

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

Queja	2302034
Materia	Procedimientos administrativos
Asunto	Procedimiento Administrativo. Registro de entrada. Atención al ciudadano.
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes

1.1 El 29/06/2023 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2302034, en el que se manifestaba que la Administración podría haber vulnerado los derechos de la persona titular, y que se ajustaba a la normativa que rige el funcionamiento de esta institución.

En el escrito se recogía la queja por no haber podido registrar un escrito de recurso con fecha 29/06/2023, contra una actuación de la grúa municipal, de manera presencial en el Registro de entrada del Ayuntamiento de Alicante, dándole cita previa para poder presentarlo en fecha 15/07/2023.

1.2 El 03/07/2023 dictamos la Resolución de inicio de investigación, en la que se requería a la Administración Local para que, en el plazo de un mes, emitiera informe acerca de:

Primero. - Razones por las cuales el Ayuntamiento de Alicante sigue manteniendo el servicio de cita previa presencial en el Registro de entrada de esa administración local, una vez superado el periodo de pandemia por COVID-19

Segundo. - Periodos medios de espera mediante cita previa para poder registrar un documento de manera presencial en el Registro y si existe algún sistema de atención y registro preferente presencial cuando se trata de actuaciones sujetas a plazos administrativos.

1.3 En fecha 4/08/2023, registramos el informe remitido por el Ayuntamiento de Alicante, que en síntesis expuso lo siguiente:

"(...) el Pleno del Ayuntamiento de Alicante aprobó por unanimidad, el pasado 27 de julio, una declaración institucional en la que, entre otras cuestiones relacionadas con la administración abierta, se instaba a la eliminación de la obligatoriedad de la cita previa, pero no a la supresión de ésta por considerar que tiene tanto ventajas para la administración (mejor organización y uso más eficiente de los recursos) como para los ciudadanos (evita colas, aglomeraciones y tiempos de espera).

Actualmente se está estudiando la mejor forma de aplicar la combinación de ambos sistemas, que estará en funcionamiento a partir del mes de octubre, una vez finalizado el período vacacional y el horario especial de verano de los funcionarios.

Mientras tanto, si bien se continúa utilizando el sistema de cita previa:

'1. En las oficinas del Servicio de Atención Integral a la Ciudadanía (SAIC) se está atendiendo a todo el público en los mostradores de información general, con o sin cita.

2. En las mesas de tramitación se está atendiendo con cita previa, y también sin cita previa cuando se da alguna de las siguientes circunstancias:

La necesidad de presentar documentación o realizar un trámite concreto en un determinado plazo, que pueda acreditarse, sin que haya citas disponibles.

Personas mayores que tienen dificultad para utilizar el sistema de cita previa.

Diariamente aparecen citas previas a través de la web municipal en un plazo máximo de 15 días (11 días hábiles) en las oficinas de la calle Portugal y Pino Santo, y de 21 (15 días hábiles) en la de la calle Cervantes (...).

(...) Respecto a los hechos manifestados por (...) origen de su queja' consultada la Unidad de Sanciones y Subastas del Ayuntamiento, nos indican lo siguiente:

. La infracción a la que se refiere se produce el '10 de mayo.

. La notificación de iniciación del procedimiento sancionador se intentó practicar a la persona interesada (titular del vehículo), (...) el 29 de junio' mediante el servicio de Correos. resultando infructuosa por "desconocido".

Salvo actuación de la interesada (o en su defecto, la persona que presenta el escrito asuma ser la persona conductora del vehículo), se tendrá que notificar por publicación en boletín oficial'.

. El 29 de junio el Sr.(...) presenta alegaciones en las que solicita dejar sin efecto la sanción y anular el coste del arrastre y depósito del vehículo.

. El 31 de julio se le comunica que no puede actuar como interesado, al no ser el titular, salvo que reconozca ser el conductor. Será una vez que el interesado (la titular del vehículo) sea notificada por publicación' o cuando adquiera tal condición por reconocimiento del conductor, cuando comience el plazo para presentar alegaciones.

Por tanto, si bien el procedimiento se ha iniciado, hasta la fecha no ha habido ningún plazo que cumplir para presentar alegaciones o identificar al conductor' incluso aunque lo hubiera habido' el plazo para dicho trámite es de 20 días naturales desde el siguiente al de la notificación, cuando las citas en la oficina de la calle Portugal a la que se refiere se dan en un margen máximo de 15 días naturales (el día 29 de junio para el 14 de julio, no para el 15 como manifiesta' pues ese día es sábado y la oficina no está abierta, si no hubiera habido citas en ese plazo o éste hubiera estado próximo a vencer se le hubiera atendido con o sin cita, como se viene haciendo habitualmente. La cuestión es que no había ningún plazo que se pudiera acreditar y cumplir.

Por último, indicar que no es necesario que la presentación de solicitudes dirigidas al Ayuntamiento se haga necesariamente de manera presencial en sus oficinas, tal como recoge el art.16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, y se señala en la web municipal: puede hacerse. entre otras formas, a través de cualquier oficina de correos o la sede electrónica si se dispone de certificado digital" (...)

1.4 En fecha 23/8/2023, en fase de alegaciones, la persona interesada adjuntó documento de registro de entrada reiterando el objeto de la queja actual ante el Ayuntamiento de Alicante.

2 Consideraciones

2.1 Derechos y libertades públicas relacionadas con la presente queja

Es objeto de la presente queja la vulneración del derecho a una buena administración consagrado en los artículos 8 y 9 del Estatuto de Autonomía, en relación con los derechos siguientes: a obtener facilidades para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones (Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana: artículo 138.1.i), a presentar solicitudes en los términos de la Ley (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: artículos 14, 16.4).

El supuesto ante el que nos encontramos es el siguiente: el Ayuntamiento de Alicante, aun tras la evolución de la crisis sanitaria del COVID-19 que imposibilitó la atención presencial, continúan exigiendo de modo general a la ciudadanía cita previa obligatoria para relacionarse con dicha administración local, incluso para actos tan básicos como presentar documentos en su registro.

Sin embargo, en el momento actual debemos analizar cómo funcionan las vías de relación entre las Administraciones y las personas ya que la cita previa se debe haber recuperado con carácter voluntario, siendo una buena opción que beneficia al ciudadano porque ahorra tiempo y también a la Administración que puede organizar mejor el servicio, pero no cabe la imposición de una cita previa de manera obligatoria para registros y oficinas de atención ciudadana en la medida de que carece de amparo legal. A tal efecto, recogemos las principales consideraciones efectuadas en nuestra queja de oficio 202300970.

A nivel europeo, el art. 41 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea reconoció el derecho a la buena administración, que ha sido incorporado por la jurisprudencia en nuestro país derivándola de los arts. 9.3 y 103 CE.

Así el referido artículo de la Carta de derechos fundamentales dispone:

“Artículo 41 - Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones (...).”

La Constitución española en su art. 105.b) se remitió a la ley a la hora de regular el acceso de los ciudadanos a los registros administrativos; de un modo más genérico, a la hora de regular la Administración indicó en su art. 103.1 que:

“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”

Así si el ciudadano dispone de un plazo tasado para ejercitar un derecho, tan válido es el primero como el último de los días que tiene para acudir al registro para cumplimentarlo, y si se le veta el acceso dentro de tal plazo porque se le exige la obligatoria cita previa que se le concederá para una fecha posterior al fin del término, su presentación en esa data ulterior puede vulnerar diversos derechos reconocidos en la Constitución, sean fundamentales o no, dado que se restringen, limitan o lesionan, y desde luego se ponen trabas a su libre ejercicio.

Así, además de los principios esenciales del 1.1, y de legalidad, del 9.1 de la Constitución española, se quebranta el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, violan los presupuestos esenciales derivados del procedimiento administrativo del art. 103.1 CE, y de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos del art. 105 b, y en no pocas ocasiones, queda dañado el derecho de defensa del art. 24.1 CE, cuando en el escrito —vetado, inadmitido o retrasado su registro— se ejerciese alguna pretensión, sometida a un plazo preclusivo.

A lo expuesto, es obligado añadir que no todo el mundo tiene fácil acceso al simple trámite de la petición de la cita, dado que la mayoría es por medios electrónicos o telefónicos, dificultades que no existen permitiendo la presencialidad física en las horas y días hábiles.

Nos referimos aquí a las personas que por su edad, nacionalidad, vecindad, ignorancia digital, escasa formación, desconocimiento del idioma del registro, falta de recursos de cualquier índole, incluidos los económicos aunque no solo éstos, para acceder a los mecanismos técnicos que tramitan la cita previa, siendo los más habituales: internet, correo electrónico, teléfono (que además, en los servicios más demandados suelen estar saturados o bloqueados, esto es, inaccesibles), aplicaciones habilitadas en teléfonos inteligentes incluyendo, a las personas que sufren alguna discapacidad, ya sea física, psíquica o sensorial, pudiendo conservar intacta, su capacidad de obrar.

En definitiva, este fenómeno, identificado como «brecha digital», es la distancia que existe entre las personas, o grupos sociales, respecto del nivel de acceso a las nuevas tecnologías de la información, el uso de internet y de aparatos electrónicos de comunicación, en concreto ordenadores personales, teléfonos y otros dispositivos similares, así como las aplicaciones diseñadas para ellos.

No consta disposición con rango de ley que haya establecido la obligatoriedad de la cita previa, por lo que se infringe también el art. 1.2 de la Ley 39/2015 de 15 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que dispone:

“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 esta Ley”.

Dicha modificación legislativa sí se hizo en el año 2020 para la Administración de Justicia (art. 18.2 de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia). Sin embargo, para las Administraciones Públicas no existe dicha habilitación legislativa.

A lo expuesto cabe añadir el contenido del artículo 14.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas con el siguiente tenor literal:

“Las personas físicas podrán 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, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento”.

En la actualidad, el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, sigue permitiendo a los ciudadanos comunicarse con las administraciones públicas de manera presencial acudiendo a «*las oficinas de asistencia en materia de registros*», lo cual es un derecho de los administrados.

Según el precepto:

«Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse, en el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos» de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y el sector público institucional”.

También, autoriza en segundo lugar que, “*se podrán presentar en las oficinas de Correos*” (evidentemente en forma física y presencial) en la forma que reglamentariamente se establezca; a continuación, señala “*las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero*”; ya en cuarto lugar se refiere ya a “*las oficinas de asistencia en materia de registros*”.

En lo que se refiere al acceso presencial que se contempla en el citado artículo 16.4.c), las que denomina «*Oficinas de Asistencia en Materia de Registro (OAMR)*» son definidas como «*los lugares que utiliza el ciudadano para presentar las solicitudes, escritos y comunicaciones que van dirigidos a las Administraciones Públicas*», según señala la Resolución de 4 de noviembre de 2003 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública. Esta oficina, denominada así para la Administración del Estado, es equiparable, naturalmente, a todos los registros que reciben documentos de las demás administraciones públicas.

El art. 3 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, después de transcribir en su apartado 1º el contenido del art. 103 CE, añade que las Administraciones públicas deberán respetar en su actuación y relaciones unos principios entre los que se encuentran los citados principios de proximidad a los ciudadanos y el servicio efectivo a los mismos.

Por último, resaltar que la cita previa obligatoria infringe diversos derechos de los ciudadanos contenidos en la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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) , la presentación de los escritos y recursos en plazo, el derecho a poder presentar en las oficinas de asistencia en materia de registros (art. 16.4), lo que afecta al principio de gratuidad del procedimiento administrativo (al obligar a ir a Correos o un gestor) o cualesquiera otros reconocidos por la CE o las leyes (art. 13.i), así como los reconocidos a los interesados en las letras a, e, f e i del art. 53.

Aunque el Tribunal Supremo no parece haber tenido ocasión de sentar jurisprudencia al respecto de manera expresa hasta el momento, sin embargo, los Tribunales Superiores de Justicia sí que se han manifestado en numerosas ocasiones, sobre todo en las jurisdicciones contencioso-administrativa y social, en materia de extranjería, tributaria y de prestaciones de la Seguridad Social, dotando, a efectos de plazo, el día de la cita previa y no el de la entrada de la pretensión o comunicación en el registro, cuando las causas del retraso y la fecha asignada por la oficina pública no han sido decididas por el administrado.

2.2 Conducta de la Administración

Del informe aportado por el Ayuntamiento de Alicante a requerimiento de esta institución se desprende la obligatoriedad sistema de cita previa, salvo excepciones sobre el fundamento, según se contiene literalmente, “ (...) *por considerar que tiene tanto ventajas para la administración (mejor organización y uso más eficiente de los recursos) como para los ciudadanos (evita colas, aglomeraciones y tiempos de espera)*”.

Ante lo expuesto y siendo cierta la diferencia entre cita previa y cita electrónica no debe olvidarse que el art. 103 de la Constitución prevé la obligación de que la Administración debe servir con objetividad a los intereses generales lo que impide el mantenimiento de un sistema que, en lugar de considerar a la Administración como ente instrumental para servir a los ciudadanos, hace que éstos se tengan que someter al arbitrio y designios de la Administración, vulnerándose el orden constitucional impuesto por el art. 1.2 CE.

La Sentencia núm. 412/2021 del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Segunda de fecha 23/03/2021, rec. casación 3688/2019 (RC 3688/2019), en su fundamento de derecho tercero declara:

“(...) A tal respecto, es menester recordar, una vez más, 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- “.

3 Resolución

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo art. 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Sindic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulo al **AYUNTAMIENTO DE ALICANTE** las siguientes recomendaciones y recordatorios de deberes legales:

PRIMERO. - RECOMIENDO que, ante situaciones como la que es objeto de la presente queja, se atienda a las personas que se dirijan a las oficinas de atención y registro sin limitación ni sujeción a la obtención de cita previa y, a dichos efectos, que den las órdenes oportunas para asegurar la atención presencial de los ciudadanos dentro de los parámetros de normalidad que estos requieren, 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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

SEGUNDO. – RECOMIENDO que para el supuesto de que las personas físicas elijan comunicarse con el Ayuntamiento de Alicante, para el ejercicio de sus derechos y obligaciones, a través de medios electrónicos, se adopten medidas para prestar especial atención al colectivo de ciudadanos afectados por la brecha digital y en situación de vulnerabilidad social (personas que, por su edad o situación personal o económica, carezcan de las necesarias herramientas o conocimientos informáticos suficientes), dotando para ello a todas las oficinas del Ayuntamiento de puntos autónomos que dispongan de ordenadores para realizar los correspondientes trámites administrativos, contando a tal fin con el debido asesoramiento y ayuda de los funcionarios que se destinen a esta labor.

TERCERO. - ACUERDO que nos remita, en el plazo de un mes, según prevé el artículo 35 de ley reguladora de esta institución, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de las consideraciones que le realizamos indicando las medidas a adoptar para su cumplimiento o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

Así:

- Si manifiesta su aceptación, hará constar las medidas adoptadas para su cumplimiento. Si el plazo para cumplirlas resultara superior, la respuesta deberá justificar esta circunstancia e incluir el plazo concreto comprometido para ello.
- La no aceptación habrá de ser motivada

CUARTO. – ACUERDO que se notifique la presente resolución a la persona interesada, al Ayuntamiento de Alicante y que se publique en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana