

Resolució de l'expedient AO-00164/2022 relativa a la cita prèvia com a requisit per ser atès a les administracions catalanes

ANTECEDENTS

El novembre de 2020 vam dur a terme una actuació d'ofici (AO-00278/2020) amb relació al requisit de cita prèvia per ser atès presencialment a les oficines de l'Administració i ens vam adreçar a les administracions de Catalunya.

En el marc d'aquesta actuació i de les restriccions de la pandèmia de la covid, aquesta institució va formular un seguit de recomanacions a les administracions sobre l'ús de la cita prèvia per accedir presencialment a les oficines de l'Administració. L'objectiu era preservar els drets de la ciutadania en la seva relació amb l'Administració. Reproduïm a continuació aquestes recomanacions:

- 1. El mecanisme de la cita s'ha d'articular de manera que quedin garantits els drets que la llei reconeix a les persones.**
- 2. La implantació de la cita ha d'anar acompanyada de sistemes àgils de sol·licitud que permetin obtenir la cita per ser atès en un termini raonable.**
- 3. La cita prèvia es pot configurar com una via preferent d'atenció al ciutadà, però no pot erigir-se en requisit absolut.**
- 4. L'Administració pública ha d'articular sistemes que admetin excepcions a l'exhibició del resguard de cita prèvia quan del que es tracta és del registre de documents o de prestar assistència davant de qualsevol altre tràmit en què la data de la cita assignada excedeixi el termini preclusiu per dur-lo a terme.** Tot això, sens perjudici de valorar, en aplicació dels principis de prudència i de racionalitat, l'assistència del ciutadà que comparegui sense cita en la resta de casos.
- 5. Les cartes de serveis de les oficines d'atenció i les pàgines web de les administracions han d'exposar de forma clara i entenedora quins són els mecanismes d'accés a la cita prèvia, però també han d'assenyalar que aquesta no és una condició sense la qual el ciutadà no pugui ser atès.** Per això, les cartes de serveis també han d'identificar els casos que queden exceptuats de cita prèvia.

6. Les administracions han de verificar que tots els tràmits i les sol·licituds o peticions genèriques puguin ser formulades electrònicament amb sistemes assequibles de clau concertada.

Aquestes recomanacions sobre la configuració del mecanisme de cita continuen vigents, però les mesures de salut pública que van motivar-ne la implementació al 2020 han canviat. El sistema de cita prèvia es va generalitzar amb l'esclat de la pandèmia, per evitar aglomeracions en l'atenció presencial a les administracions públiques i en l'accés als comerços, però ara la situació és una altra.

Només cal recordar les limitacions estrictes a la mobilitat que es van aplicar durant la pandèmia per covid, entre març i maig de 2020. També es va aplicar la suspensió general del terminis administratius i la restricció inicial de la prestació de serveis públics a aquells estrictament necessaris per garantir el correcte funcionament els serveis bàsics estratègics. El novembre de 2020, quan vam redactar l'actuació d'ofici, existien encara restriccions a la mobilitat i a activitats presencials, limitacions d'aforament i distància entre persones, i no s'havia iniciat encara el procés de vacunació massiva de la població.

En aquest context de restriccions que va comportar el recurs a la cita prèvia com a mecanisme per modular l'atenció presencial, la nostra actuació d'ofici de 2020 tenia com a objectiu fixar les pautes o les bones pràctiques que les administracions havien d'incorporar en fer ús d'aquest sistema d'organització.

Transcorregut un període de prop de dos anys des que vam fer aquella anàlisi, ens trobem en una situació afortunadament molt diferent: ja no hi ha restriccions de salut pública. Per això, considerem que cal replantejar l'aplicació del mecanisme de la cita prèvia per gestionar l'accés a l'atenció presencial a les oficines administratives.

Val a dir que, al llarg d'aquest període, s'han repetit les queixes de la ciutadania perquè la cita prèvia els genera complicacions. Les dificultats fan referència al dret a obtenir informació sobre els procediments tramitats per les administracions i la presentació presencial de documents al registre, tenint en compte els terminis exigits.

A reserva d'una anàlisi més detallada que puguem fer més endavant amb relació a administracions i serveis concrets, volem avançar algunes consideracions sobre el manteniment de l'ús o de la generalització de la cita prèvia com a instrument de canalització de l'atenció presencial tenint en compte que ja no hi ha restriccions en l'accés.

CONSIDERACIONS

1. Cita prèvia voluntària o cita prèvia obligatòria

En l'actuació d'ofici 278/2020 ja destacàvem que la potestat administrativa d'autoorganització legitimava les administracions a establir un sistema de cita prèvia com a mesura d'ordenació de la gestió de les oficines d'atenció ciutadana, i com a garantia d'atenció el dia i hora assignats, però no pas com a requisit per poder ser atès o poder formalitzar un tràmit o un escrit de forma presencial en aquestes oficines.

Cal reconèixer que la cita prèvia és útil per gestionar situacions complexes i de massificació, com pot ser el control de la inspecció tècnica de vehicles (ITV), l'assistència mèdica al CAP o la consulta de personal tècnic especialitzat en una àrea concreta d'activitat. **Tanmateix, la cita prèvia no es pot configurar com un requisit inexcusable que comprometi el dret dels ciutadans d'accedir a les oficines d'atenció ciutadana o al registre quan ho necessitin** –dins de l'horari d'atenció ciutadana–, **en lloc del dia i hora que l'Administració assigni.**

Quan es va instaurar la cita prèvia de forma generalitzada per garantir el compliment de les limitacions d'aforament, ja vam advertir que calia articular mesures per evitar que suposés una vulneració de drets. Per tant, ara que la situació excepcional ja no és vigent, amb més motiu cal qüestionar-ne el manteniment com a requisit d'accés.

Remarcàvem, també, en la nostra actuació d'ofici, **l'absència de cobertura normativa a la cita prèvia obligatòria com a requisit per a l'accés a l'atenció presencial.** En general les persones físiques tenen dret a escollir el mitjà amb què es volen relacionar amb les administracions; només alguns col·lectius estan obligats a relacionar-s'hi electrònicament. Qui opti per una atenció presencial, doncs, ha de poder accedir-hi sense el tallafocs de la cita prèvia. **L'accés a l'atenció presencial no està normativament condicionat al compliment de cap requisit o condició.**

Els ciutadans no poden quedar a expenses d'obtenir cita prèvia per relacionar-se amb l'Administració, ja sigui per adreçar-hi una instància genèrica, ja sigui una sol·licitud de participació en una convocatòria de subvenció o ja sigui un tràmit qualsevol d'un procediment en curs, com pot ser un escrit d'al·legacions o un recurs. **La cita prèvia no es pot configurar com la via d'accés per rebre l'atenció presencial.** Si això ja era així quan les condicions de salut pública obligaven a un control d'aforament limitat a les dependències administratives d'atenció ciutadana, amb més motiu s'ha de tenir en compte quan aquesta restricció ja no és vigent.

L'objectiu legítim de voler millorar l'eficàcia i l'eficiència en la gestió dels recursos destinats a les oficines d'atenció ciutadana no pot emparar tampoc una restricció de drets reconeguts legalment a la ciutadania, amb la subjecció de l'atenció personal i l'accés al registre a requisits no emparats normativament. En aquest sentit, **una millora en la gestió dels recursos destinats a l'atenció ciutadana, la reorganització**

de les oficines (com ara el dret al teletreball) o **la digitalització de serveis i procediments no poden justificar que s'imposi una restricció no prevista normativament a l'exercici d'un dret.**

En definitiva, les modificacions en l'organització dels serveis d'atenció ciutadana i la reordenació dels recursos que s'hi destinen no poden pivotar sobre la cita prèvia obligatòria com a requisit d'accés.

D'altra banda, la implantació de la cita prèvia voluntària com a instrument d'ordenació de l'atenció presencial a les oficines d'atenció ciutadana o al registre ha d'anar acompanyada de mesures que facilitin l'accés a la cita, tot reforçant els canals per accedir-hi i prestant especial atenció a la bretxa digital.

2. La bretxa digital en l'atenció presencial

L'examen d'aquest punt implica partir de la premissa següent: **moltes persones tenen dificultats per emprar les eines digitals i això pot ser un obstacle, a vegades insalvable, per accedir a l'atenció presencial.** Si la cita prèvia esdevé obligatòria i, a més, s'ha d'obtenir per via electrònica –com a únic canal, perquè està previst així o perquè la resta d'opcions estan saturades o requereixen més temps– a la pràctica s'està impeding, o dificultant encara més, l'accés a l'atenció presencial a bona part de la població.

En aquest punt, cal recordar que les persones físiques, amb caràcter general, no estan obligades a relacionar-se amb les administracions per via electrònica (només hi estan obligats els col·lectius, i per als procediments establerts per la normativa) d'acord amb l'article 14 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. **Així mateix, la utilització de mitjans electrònics en l'activitat interna i externa de les administracions públiques catalanes no pot comportar l'eliminació, la limitació o el condicionament dels drets o els deures de la ciutadania** (article 24.6 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya).

La voluntat de les administracions de potenciar la relació electrònica amb la ciutadania té innegables avantatges i permet agilitar els procediments i oferir mecanismes àgils d'interacció amb les persones. Ara bé, aquest objectiu no pot passar per alt que un segment molt important de població no té accés a eines digitals o té dificultats per al seu ús. Aquesta realitat genera una desigualtat digital que afecta especialment la gent gran i les persones vulnerables. A les dificultats de la seva situació, se li afegeix el fet d'haver de relacionar-se per via electrònica amb les administracions que els han de donar servei. A més, al marge de les dificultats personals per fer servir dispositius electrònics, cal tenir en compte que una part de la població no disposa de telèfons mòbils amb accés funcional a Internet i que hi ha zones a Catalunya sense cobertura de banda ampla. Això, a la pràctica, impedeix la relació electrònica amb les administracions.

És per això que s'ha d'insistir que en el nostre ordenament jurídic les persones físiques no estan genèricament obligades a relacionar-se electrònicament amb l'Administració. Si bé se'ls pot imposar aquesta obligació mitjançant norma reglamentària i per a procediments concrets, cal acreditar que es tracta de col·lectius que per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius estan capacitats i tenen els mitjans per fer-ho.

Per tant, la norma que imposi la tramitació electrònica obligatòria per a un determinat procediment ha de fonamentar raonablement la capacitat o disponibilitat de mitjans dels interessats en aquell procediment, sense que sigui suficient una referència genèrica, indiscriminada i sense concrecions a aquesta capacitat. Conseqüentment, cal entendre que imposar la tramitació electrònica sense previsió normativa expressa, o amb una previsió normativa que no motiva suficientment la capacitat dels afectats per relacionar-se per aquest mitjà, és contrària al que estableix l'article 14.3 de la Llei 39/2015 abans esmentada.

Des d'aquesta perspectiva, **les administracions han de vetllar perquè les persones vulnerables per la seva situació personal o social i les persones grans no es vegin obligades a relacionar-se amb les administracions per via electrònica a l'hora de formular sol·licituds, exercir drets i donar compliment a obligacions**. Altrament, se'ls poden generar greus perjudicis perquè la tramitació electrònica obligatòria els pot obstaculitzar l'accés a serveis i prestacions.

La implantació de la cita prèvia pot agreujar la situació d'aquestes persones. Demanar cita per telèfon sol ser complicat, per saturació de la línia, per la qual cosa la via electrònica sol ser l'únic canal operatiu per demanar cita. En aquest cas, però, concertar cita requereix disposar d'un dispositiu electrònic, de connexió a Internet i de certes habilitats tecnològiques. Això incrementa la desigualtat entre les persones vulnerables des del punt de vista social i tecnològic, i la resta de la societat. A més a més, també cal tenir en compte que en els sistemes oferts per demanar cita prèvia sovint no hi ha dies i hores propers disponibles per als tràmits presencials, fet que pot comportar pèrdues dels drets o prestacions que s'hagin de sol·licitar dins de termini.

Finalment, també cal recordar que les persones que no estan obligades a relacionar-se amb l'Administració per via electrònica també poden optar, de manera voluntària i legítima, per relacionar-s'hi d'aquesta manera. En aquests casos, **les administracions han de donar suport i assessorament a la persona perquè pugui fer servir la via electrònica** (art. 13.a) de la Llei 39/2015).

En la línia de facilitar l'accés a la tramitació electrònica, caldria potenciar l'ús de sistemes d'identificació electrònica de nivell de seguretat baix i mitjà, sempre que l'actuació no requereixi un nivell superior de seguretat en la identificació de la persona sol·licitant. Per aquest motiu, tal com ja assenyalàvem en l'actuació d'ofici de 2020, **cal que els tràmits i les sol·licituds o peticions genèriques es puguin formular per via electrònica amb sistemes de clau concertada**.

CONCLUSIONS

1. L'Administració pública està al servei dels ciutadans i la seva actuació implica un servei efectiu, claredat i proximitat a la ciutadania (art. 3 de la Llei 40/2015).

L'Administració digital ha de tenir sempre present la vocació de servei públic (art. 103 de la Constitució espanyola) i ha de tenir en compte la ciutadania perquè els seus drets no quedin afectats.

2. Les administracions han d'aplicar el principi de proporcionalitat quan, en l'exercici de les seves competències, estableixin mesures que limitin l'exercici de drets individuals o col·lectius o exigeixin el compliment de requisits, com és el cas de la cita prèvia com a requisit per a l'accés presencial a les seves dependències (art. 4 de la Llei 40/2014).

Això ens obliga a qüestionar si l'exigència indiscriminada de la cita prèvia s'ajustaria a aquest principi. A aquests efectes, podem recórrer a les tres condicions que el Tribunal Constitucional ha fixat, amb caràcter general a l'hora d'aplicar el test de proporcionalitat, per determinar si una mesura restrictiva d'un dret fonamental supera el judici de proporcionalitat:

- **Judici d'idoneïtat: és una mesura adequada per aconseguir l'objectiu perseguit?** La cita prèvia constitueix, en principi, un mitjà per aconseguir un tractament ordenat de l'atenció presencial.
- **Judici de necessitat: existeix una altra mesura o alternativa igualment idònia per a la consecució de l'objectiu que sigui menys complexa que la qüestionada?** L'adequada organització i distribució dels recursos humans de les oficines d'atenció ciutadana i del registre oferien atenció presencial a la ciutadania sense cap condició prèvia (resguard de cita) fins a l'esclat de la pandèmia, que va provocar el tancament hermètic de l'Administració en les relacions presencials o físiques amb la ciutadania. Per tant, no es pot considerar que la cita prèvia obligatòria respongui a una necessitat per oferir el servei d'atenció presencial a la ciutadania una vegada desaparegudes les limitacions associades a la pandèmia de la covid.
- **Judici de proporcionalitat en sentit estricte: la cita prèvia és una mesura ponderada o equilibrada pel fet que de la seva imposició se'n deriven més avantatges o beneficis per a l'interès general que perjudicis?** El malestar dels ciutadans davant les dificultats per accedir a l'atenció presencial, una de les portes d'entrada a l'Administració per exercir els seus drets, fa decaure qualsevol argument que pretengui defensar-ne l'eficàcia. La cita prèvia no s'ajusta al dret dels ciutadans que afirma que se'ls ha de facilitar l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions (art. 13.e) Llei 39/2015). Entenem que la cita prèvia com a requisit per accedir a l'atenció presencial genera una limitació excessiva i no proporcional a l'exercici de

drets, i això no queda prou justificat en la millora organitzativa que pugui suposar per a les administracions.

En conseqüència, al nostre parer, no es complirien dos dels tres requisits del judici de proporcionalitat d'una mesura restrictiva de drets.

3. La imposició de la cita prèvia obligatòria per relacionar-se presencialment amb l'Administració no té cap empara legal, genera situacions de desatenció i desigualtats en l'accés. Ha alterat les bases ordinàries de les relacions amb els ciutadans que hi cal revertir aquesta situació.

L'atenció presencial ha d'estar permanentment oberta, sense condicionaments i restriccions, i al servei dels ciutadans durant tot l'horari d'obertura de les oficines d'atenció ciutadana i de les oficines de registre.

4. La desigualtat digital genera risc d'exclusió de les persones desfavorides, les que es troben en situacions d'especial vulnerabilitat i la gent gran. En cap cas l'Administració pot imposar la relació electrònica a aquests col·lectius de persones ni, en general, a altres col·lectius si no es té constància que disposen dels mitjans tècnics i la capacitació per fer-ne ús.

5. Cal dissenyar mecanismes d'acompanyament per aconseguir una digitalització inclusiva de les persones no obligades a relacionar-se electrònicament amb l'Administració que vulguin, voluntàriament, fer el trànsit cap al canal tecnològic. Aquesta obligació no respon només al mandat genèric d'afavorir la participació del conjunt de la ciutadania dels avantatges de la relació digital i remoure els obstacles que impedeixen una part de la població accedir-hi (l'anomenada *bretxa digital*) sinó també al mandat legal explícit de l'article 13 de la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. En concret, aquest precepte estableix el dret de les persones a ser assistides en l'ús de mitjans electrònics per relacionar-se amb les administració i a obtenir els mitjans d'identificació i signatura electrònica que preveu la mateixa llei. Així mateix, l'article 12 de la mateixa llei concreta el deure d'assistir les persones no obligades a relacionar-se electrònicament en l'ús de mitjans electrònics.

REGOMANACIONS

D'acord amb les consideracions i conclusions precedents, formulem les recomanacions següents:

- 1. La cita prèvia és una bona solució com a via preferent d'atenció al ciutadà, però no pot ser un requisit absolut.**

Demaneu a totes les administracions de Catalunya que atenguin les persones que s'adrecin a les seves oficines d'atenció i de registre sense limitacions ni subjeccions a l'obtenció de cita prèvia i, a aquests efectes, que donin les ordres oportunes al personal d'accés perquè no se'ls barri el pas.

2. **Suggerim que totes les administracions catalanes revisin els procediments en què s'exigeix la relació electrònica per verificar que aquesta obligació s'ha establert per norma reglamentària i, especialment, que comprovin que les persones disposen dels mitjans i la capacitat per relacionar-se electrònicament amb les administracions.** L'Administració no pot exigir a les persones que s'hi relacionin per via electrònica si no té constància que disposen dels mitjans i la capacitat per fer-ho.
3. **Proposem que la via electrònica no sigui l'únic canal –teòric o efectiu– per obtenir una cita prèvia per accedir a les oficines d'atenció ciutadana. Caldria habilitar canals alternatius (presencials, telefònics, etc.) per obtenir la cita.** En la mesura que les oficines d'atenció ciutadana donen servei al conjunt de la ciutadania, la via per obtenir una cita prèvia a qui vulgui fer-ne ús no pot ser només electrònica.
4. **Recordem que totes les administracions, de manera proporcional als seus recursos, han d'habilitar mecanismes d'acompanyament i suport a les persones que voluntàriament vulguin fer ús del canal digital per relacionar-se amb l'Administració.** La progressiva digitalització dels processos i actuacions de les administracions catalanes no pot deixar al marge les persones amb dificultats per accedir a la tecnologia.