

Resolución del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas

ANTECEDENTES

En noviembre de 2020 llevamos a cabo una actuación de oficio (AO-00278/2020) en relación con el requisito de cita previa para ser atendido presencialmente en las oficinas de la Administración y nos dirigimos a las administraciones de Cataluña.

En el marco de esta actuación y de las restricciones de la pandemia de covid, esta institución formuló una serie de recomendaciones a las administraciones sobre el uso de la cita previa para acceder presencialmente a las oficinas de la Administración. El objetivo era preservar los derechos de la ciudadanía en su relación con la Administración. Reproducimos a continuación estas recomendaciones:

- 1. El mecanismo de la cita se articulará de modo que queden garantizados los derechos reconocidos por ley.**
- 2. La implantación de la cita previa debe ir acompañada de sistemas ágiles de solicitud que permitan obtener la cita en un plazo razonable.**
- 3. La cita previa puede configurarse como una vía preferente de atención al ciudadano, pero no puede erigirse en requisito absoluto.**
- 4. La Administración pública debe articular sistemas que admitan excepciones a la exhibición del resguardo de cita previa para registrar documentos u obtener asistencia ante cualquier otro trámite si la fecha de la cita asignada excede el plazo límite.** Todo ello, sin perjuicio de valorar, en aplicación de los principios de prudencia y racionalidad, la asistencia del ciudadano que comparezca sin cita en el resto de casos.
- 5. 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 atendido.** Por ello, las cartas de servicios deben identificar también los casos que están exentos de cita previa.

6. Las administraciones deben verificar que todos los trámites y las solicitudes o peticiones genéricas puedan ser formuladas por vía electrónica con sistemas asequibles de clave concertada.

Estas recomendaciones sobre la configuración del mecanismo de cita siguen vigentes, pero las medidas de salud pública que motivaron su implementación en 2020 han cambiado. El sistema de cita previa se generalizó con el estallido de la pandemia, para evitar aglomeraciones en la atención presencial de las administraciones públicas y en el acceso a los comercios, pero ahora la situación es otra.

No hay más que recordar las estrictas limitaciones a la movilidad que se aplicaron durante la pandemia, entre marzo y mayo de 2020. También se aplicó la suspensión general de los plazos administrativos y la restricción inicial de la prestación de servicios públicos a aquellos estrictamente necesarios para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios básicos estratégicos. En noviembre de 2020, cuando redactamos la actuación de oficio, todavía había restricciones a la movilidad y a las actividades presenciales, con limitaciones de aforo y distancia entre personas, y no se había iniciado todavía el proceso de vacunación masiva de la población.

En aquel contexto de restricciones que comportó el recurso a la cita previa como mecanismo para modular la atención presencial, nuestra actuación de oficio de 2020 pretendía fijar unas pautas o buenas prácticas para que las administraciones hicieran un buen uso de este sistema de organización.

Transcurrido un período de cerca de dos años desde que hicimos aquel análisis, nos encontramos ahora en una situación afortunadamente muy diferente: ya no hay restricciones de salud pública. Por ello, consideramos necesario replantear el mecanismo de la cita previa para el acceso a la atención presencial en las oficinas administrativas.

Cabe decir que en este tiempo se han presentado quejas porque la cita previa genera complicaciones. Las dificultades se refieren al derecho a obtener información sobre los procedimientos tramitados por las administraciones y a presentar documentos en el registro, teniendo en cuenta los plazos exigidos.

A reserva de un análisis más detallado más adelante, en relación con administraciones y servicios concretos, queremos avanzar ahora algunas consideraciones sobre el mantenimiento del uso o de la generalización de la cita previa como instrumento de canalización de la atención presencial, teniendo en cuenta que ya no existen restricciones para el acceso.

CONSIDERACIONES

1. Cita previa voluntaria o cita previa obligatoria

En la actuación de oficio 278/2020 ya destacábamos que 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, y como garantía de atención el día y hora asignados, pero no como requisito para ser atendido o formalizar un trámite o escrito de forma presencial en esas oficinas.

Hay que reconocer que la cita previa es útil para gestionar situaciones complejas y de masificación, como puede ser el control de la inspección técnica de vehículos (ITV), la asistencia médica en el CAP o la consulta de personal técnico especializado en un área concreta de actividad. **Sin embargo, 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.**

Cuando se instauró la cita previa de forma generalizada para garantizar el cumplimiento de las limitaciones de aforo, ya advertimos que era necesario articular medidas para evitar que supusiera una vulneración de derechos. Por tanto, ahora que la situación excepcional ya no está vigente, con más motivo hay que cuestionar su mantenimiento como requisito de acceso.

Remarcábamos, también, en nuestra actuación de oficio, **la ausencia de cobertura normativa de la cita previa obligatoria, como requisito, para el acceso a la atención presencial.** En general, las personas físicas tienen derecho a escoger el medio para relacionarse con las administraciones; solo algunos colectivos están obligados a las comunicaciones por vía electrónica. Quien opte por una atención presencial, debe poder acceder sin el cortafuegos de la cita previa. **El acceso a la atención presencial no está normativamente condicionado al cumplimiento de ningún requisito o condición.**

Los ciudadanos no pueden quedar a expensas de obtener cita previa para relacionarse con la Administración, ya sea una instancia genérica, una solicitud de participación en una convocatoria de 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.** Si esto ya era así cuando las condiciones de salud pública obligaban a un control de aforo limitado en las dependencias administrativas de atención ciudadana, con mayor motivo cuando esta restricción ya no está vigente.

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 tampoco 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. En este sentido, **una mejora en la gestión de los recursos destinados a la atención ciudadana, la reorganización de las oficinas (como el derecho al teletrabajo) o la digitalización de servicios y procedimientos no pueden justificar que se imponga una restricción al ejercicio de un derecho no prevista normativamente.**

En definitiva, las modificaciones en la organización de los servicios de atención ciudadana y la reordenación de los recursos que se destinan no pueden pivotar sobre la cita previa obligatoria como requisito de acceso.

Por otra parte, la implantación de la cita previa voluntaria como instrumento de ordenación de la atención presencial en las oficinas de atención ciudadana o en el registro debe ir acompañada de medidas que faciliten el acceso a la cita, todo ello reforzando los canales de acceso y prestando especial atención a la brecha digital.

2. La brecha digital en la atención presencial

El examen de este punto implica partir de la siguiente premisa: **muchas personas experimentan dificultades para el uso de herramientas digitales y esto puede ser un obstáculo, a veces insalvable, para acceder a la atención presencial.** Si la cita previa es obligatoria y, además, debe concertarse por vía electrónica –como único canal, porque así está previsto o porque el resto de opciones están saturadas o requieren más tiempo–, en la práctica se está impidiendo, o dificultando, el acceso a la atención presencial a buena parte de la población.

En este punto, cabe recordar que las personas físicas, a todos los efectos, no están obligadas a relacionarse con las administraciones por vía electrónica (solo los colectivos, y para los procedimientos establecidos por la normativa), de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. **Asimismo, el uso de medios electrónicos en la actividad interna y externa de las administraciones públicas catalanas no puede comportar la eliminación, limitación o condicionamiento de los derechos o deberes de la ciudadanía** (art. 24.6 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña).

La voluntad de las administraciones de potenciar la relación electrónica con la ciudadanía tiene innegables ventajas y permite agilizar los procedimientos y ofrecer mecanismos ágiles de interacción con las personas. Sin embargo, este objetivo no puede pasar por alto que un segmento muy importante de población no tiene acceso a herramientas digitales o tiene dificultades para su uso. Esta realidad genera una desigualdad digital que afecta especialmente a las personas mayores y a las personas vulnerables. A su compleja situación, se le suma el hecho de tener que relacionarse por vía electrónica con las administraciones que deben prestarles servicio. Por otro lado, al margen de las dificultades personales para el uso de dispositivos electrónicos, cabe tener en cuenta que una parte de la población no dispone de teléfono móvil con acceso funcional a Internet y que existen zonas en Cataluña sin cobertura de banda ancha. Esto, en la práctica, impide la relación electrónica con las administraciones.

Por todo ello, cabe insistir en que, en nuestro ordenamiento jurídico, las personas físicas no están genéricamente obligadas a relacionarse por vía electrónica con la Administración. Si bien se les puede imponer esta obligación mediante norma reglamentaria y para procedimientos concretos, es necesario acreditar que se trata de colectivos que están capacitados y tienen los medios para hacerlo, por su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos.

Por ende, la norma que imponga la tramitación electrónica obligatoria para un determinado procedimiento debe fundamentar razonablemente la capacitación o disponibilidad de medios de las personas interesadas, sin que sea suficiente una referencia genérica, indiscriminada y sin concreciones a dicha capacidad. Cabe entender, pues, que imponer la tramitación electrónica sin previsión normativa expresa, o con una previsión normativa que no motiva suficientemente la capacidad de los afectados para relacionarse por ese medio, es contraria a lo establecido por el artículo 14.3 de la Ley 39/2015 antes mencionada.

Desde esta perspectiva, **las administraciones deben velar por que las personas vulnerables por su situación personal o social y las personas mayores no se vean obligadas a relacionarse con las administraciones por vía electrónica para formular solicitudes, ejercer derechos y dar cumplimiento a sus obligaciones.** En caso contrario, se les podrían generar graves perjuicios porque la tramitación electrónica obligatoria puede obstaculizar su acceso a servicios y prestaciones.

La implantación de la cita previa puede agravar la situación de estas personas. Pedir cita por teléfono suele ser complicado, por saturación de la línea, por lo que la vía electrónica suele ser el único canal operativo. Sin embargo, para concertar cita por vía electrónica hay que disponer de un dispositivo electrónico, de conexión a Internet y de ciertas habilidades tecnológicas. Esto incrementa la desigualdad entre las personas vulnerables desde el punto de vista social y tecnológico, y el resto de la sociedad. Además, también cabe tener en cuenta que, en los sistemas ofrecidos para pedir cita previa, a menudo no hay día y hora cercanos para los trámites presenciales, lo que puede comportar pérdidas de los derechos o prestaciones que deban solicitarse dentro de un plazo concreto.

Por último, también hay que recordar que las personas que no están obligadas a relacionarse con la Administración por vía electrónica pueden optar, de forma voluntaria y legítima, por relacionarse de esa forma. En estos casos, **las administraciones deben apoyar y asesorar a la persona para que pueda utilizar la vía electrónica** (art. 13.a) de la Ley 39/2015).

Con vistas a facilitar el acceso a la tramitación electrónica, debería potenciarse el uso de sistemas de identificación electrónica de nivel de seguridad bajo y medio, siempre que la actuación no requiera un nivel superior de seguridad en la identificación de la persona solicitante. Por este motivo, tal y como ya señalábamos en la actuación de oficio de 2020, **es preciso que los trámites y las solicitudes o peticiones genéricas se puedan formular por vía electrónica con sistemas de clave concertada.**

CONCLUSIONES

1. La Administración pública está al servicio de los ciudadanos y su actuación implica un servicio efectivo, claridad y proximidad a la ciudadanía (art. 3 de la Ley 40/2015).

La Administración digital debe tener siempre presente la vocación de servicio público (art. 103 de la Constitución española) y debe tener en cuenta a la ciudadanía para que sus derechos no queden afectados.

2. Las administraciones deben aplicar el principio de proporcionalidad cuando, en el ejercicio de sus competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos, o exijan el cumplimiento de requisitos, como es el caso de la cita previa como requisito para el acceso presencial a sus dependencias (art. 4 de la Ley 40/2014).

Esto nos obliga a cuestionar si la exigencia indiscriminada de la cita previa se ajustaría a este principio. A estos efectos, podemos comprobar las tres condiciones que el Tribunal Constitucional ha fijado, a todos los efectos a la hora de aplicar el test de proporcionalidad, para determinar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad:

–Juicio de idoneidad: ¿es una medida adecuada para conseguir el objetivo perseguido? La cita previa constituye, en principio, un medio para conseguir un tratamiento ordenado de la atención presencial.

–Juicio de necesidad: ¿existe otra medida o alternativa igualmente idónea para conseguir el objetivo que sea menos compleja que la cuestionada? 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 pandemia de la covid.

–Juicio de proporcionalidad en sentido estricto: ¿la cita previa es una medida ponderada o equilibrada porque, de su imposición, se derivan más ventajas o beneficios que perjuicios para el interés general? 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 al derecho de los ciudadanos que afirma que debe facilitarse el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (art. 13.e) de la Ley 39/2015). Entendemos que la cita previa como requisito para acceder a la atención presencial 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.

En consecuencia, en nuestra opinión, no se cumplirían dos de los tres requisitos del juicio de proporcionalidad de una medida restrictiva de derechos.

3. 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 situación.

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.

4. La desigualdad digital genera riesgo de exclusión de las personas desfavorecidas, las que se encuentran 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 uso.

5. Es necesario diseñar mecanismos de acompañamiento para conseguir una digitalización inclusiva de las personas no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración que quieran, voluntariamente, dar el paso al canal tecnológico. Esta obligación no responde solo al mandato genérico de favorecer la participación del conjunto de la ciudadanía de las ventajas de la relación digital y remover los obstáculos que impiden a una parte de la población acceder a ella (la llamada *brecha digital*) sino también al mandato legal explícito del artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. En concreto, este precepto establece el derecho de las personas a ser asistidas en el uso de los medios electrónicos para relacionarse con la Administración y obtener los medios de identificación y firma electrónica que prevé la misma ley. Asimismo, el artículo 12 de la misma ley concreta el deber de asistir a las personas en el uso de medios electrónicos aunque no estén obligadas a relacionarse con la Administración por vía electrónica.

RECOMANACIONES

De acuerdo con las consideraciones y conclusiones precedentes, formulamos las siguientes recomendaciones:

- 1. La cita previa es una buena solución como vía preferente de atención al ciudadano, pero no puede ser un requisito absoluto.**

Pedimos a todas las administraciones de Cataluña que atiendan a las personas que se dirijan a sus oficinas de atención y registro sin limitación ni sujeción a la

obtención de cita previa y, a dichos efectos, que den las órdenes oportunas al personal de acceso para que no se les cierre el paso.

- 2. Sugerimos que todas las administraciones catalanas revisen los procedimientos que exigen la relación electrónica para verificar que esa obligación se ha establecido por norma reglamentaria y, especialmente, que comprueben que las personas disponen de los medios y la capacidad para relacionarse electrónicamente con las administraciones.** La Administración no puede exigir a las personas que se relacionen con ella por vía electrónica si no tiene constancia de que disponen de los medios y la capacitación para ello.
- 3. Proponemos que la vía electrónica no sea el único canal –teórico o efectivo– para concertar una cita previa para acceder a las oficinas de atención ciudadana. Habría que habilitar canales alternativos (presenciales, telefónicos, etc.) para obtener la cita.** Si las oficinas de atención ciudadana prestan servicio al conjunto de la ciudadanía, la vía para obtener una cita previa a quien quiera utilizarla no puede ser solo electrónica.
- 4. Recordamos que todas las administraciones, de forma proporcional a sus recursos, deben habilitar mecanismos de acompañamiento y apoyo para las personas que voluntariamente quieran hacer uso del canal digital para relacionarse con la Administración.** La progresiva digitalización de los procesos y actuaciones de las administraciones catalanas no puede dejar al margen a las personas con dificultades para acceder a la tecnología.