabajo en la organización administrativa”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59, 2022, pp. 1-44.
- Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, “El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución Española y en la Unión Europea”, *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 40, 2010, pp. 233-263.
- Francisco José RODRÍGUEZ PONTÓN, “El derecho a una buena administración: un contexto, ¿y también un pretexto?”, en María Jesús MONTORO y Karl-Peter SOMMERMANN, (Coords.), *Les Administracions en perspectiva europea*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2012.
- Mauricio RUIZ CENICEROS, “La cita previa y el derecho al plazo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 219, 2022, pp. 251-272.
- María Esther SÁNCHEZ LÓPEZ, “La seguridad jurídica en la elaboración de las normas tributarias. La proyección de la buena administración” en Saturnina MORENO GONZÁLEZ y Pedro José CARRASCO PARRILA (Dir.) y José Ángel GÓMEZ REQUENA, (Coord.), *Los principios del cumplimiento cooperativo en materia tributaria*, Atelier, Barcelona, 2023, pp. 1541-180.
- Julián VALERO TORRIJOS, “El uso de medios electrónicos ante la crisis del COVID-19 desde la perspectiva de la organización municipal” en Tomàs FONT I LLOVET y Marc VILALTA REIXACH (Dir.), *El impacto de la crisis del COVID-19 en los Gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona, 2021, pp. 313-332.
- Clara Isabel VELASCO RICO, “El funcionamiento interno de las Administraciones Públicas” en Francisco VELASCO CABALLERO y M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 347-370.

