

# **HACIA LA DESHUMANIZACIÓN PROGRESIVA DE LA ADMINISTRACIÓN: LA CITA PREVIA OBLIGATORIA**

Adriana Antúnez Sánchez

**RESUMEN:** La administración ha emprendido un profundo proceso de digitalización en los últimos años, cuya presencia se ha incrementado a raíz de la pandemia. Las nuevas formas en que se desarrollan las relaciones administración-ciudadano no han tomado en consideración la actualización acompañada de las competencias digitales y medios materiales de que dispone la sociedad. Esta situación provoca desajustes que afectan en último término a los derechos y garantías de los ciudadanos, que han experimentado especiales dificultades a raíz de la implantación de la cita previa obligatoria para realizar trámites administrativos. Ello justifica realizar un análisis sobre su encuadre legal, así como sobre las medidas que la administración debe implementar para asegurar la disminución de la brecha digital.

**ABSTRACT:** The administration has undertaken a profound digitalization process in recent years, the presence of which has increased as a result of the pandemic. The new ways in which administration-citizen relations are developed have not taken into consideration the regular updating of digital skills and material means available to society. This situation causes imbalances that ultimately affect the rights and guarantees of citizens, who have experienced special difficulties as a result of the implementation of mandatory prior appointments to carry out administrative procedures. This justifies carrying out an analysis of its legal framework, as well as the measures that the administration must implement to ensure the reduction of the digital divide.

**PALABRAS CLAVE:** digitalización, cita previa obligatoria, brecha digital, derechos.

**KEY WORDS:** digitization, mandatory appointment, digital divide, rights.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Las “ciber-relaciones” administrativas, un arma de doble filo. 3. Los derechos que se llevó la pandemia. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que la crisis ocasionada por el COVID-19 ha propiciado grandes cambios en el modo en el que nos relacionamos con nuestro entorno. Algunos conceptos que en última instancia implican la distanciamiento del espacio físico donde habitualmente se desarrollan las actividades, como el teletrabajo o las videoconferencias, parecen haber llegado para quedarse. Todo ello ha sido posible gracias a la profunda digitalización que están experimentando la práctica totalidad de las relaciones interpersonales, profesionales e institucionales en nuestros días. La irrupción de la inteligencia artificial en todos los sectores presenta grandes retos que exigen conjugar los avances tecnológicos con un adecuado respeto a las garantías y derechos de los ciudadanos.

La digitalización, como cualquier otro proceso, cuenta con virtudes y deficiencias. En algunos casos, estos procesos suponen un mayor coste que beneficio para algunos ciudadanos. Son precisamente los sectores de la sociedad más desfavorecidos, los más vulnerables y aquellos de avanzada edad los que experimentan especiales dificultades para poder adaptarse a la deriva digitalizadora actual, sin que se les haya dotado por parte de las instituciones públicas de herramientas suficientes para “no quedarse atrás”. Estamos ante un escenario en el que el crecimiento de la brecha digital parece no haber tocado fondo y el alcance de sus efectos aún resultan difíciles de predecir.

Pues bien, la administración pública no ha quedado al margen de este itinerario, sino que ha implementado cambios de gran importancia en el modo en que ejerce sus relaciones con los ciudadanos, imponiendo la cita previa como requisito previo inexorable a la hora de presentar escritos, comunicaciones u otros documentos en las oficinas de asistencia en materia de registros. Ello, se ha justificado como una consecuencia más del ambicioso plan digitalizador que desde hace varias décadas se está implantando paulatinamente en las distintas administraciones españolas.

La evolución hacia la digitalización y modernización de la administración puede parecer *a priori* un avance que debe ser acogido positivamente, en tanto tiene como principal vocación la de agilizar y simplificar trámites, dotando de mayor efectividad el modo en que se desarrollan las relaciones administrativas con los ciudadanos. No obstante, la velocidad vertiginosa de este fenómeno dificulta realizar un diagnóstico adecuado sobre sus verdaderas consecuencias y la valoración que como sociedad debemos hacer de ellas. Aun así, ha quedado constatado cómo la situación generada a raíz de la implantación de la administración electrónica provoca, en demasiadas ocasiones, desajustes que afectan en último término a los derechos y garantías de los ciudadanos a los que la administración debe servir de manera objetiva, garantizándoles y no privándoles, del ejercicio de los derechos subjetivos que el propio ordenamiento les reconoce.

## 2. LAS “CIBER-RELACIONES” ADMINISTRATIVAS, UN ARMA DE DOBLE FILO

La implantación de la administración electrónica bien podría ser visualizada como un tren que transita a alta velocidad y sin frenos, un proceso frente al que no existe oposición real ni aparente. El camino por recorrer aún es largo, pero no supone un impedimento pues parece ser que nos dirigimos a un lugar mejor del actual.

Entre las bondades de la digitalización, encontramos la simplificación de trámites, la agilización de los procedimientos administrativos, la facilidad con la que podemos acceder a ciertos documentos e información a través de la actuación administrativa automatizada, la posibilidad de presentar documentos a cualquier hora, cualquier día del año o el ahorro de tiempo y dinero, cuestiones de absoluta importancia para cualquier ciudadano. No cabe duda pues de los beneficios que brindan las nuevas tecnologías, ni pretendemos cuestionar los aspectos positivos de una digitalización que copia de manera tardía muchas de las medidas ya implantadas por el sector privado. Se trata, más bien, de cuestionar la artificial uniformidad en cuanto a la percepción positiva que de este proceso tiene la sociedad.

La digitalización es un fenómeno que exige ser analizado en escala de grises, resaltando sus aspectos positivos y señalando aquellos que deben ser necesariamente mejorados, pues en su camino imparable olvida a aquellos ciudadanos para los que ejercitar sus derechos ha dejado de ser una opción.

El objetivo de la digitalización, especialmente en el sector público, por las implicaciones que para éste tiene el respeto al principio de legalidad y la consecución del interés general, no debe circunscribirse a la simplificación procedimental y documental a toda costa. Es decir, no debe valorarse con carácter principal e independiente la facilidad para realizar los mismos trámites, sino si además se siguen manteniendo unos niveles legalmente aceptables de respeto y ejercicio de los derechos individuales. El respeto a los derechos de los ciudadanos de un modo real y efectivo debe ser una cuestión prioritaria para los poderes públicos y no resulta aceptable hipotecarlos en aras de la pretendida transformación digital. Es precisamente este el escenario en el que nos encontramos y por ello resulta necesario reflexionar sobre los modos en los que la irrupción de la tecnología y la adaptación de la administración a estos cambios comporte una oportunidad para favorecer la *e-inclusión* y no un perjuicio añadido para las relaciones administrativas.

La legislación aplicable en materia de administración electrónica tiene carácter básico y su concepción actual provoca el reconocimiento de las relaciones digitales con la administración como una opción y no una imposición. Sin embargo, como tendremos oportunidad de reflejar, la realidad dista de la teoría y hoy asistimos a una reversión de los anteriores conceptos, pasando a ser considerada, aún encubierta, la relación administración-ciudadano como obligatoriamente digital para realizar un listado de trámites de indudable transcendencia<sup>1</sup>.

Como es bien sabido, el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), configura las relaciones electrónicas con la administración como un derecho con carácter general y como un deber con carácter específico para una serie de sujetos que sin pretensión de *numerus clausus*<sup>2</sup>, la misma ley se encarga de concretar. De este modo, solo existe amparo

---

<sup>1</sup> Es el caso de muchas de las prestaciones que gestiona la Seguridad Social o la gestión de trámites por parte de los trabajadores autónomos.

<sup>2</sup> A título de ejemplo, podemos citar en el ámbito de la comunidad autónoma de Andalucía el Decreto-ley 4/2021, de 23 marzo, a través del cual se establece que quienes aspiren a ingresar o acceder a los cuerpos, especialidades u opciones de personal funcionario o categorías profesionales de personal laboral de la administración general de la Junta de Andalucía, deberán relacionarse obligatoriamente a través de medios electrónicos en los términos que establezca la convocatoria y, en todo caso, en los trámites de presentación de solicitudes, alegaciones y aportación de documentación. Otro ejemplo de ello es el Decreto 293/2019, de 5 de diciembre, de la comunidad autónoma de la Región de Murcia, relativo a la obligatoriedad de

legal para la imposición de la vía electrónica como cauce de comunicación con la administración y a otros 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<sup>3</sup> y así se establezca por una norma de rango reglamentario<sup>4</sup>.

Para solventar la problemática que conlleva detectar que no todos los sujetos cuentan con competencias digitales suficientes por el hecho de ser encasillados dentro de un colectivo, la administración se ampara en la obligación que le impone el artículo 12 LPAC a la hora de asistir en el uso de medios electrónicos a los interesados. Sin embargo, esta solución tampoco es satisfactoria pues el mismo artículo exime a la administración de esa obligación si el ciudadano está obligado a relacionarse electrónicamente. Todo ello nos lleva a detectar cómo en la práctica, se impide a un gran número de ciudadanos el acceso a ciertas prestaciones o al ejercicio de ciertos derechos, lo que a todas cuentas supone una discriminación negativa carente de fundamento, pues parece lógico afirmar que son precisamente los sujetos sobre los que recae la obligación de relacionarse electrónicamente los que precisan de mayor asesoramiento y asistencia por parte de la administración.

Pero ni siquiera aquellos que, estando obligados a relacionarse vía electrónica, cuenten con aptitudes y medios digitales a su disposición, tienen asegurado un éxito en el proceso de establecer relaciones con la administración -ya sea para presentar una solicitud o para realizar cualquier trámite necesario para la efectiva consecución del procedimiento- pues son innumerables los problemas que generan realizar ciertos trámites de forma electrónica. Por citar algunos de ellos, son comunes los procedimientos en los que se requiere adjuntar un número concreto de documentos y, sin embargo, a la hora de presentar la documentación el sistema restringe el número de archivos que se pueden adjuntar, o requiere un tamaño o formato concreto. A su vez, el funcionamiento incorrecto del sistema impide presentar un documento dentro del plazo del que dispone el interesado o ante la carencia de la efectiva implantación de la interoperabilidad registral, la solicitud no se remite a la administración que el interesado pretendía. Ello nos lleva a cuestionarnos si realmente la administración electrónica resuelve los problemas que existían con anterioridad a su implantación o su papel radica más bien en crear algunos problemas añadidos. Probablemente, la respuesta se encuentre a medio camino entre ambas

---

relacionarse a través de los medios electrónicos a los participantes en procesos selectivos del personal estatutario fijo o temporal y de provisión de plazas del Servicio Murciano de Salud.

<sup>3</sup> Un ejemplo de ello es el Real Decreto 210/2022, de 22 de marzo, por el que se establecen las normas reguladoras del Bono Cultural Joven, establece en la exposición de motivos: “Dado el colectivo al que van dirigidas las ayudas, población joven con capacidad técnica y habilidades suficientes para el manejo de dispositivos electrónicos y digitales, se establece la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la administración para todas las fases del procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. Por tanto, se parte de la idea de que todos los jóvenes cuentan con sobrada capacidad técnica en competencias digitales, algo que resulta a nuestro juicio, ampliamente discriminatorio, en tanto olvida a aquellos jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad y a aquellos otras personas que puedan tener alguna discapacidad. Tampoco se toma en consideración la situación en la que puedan encontrarse jóvenes con dificultades para acceder al uso de internet en zonas despobladas o aquellos que por diversas razones no cuenten con competencias personales para desarrollarse en estos ámbitos. Son nuevas manifestaciones que ponen de relieve cómo la digitalización impuesta por los poderes públicos unifica de manera ficticia el punto de partida de ciertos colectivos en cuanto a sus competencias digitales y al acceso a este tipo de recursos.

<sup>4</sup> A este respecto, resulta muy interesante el análisis realizado por A. Sánchez Lamelas (2023: 11-31).

cuestiones y es que la *e-administración*, si bien ha consolidado mejoras, también adolece de innumerables deficiencias que deben ser mejoradas de forma urgente.

La reciente jurisprudencia tampoco ha contribuido a aportar luz al problema. Lejos de realizar interpretaciones que favorecen al interesado, la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido especialmente rígida a la hora de resolver litigios en los que se veían implicados sujetos obligados a relacionarse electrónicamente y que, precisamente por los fallos que indicábamos anteriormente, no han podido realizar correctamente ciertos trámites. La situación llega hasta el punto de negar el derecho a la subsanación y a la mejora de la solicitud a quien no pudo realizar el trámite por causas relacionadas con el sistema electrónico o si ante esta imposibilidad optó por actuar a través de las oficinas de asistencia en materia de registros<sup>5</sup>. Son cuestiones que dejan en una situación delicada no sólo el cumplimiento del principio *in dubio pro actione*<sup>6</sup>, sino el respeto a unos estándares mínimos de seguridad jurídica, que impida la indefensión en la que en estas ocasiones se ve sumido el interesado<sup>7</sup>.

Hemos visto cómo se produce cierto distanciamiento de la realidad por parte de los poderes públicos a la hora de imponer el uso del medio electrónico para algunos colectivos, pues, como apuntábamos, no todos cuentan con las competencias digitales necesarias ni disponen de los medios suficientes para hacer efectivo sus derechos. Ello obliga a tener que recurrir a profesionales expertos en la gestión de estos trámites, como gestorías o asesores para que se hagan cargo de algo que a priori, si no existiese esta obligación, podrían realizar por sí mismos<sup>8</sup>.

### **3. LOS DERECHOS QUE SE LLEVÓ LA PANDEMIA**

La situación generada a raíz de la pandemia COVID-19 ha propiciado un auge considerable en el uso de las tecnologías para modificar el modo en el que decidimos relacionarnos. Son distintos los informes que reflejan los problemas que su uso generalizado por parte de las administraciones está ocasionando a una parte importante de la población por diversos motivos<sup>9</sup>. En primer lugar, se ha ampliado considerablemente el número de procedimientos en los que los ciudadanos que pretendan iniciarlos quedan obligados a relacionarse electrónicamente con la administración. En segundo lugar, porque de manera preocupante se ha implantado de manera perenne la cita previa obligatoria para acceder a la asistencia presencial en muchas administraciones y lo que es

---

<sup>5</sup> Entre otras, STSJ de Andalucía 625/2015, o SSTSJ Madrid 381/2015 y 451/2018.

<sup>6</sup> Tal y como expone D. J. Vera Jurado (2017: 1241-1242) el principio *in dubio pro actione* ha sido ampliamente concretado por la doctrina constitucional (SSTC 207/1998, 78/1999, 64/2005 o 75/2008) al incluir entre sus manifestaciones la viabilidad de las pretensiones en caso de dudas sobre el cómputo de plazos o la resolución pro administrado de las dudas sobre la validez de la recepción de escritos en registros administrativos. Además, se clarifica que su significado no radica en la forzosa selección de la interpretación más favorable sino en la prohibición de aquellas decisiones que impliquen un perjuicio fundamentándose en un criterio excesivamente rígido o en formalismos que puedan calificarse como excesivos.

<sup>7</sup> E. Gamero Casado y S. Fernández Ramos (2021: 407), mantienen que en estos casos se debería promover la interpretación más favorable al interesado, otorgándole la posibilidad de ejercitar el derecho a subsanar.

<sup>8</sup> Consideramos que este hecho podría ser considerado como una carga administrativa indirecta.

<sup>9</sup> Así lo ha manifestado la Recomendación general del Ararteko (Defensoría del Pueblo del País Vasco) 4/2020, de 5 de noviembre de 2020 sobre 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 contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como la derivada de la pandemia de la COVID-19.

más flagrante, la obligación se extiende a todos los ciudadanos, aun no estando obligados a relacionarse electrónicamente.

Estos impasses adquieren su máxima expresión cuando nos referimos a colectivos especialmente vulnerables donde se produce una constatación de la llamada brecha digital. Se trata de un fenómeno que no ha dejado de crecer en los últimos años, mientras que la respuesta que obtienen los que sufren sus efectos perniciosos es el silencio de la administración. No debemos olvidar que un gran número de hogares situados en zonas rurales no tienen acceso a internet y que según datos oficiales<sup>10</sup>, casi la mitad de la población española carece de competencias digitales básicas (43%) mientras que aún existen ciudadanos que nunca han usado internet (8%).

La imposición de la cita previa obligatoria para la atención presencial se implantó de manera generalizada durante los momentos más estrictos de la pandemia, si bien se sigue manteniendo en la actualidad para realizar multitud de trámites de indudable trascendencia para los ciudadanos<sup>11</sup>. A pesar de que no existen motivos que justifiquen su permanencia, se ha identificado por la administración como una medida que agiliza los procedimientos y asegura un momento concreto para la atención ciudadana. Lo realmente novedoso de la cita previa no es su existencia, sino la imposición de su obligatoriedad. Con ello, para acceder a muchos trámites o recibir atención presencial se exige con carácter generalizado la obtención de una cita previa, que en la mayoría de las ocasiones resulta imposible obtener por saturación, mal funcionamiento o desconocimiento sobre el modo en el que proceder. Pero las dificultades no acaban aquí pues, de conseguir acceder a la cita previa, en ocasiones se solicita un número de teléfono y correo electrónico de los que no todos los ciudadanos disponen ni tienen por qué disponer. Se trata, por tanto, de una alteración notable de las reglas legales por las que deben regirse las relaciones electrónicas, pues aun no estando obligados a relacionarse electrónicamente tienen que recurrir a estos medios para poder realizar un trámite administrativo. En este sentido, la configuración pasa de ser una opción a ser una imposición que, para mayor abundamiento, no cuenta con reconocimiento legal expreso.

Pero los retos que plantea la implantación de la cita previa obligatoria van más allá, pues existen suficientes motivos para cuestionar su legalidad. En primer lugar, porque como apuntábamos no existe reconocimiento legal expreso que ampare la imposición de dicha medida, lo que supondría una merma del principio de legalidad que vincula especialmente a la administración y con ello, la constatación de una vía de hecho altamente discutible. Por otro lado, las dudas existentes sobre su naturaleza de verdadero trámite procedimental implicarían un vicio añadido, pues no es posible crear nuevos trámites por normas que no revistan el carácter de ley. Además, se debe justificar su eficacia, proporcionalidad y necesidad para la consecución de los fines propios del procedimiento. Probablemente el núcleo esencial del asunto resida sobre el carácter de la cita previa como una verdadera carga administrativa, algo que a nuestro juicio supondría una quiebra de los principios de servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad, proximidad y racionalización del procedimiento.

---

<sup>10</sup> Datos extraídos del Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI, por sus siglas en inglés), que compara anualmente la evolución digital de los 27 Estados que conforman la Unión Europea, en el que España ocupa el puesto 11º.

<sup>11</sup> Es el caso de los ERTES, las prestaciones económicas de desempleo, las autorizaciones de trabajo y de residencia de personas extranjeras, el Ingreso Mínimo Vital, la renovación del DNI o la solicitud de un certificado de un título académico.

Otro asunto al que afecta especialmente es el llamado derecho al plazo administrativo. En su ejercicio, el ciudadano dispone libremente de un plazo legalmente establecido para presentar documentos, si bien su operatividad es relativa dada la obligatoriedad y dificultad para obtener una cita previa. A lo anterior debemos añadir la incierta fundamentación de esta medida en criterios de interés general, pues desde su implantación ha supuesto más bien un perjuicio para los ciudadanos y una imposición encubierta de la obligación de relacionarse electrónicamente con la administración para la totalidad de los administrados.

A modo de conclusión, podemos constatar cómo la problemática que suscita la administración digital es extensa y los efectos de sus desajustes altamente perniciosos para los ciudadanos. Los poderes públicos deben situar a los administrados en el centro de sus políticas, sin olvidar a aquellos que cuentan con especiales dificultades para adaptarse a los cambios de la revolución digital en la que nos encontramos inmersos. Para ello, es necesario implantar medidas reales que se traduzcan en una mejora de los servicios y de la percepción que la sociedad tiene de la burocracia administrativa. Son numerosos los instrumentos de *soft law*<sup>12</sup> que incluyen el reconocimiento de la inclusión digital y de otra serie de derechos digitales que hoy día, brillan por su ausencia. No parece existir un verdadero compromiso público para subsanar las deficiencias detectadas, algunas administraciones están intentando paliar los efectos a través de la vuelta a la atención presencial, aún con matices. Los futuros retos a los que debe hacer frente la administración conllevan implantar una digitalización igualitaria e inclusiva y que ponga fin a la situación de abandono y disminución de la calidad en la atención que reciben los ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

A. Sánchez Lamelas (2023): “La reciente jurisprudencia sobre la obligación de utilizar medios electrónicos en las relaciones administrativas” en *Revista de Administración Pública*, núm. 220, pp. 183-217.

D. J. Vera Jurado (2017): “Cuestiones generales del procedimiento administrativo” en E. Gamero Casado, S. Fernández Ramos y J. Valero Torrijos (coords.) *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, vol. I, 1ª edición, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 1273-1310.

E. Gamero Casado y S. Fernández Ramos (2021): *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos.

E. Menéndez Sebastián (2017): *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico*, Valencia, Tirant lo Blanch.

L. Cotino Hueso (2021): “La preocupante falta de garantías constitucionales y administrativas en las notificaciones electrónicas” en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 57.

---

<sup>12</sup> Basta echar un vistazo a la Carta de Derechos Digitales, al Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 o a los objetivos establecidos en la Agenda 2030.

S. Castillo Ramos-Bossini y A. Cerrillo i Martínez (2022), *La Administración digital*, Madrid, Dykinson.