



Resolución 2023R-2358-23 del Ararteko, de 22 de noviembre de 2023, que recomienda al Ayuntamiento de Getxo eliminar la obligatoriedad de la cita previa para atender presencialmente en las oficinas de atención ciudadana.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite la queja de una persona, en la que mostraba su disconformidad con la imposición de la cita previa obligatoria para realizar un trámite administrativo.

La persona reclamante explicó al Ararteko que acudió a una oficina de atención ciudadana del Ayuntamiento de Getxo para solicitar un impreso con el fin de realizar un trámite administrativo y que le fue denegado. Se le indicó un número de teléfono al que debía llamar para concertar una cita para llevar a cabo la tramitación pretendida.

En su escrito de queja, la persona interesada explicó que no le parecía adecuada la imposición de una cita previa para relacionarse con la administración a la hora de realizar un trámite que, a su juicio, era sencillo, y que tampoco se le habían aportado los motivos de dicha obligación.

La persona reclamante interpuso posteriormente una queja ante el ayuntamiento en la que explicó su problemática, si bien indicó al Ararteko que la entidad local no había contestado a la misma.

2. A la vista de los hechos expuestos en la queja, el Ararteko remitió una petición de colaboración al Ayuntamiento de Getxo en la que solicitó conocer el motivo por el cual se había establecido un sistema de cita previa para atender a la ciudadanía.

Además, se requirió conocer si el sistema de cita previa resultaba obligatorio para todos los trámites y actuaciones a efectuar ante el ayuntamiento y, en su caso, cuáles eran los criterios técnicos y organizativos que la administración había considerado para la toma de esa decisión.

Finalmente, en el supuesto de que el sistema de cita previa fuera obligatorio, el Ararteko preguntó a la entidad local cuál era la normativa habilitante para la implantación de dicho sistema.

3. Posteriormente, tuvo entrada en el registro de esta institución el informe de respuesta del Ayuntamiento de Getxo. En dicho informe, el consistorio explicó al Ararteko que la persona reclamante había acudido a una Oficina de Atención





Ciudadana (OAC) del Ayuntamiento de Getxo para realizar dos trámites, una comunicación previa de obra y la solicitud de devolución de la garantía de un aparcamiento municipal. Así, le fue indicado que sería conveniente que solicitara cita previa, ya que el Servicio de Urbanismo atiende en días alternos en cada OAC.

El ayuntamiento refiere que la persona interesada certificó las solicitudes a través de Correos y, posteriormente, se realizó el registro de ambas solicitudes en la entidad local. De este modo, señala el ayuntamiento que en menos de 6 días naturales se resolvió el problema al efectuarse la tramitación solicitada. Apunta la administración que quizá no se indicó a la persona reclamante, de forma suficientemente clara y adecuada, cual es el procedimiento completo de comunicación previa para una obra.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Getxo añade en su informe de respuesta referido al sistema de cita previa que:

“no disponemos de una norma habilitante al respecto pero, al igual que están haciendo otros ayuntamientos, el Ayuntamiento de Getxo estableció la necesidad de solicitar cita previa para la realización de determinados trámites, trámites que requieren para su ejecución de un determinado tiempo y con personas especializadas en dicho trámite, o de trámites en los que se requiere la verificación de la identidad, ya que no son de resolución inmediata. Y asimismo, se realizan trámites en los que no es necesaria la solicitud de cita previa. Por lo tanto, y como criterio técnico y organizativo para poder prestar una mejor atención presencial y organizar la atención sin colas de espera inadecuadas, se incorporó la solicitud de cita previa”.

A continuación, el ayuntamiento indica que el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, en vigor desde abril de 2021, nada indica con respecto a la cita previa, pero sí introduce algunos elementos y medios que pueden facilitar el acceso a los servicios públicos electrónicos, como la atención a través de redes sociales, vía telefónica, correo electrónico, portales de internet, etc., además de las oficinas de asistencia en materia de registro, acciones algunas de las cuales las viene prestando el ayuntamiento.

El Ayuntamiento de Getxo finaliza su escrito de respuesta detallando que, en la actualidad, se precisa de cita previa para la realización de trámites relacionados con movimientos de padrón (altas, bajas, cambios de domicilio, etc.) así como para aquellas gestiones (aparte de las indicadas) que requieren un registro específico. Por ejemplo, para realizar un registro sí que es necesario solicitar cita previa ya que, dependiendo de la tipología del mismo, será necesario realizar diversos pasos.





Finalmente, la entidad local destaca que, en el supuesto concreto de la persona reclamante, se debía comprobar que entrega de toda la documentación necesaria incluida la resolución realizada por el servicio de valoración.

Entendiendo esta defensoría, por tanto, que dispone de los hechos y fundamentos de derecho suficientes, emite las siguientes:

Consideraciones

1. La administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Debe respetar en su actuación y relaciones, entre otros principios contemplados en el [artículo 3.1](#) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), el de *“simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos”*. (El subrayado es del Ararteko).

En el ámbito aplicable a la administración local, el [artículo 2](#) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que el desarrollo de competencias y actividad debe acomodarse también al principio de proximidad.

En el ámbito territorial del País Vasco, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante LILE) dice en su [preámbulo](#) que *“los municipios son la primera puerta a la que la ciudadanía llama para resolver sus problemas, y su legitimación institucional se fundamenta en buena medida en atender satisfactoriamente las necesidades de sus vecinos y vecinas, y en procurarles una adecuada calidad de vida, garantizando el ejercicio de todos sus derechos, incluidos, por cierto, los lingüísticos”*.

En el preámbulo también se dice que la ley trata de *“garantizar a las entidades locales vascas plena autonomía local para intervenir de manera efectiva en cuantos asuntos afecten a los intereses y aspiraciones de sus vecinos y vecinas, sin otro límite que el respeto a los principios de eficacia, eficiencia y buena administración”*. (El subrayado es del Ararteko).

Uno de los objetivos pretendidos por la ley es el de *“fomentar la condición de administración de proximidad que tiene el municipio en relación con la ciudadanía”*.

Finalmente, en el preámbulo de la norma, se reitera que los ayuntamientos son el nivel de proximidad por excelencia y, por tanto, el más sensible a las necesidades de la ciudadanía. Y de este modo se constituyen en *“la primera puerta a la que la ciudadanía llama para resolver cualquier problema que se pueda plantear”*.





Además del expositivo citado, el Ararteko estima que es esencial poner de relieve, en este contexto, la importancia del principio de proximidad, proclamado en los siguientes términos en el [artículo 4](#) de la LILE:

“Artículo 4. Principios rectores del régimen local y de la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de entidades locales.

1. (...).

2. La dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de las entidades locales se desarrollará de acuerdo con lo establecido en esta ley y de conformidad con los siguientes principios:

(...)

e) Principio de proximidad a la ciudadanía”. (El subrayado es del Ararteko).

De acuerdo con la normativa aplicable a la administración local de Euskadi, las oficinas de atención ciudadana se constituyen como primera puerta de acceso a la administración pública para las vecinas y vecinos de un municipio. La ciudadanía acude al ayuntamiento con la confianza y expectativa de que se le prestará un servicio público basado en la buena administración y orientado a satisfacer sus necesidades.

En el caso de la presente queja, tal y como consta en los antecedentes, la persona acudió a una oficina de atención ciudadana del Ayuntamiento de Getxo para realizar trámites administrativos. Se le indicó que debía solicitar cita previa ante la aparente complejidad de los trámites que necesitaba efectuar y, además, porque el servicio de urbanismo no atendía todos los días. Ante la imposibilidad de elegir el día y hora que le convenía, y de acuerdo con su propia disponibilidad, eligió la opción de remitir las solicitudes a través del servicio de Correos, de acuerdo con lo previsto en el [artículo 16.4.b\)](#) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

Es decir, entre todas las opciones disponibles para relacionarse con la administración local y registrar solicitudes de inicio de tramitación administrativa, la persona reclamante tuvo que utilizar el servicio de Correos porque, ante la barrera que comportaba solicitar una cita previa obligatoria, era la única vía que se acomodaba a su disponibilidad horaria.

Esta situación acaecida a la persona reclamante parece contravenir el principio de proximidad propugnado en la legislación anteriormente citada, puesto que el sistema de cita previa obligatoria impidió resolver de manera presencial la tramitación administrativa requerida en esa primera puerta de acceso a la administración pública.





2. Con respecto al sistema de cita previa implantado por el Ayuntamiento de Getxo, el Ararteko considera oportuno exponer en primer lugar el contexto y motivo en el que se fundamentó su utilización.

La cita previa implantada por las distintas administraciones tuvo su origen en la adopción de medidas necesarias, idóneas y proporcionales de protección de la salud pública durante la pandemia originada por el coronavirus SARS-CoV-2 (Covid 19). En ese contexto, el Ararteko ya señaló la necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la COVID-19 mediante la Recomendación general del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre de 2020¹.

La recomendación, dirigida a las administraciones públicas vascas para que arbitren mecanismos que permitan que la ciudadanía no se vea perjudicada en sus derechos o expectativas mediante la imposición de distintos sistemas de cita previa, se reiteró posteriormente en el estudio de 2021 precitado *"Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas"*².

A juicio de esta institución, la cita previa puede ser una solución que aporte una mejor gestión y servicio público a la ciudadanía, **si queda a la voluntad de las personas interesadas**. Sin embargo, la decisión de imponer la cita previa obligatoria para presentar solicitudes y documentos no parece una medida sustentada en el interés general y fundamentada en normas o disposiciones previstas en nuestro Ordenamiento Jurídico, ni concordante con el derecho a una buena administración, derecho que, en particular, incluye la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones (artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea³) e invocado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo consolidando su encaje en los artículos [9.3](#) y [103](#) de la Constitución y en los [principios generales](#) de la LRJSP.

Por todas, cabe destacar la Sentencia de 3 de diciembre de 2020 (RC 8332/2019)⁴ que dice en el fundamento jurídico segundo:

¹ <https://ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-42020-de-5-de-noviembre-de-2020>

² <https://www.ararteko.eus/es/administracion-digital-y-relaciones-con-la-ciudadania-su-aplicacion-las-administraciones-publicas-vascas-0>

³ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003>

⁴ [ECLI:ES:TS:2020:4161](https://eur-lex.europa.eu/eli/es/ts/2020/4161)

“Y no está de más traer a colación el principio a la buena administración que, merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación del que se ha hecho eco la misma jurisprudencia de este Tribunal Supremo desde la sentencias de 30 de abril de 2012, dictada en el recurso de casación 1869/2012 (ECLI:ES:TS:2012:3243); hasta la más reciente sentencia, con abundante cita, 1558/2020/, de 19 de noviembre último, dictada en el recurso de casación 4911/2018 (ECLI:ES:TS:2020:3880); que se ha querido vincular, en nuestro Derecho interno, a la exigencia que impone el artículo 9.3º de nuestra Constitución sobre la proscripción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos; pero que, sobre todo, debe considerarse implícito en la exigencia que impone a la actuación de la Administración en el artículo 103, en articular con le impone los principios de sometimiento “pleno” a la ley y al Derecho. Y en ese sentido, es apreciable la inspiración de la exigencia comunitaria en el contenido de los artículos 13 y 53 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas al referirse a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

Pero la buena administración 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, también en las de procedimiento. (...).” (El subrayado es del Ararteko).

De este modo, el mantenimiento de la cita previa obligatoria es susceptible de infringir derechos reconocidos a la ciudadanía por la LPAC, por la LRJSP y la LILE, que obliga a respetar los principios de proximidad y servicio efectivo.

Asimismo, el Defensor del Pueblo en su [informe anual 2022](#), señaló que:

“Cuando las administraciones establecen únicamente la vía telemática para la concertación de la cita previa, requerida para la realización de cualquier trámite, y no disponen de mecanismos de atención presencial, ni tan siquiera para solventar situaciones de urgencia, se convierte en un obstáculo para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de sus obligaciones (...)

El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones ante administraciones concretas, señalando que la cita previa puede ser una vía preferente de atención a las personas, pero no un requisito absoluto. Además, considera que es necesario disponer de medios alternativos al electrónico para obtener cita



previa para el acceso a las oficinas de atención ciudadana o a las oficinas de registro”.

También otras defensorías se han posicionado en este sentido, como la Síndic de Greuges de Catalunya en su Resolución del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas⁵ o la Valedora do Pobo en su informe anual 2022⁶ (páginas 164 a 166).

Una vez explicada la posición doctrinal de esta institución respecto a la imposición de la cita previa obligatoria, se ha de destacar que el Ayuntamiento de Getxo admite que no existe una norma habilitante para imponerla.

Sin embargo, argumenta que se trata de un criterio organizativo y técnico para poder prestar una mejor atención presencial y organizar la atención sin colas de espera inadecuadas. Este Ararteko desconoce la mejora producida por la introducción del sistema de cita previa en Getxo si se compara con el sistema anterior a la pandemia. Esta institución no ha recibido ninguna explicación a este respecto en la respuesta municipal a su petición de colaboración. Y ello a pesar de que el Ararteko requirió, específicamente, conocer los detalles de los criterios técnicos y organizativos considerados para la toma de esa decisión.

3. Por otro lado, el Ararteko ha tenido oportunidad de contrastar la información proporcionada por el Ayuntamiento de Getxo relativa a los trámites que exigen cita previa mediante consulta del enlace sobre atención ciudadana de su página web⁷.

Así, ha constatado que, para acudir presencialmente a las oficinas de atención ciudadana y realizar trámites relacionados con movimientos de padrón (altas, bajas, cambios de domicilio, etc.), así como para aquellas gestiones (aparte de las indicadas) que requieren un registro específico, resulta preciso solicitar cita previa.

Cabe destacar que el aviso legal de protección de datos que figura en la página web citada y en el formulario de petición de citas⁸ indica:

“Sus datos se incorporan al tratamiento “SOLICITUDES DE CITA PREVIA” del que es responsable el Ayuntamiento de Getxo (calle Fueros 1, komunikazioa@getxo.eus) y que tiene como finalidad la recepción de las solicitudes de cita previa ante distintas áreas municipales motivadas por la situación sanitaria excepcional. La base jurídica del tratamiento es el necesario

⁵ https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8945/DT_839457_cor_es.pdf

⁶ <https://www.valedordopobo.gal/wp-content/uploads/2023/10/INFORME-ANUAL-DE-LA-VALEDORA-DO-POBO-AL-PARLAMENTO-DE-GALICIA-2022-CASTELLANO.pdf>

⁷ <https://www.getxo.eus/es/atencion-ciudadana/>

⁸ <https://eudala.getxo.eus/gcitasprevias/menu.aspx?idioma=CA>



cumplimiento de una obligación legal y de una misión de interés público y no está contemplada ninguna cesión de los datos personales. Su titular tiene derecho de acceso, rectificación, supresión y portabilidad de sus datos, y la limitación u oposición a su tratamiento mediante el envío de una comunicación escrita a la dirección postal del Ayuntamiento o a datuak@getxo.eus (delegada de protección de datos) incluyendo en ambos casos documento acreditativo de su identidad. También puede iniciar el trámite electrónico disponible al efecto en la sede electrónica de la Corporación. Para más información: www.getxo.eus/datos". (El subrayado es del Ararteko).

Del texto legal citado es posible observar que la finalidad perseguida con el sistema de cita previa se motiva en la situación sanitaria excepcional y, como se ha razonado anteriormente, en la actualidad, todas las medidas sanitarias articuladas por las administraciones competentes para proteger la salud colectiva han decaído y no se encuentran en vigor.

En concreto, el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo por el que se declaró, el día 5 de julio de 2023, la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19⁹.

Por otro lado, la base de legitimación para el tratamiento de datos personales en el marco de la gestión de la cita previa, según se indica en el aviso legal citado, se fundamenta en una obligación legal y en una misión de interés público.

Se trata de una legitimación que, como ha quedado expuesto en consideraciones anteriores, y como el propio ayuntamiento admite, no encuentra fundamento en ninguna disposición con rango legal y, en todo caso, no parece sustentada en una misión de interés público que encaje en el desarrollo y ejecución de competencias de la administración.

En este punto cabe traer a colación el derecho a una buena administración que incluye el derecho a la motivación de las decisiones públicas. Y el alcance de la motivación se debe proyectar en todos los sectores de la actuación administrativa, según interpreta el Tribunal Supremo 8073/2002 de 3 de diciembre¹⁰, *"el deber de motivar -deber, porque está previsto en la ley, convirtiéndose en obligación al proyectarse a cada concreto supuesto- es un derecho subjetivo público del interesado no sólo en el ámbito sancionador sino en todos los sectores de la actuación administrativa: la Administración ha de dar siempre y en todo caso, razón de sus actos, incluso en el ámbito de su potestad discrecional, cuyos elementos reglados (competencia, adecuación a los fines que la legitiman, etc.),*

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-15552>

¹⁰ [ECLI:ES:TS:2002:8073](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=ECLI:ES:TS:2002:8073)



cuyos presupuestos, y cuya sujeción a los principios generales son aspectos o facetas que son siempre controlables].”

En definitiva, a la persona promotora de la queja se le ha impuesto una obligación no ajustada a la legalidad y carente de motivación.

4. El Ayuntamiento de Getxo explica, en su informe de respuesta al Ararteko que el [Real Decreto 203/2021](#), por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante RAFME), nada dice con respecto a la cita previa, y que articula medios y canales para facilitar el acceso a los servicios públicos a través de medios electrónicos. Además, reseña que la entidad local dispone de canales para facilitar e informar a la ciudadanía en materia de el acceso a los servicios públicos por vía electrónica.

En este sentido, esta defensoría considera necesario destacar que el [artículo 4](#) del RAFME establece que se deben habilitar canales informativos para facilitar el acceso a los servicios públicos electrónicos. Lo cual, nada tiene que ver con la situación acontecida a la persona reclamante.

Es más, el artículo citado tiene por objeto habilitar canales orientados a facilitar e informar, pero no obliga a mantener la relación a través de un medio u otro, y se ha de interpretar en conexión con el [artículo 12](#) LPAC sobre asistencia en el uso de medios electrónicos y del derecho a elegir el medio a través del cual relacionarse con la administración ([artículo 14.1](#) LPAC). De este modo, las oficinas de asistencia en materia de registro deben informar y asistir presencialmente para facilitar el acceso a los servicios públicos, con carácter general, no sólo a los electrónicos.

Estos aspectos no parecen garantizarse en el supuesto analizado en la queja, en tanto en cuanto acude a un servicio municipal a informarse y se le traslada la obligatoriedad de pedir cita previa para otro día, en función de la disponibilidad establecida por el ayuntamiento, y no de la persona interesada.

5. En este punto, el Ararteko considera preciso realizar una reflexión sobre el principio de igualdad en el marco de la atención ciudadana y el impacto que la cita previa obligatoria puede producir en la ciudadanía en función del medio elegido para relacionarse con la administración.

Así, tal y como se prevé en el [artículo 4](#) de la LILE, la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de las entidades locales se ha de desarrollar de acuerdo con lo establecido en la dicha ley y de conformidad con, entre otros, el principio de igualdad.





El [artículo 43](#) de la LILE señala con respecto a los derechos de las personas vecinas de un municipio:

“Artículo 43. Derechos de las personas vecinas de un municipio.

1. Son derechos de aquellas personas que tengan la condición de vecino o vecina los siguientes:

(...)

e) A que se garantice el acceso de forma efectiva y en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios privados de interés general, en los términos que determinan la presente ley y las correspondientes ordenanzas o reglamentos. Se fomentará especialmente el acceso y utilización de tales servicios municipales por personas, colectivos y grupos en situación de desventaja social o que objetivamente así lo requieran.

(...)”. (El subrayado es del Ararteko).

En este contexto, el Ararteko entiende que resulta oportuno reflexionar si el acceso a los servicios públicos se produce en condiciones de igualdad para la ciudadanía cuando opta entre el medio presencial o el electrónico para relacionarse con el Ayuntamiento de Getxo.

En opinión del Ararteko, si los servicios públicos a través de medios presenciales se someten a un sistema de cita previa, es posible que, a través de medios electrónicos, la relación jurídica con la administración no se sustente en los mismos términos y condiciones de igualdad por las siguientes razones.

Por ejemplo, para efectuar una solicitud, registrar un escrito, pedir un documento o llevar a cabo cualquier trámite administrativo a través del registro electrónico general, o a través del trámite electrónico específico de la sede electrónica del ayuntamiento, **no existe ninguna barrera o impedimento previo**. La relación electrónica se produce cuando la persona interesada lo elige, a cualquier hora del día, en función de su disponibilidad. En ese marco de relación electrónica no existe cita previa, la tramitación es prácticamente inmediata y no se somete a ningún control o análisis previo de complejidad de la tramitación.

Por lo tanto, esta defensoría considera que el acceso presencial a los servicios públicos no puede ser distinto al acceso electrónico y, por lo 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 el ayuntamiento.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva al Ayuntamiento de Getxo la siguiente





RECOMENDACIÓN

- Que elimine la obligatoriedad de la cita previa para efectuar trámites, solicitudes y presentar escritos en las oficinas de atención ciudadana.
- Que habilite el sistema de cita previa como opción voluntaria para la ciudadanía.

