



TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2023-2024

**Cita previa obligatoria en las
Administraciones Públicas: análisis de su
implementación post COVID-19 y
problemática suscitada.**

**Mandatory prior appointment in Public
Administrations: analysis post COVID-19 and
pblems raised.**

AUTORA: MARÍA DE LAS MERCEDES LAISECA ARENAS

TUTORA: ANA SÁNCHEZ LAMELAS

Junio de 2024

RESUMEN

En el presente estudio analiza el funcionamiento e impacto del régimen de cita previa obligatoria en un contexto social posterior a la crisis sanitaria acontecida a raíz del COVID-19. Para ello se analiza la imposición de la cita previa en relación con los principios rectores del procedimiento administrativo y de la potestad autoorganizativa de la Administración, concretamente, los principios de buena administración, interés general, discrecionalidad y eficacia. Asimismo, se toman en consideración los efectos que la solicitud de cita previa opera respecto de la obligación de relacionarse electrónicamente contenida en el art. 14 LPAC y se realiza un análisis de los pronunciamientos judiciales existentes con el fin de desvelar los efectos que la exigencia de la cita previa puede tener sobre el cómputo de plazos.

Palabras clave: cita previa – buena administración – interés general – discrecionalidad – relación electrónica.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the operation and impact of the mandatory prior appointment set in the later social context of the health crisis occurred as a result of COVID-19. To this end, the imposition of the prior appointment will be examined in relation to the guiding principles of administrative procedure and the self-organizing power of the Administration, specifically, the principles of good administration, general interest, discretion and effectiveness. Likewise, the effects that the request of the prior appointment has regarding the obligation to interact electronically contained in art. 14 LPAC, also an analysis of judicial pronouncements in response to the effects of the prior appointment in administrative deadlines will be carried out.

Keywords: prior appointment – good administration – general interest – discretion – electronic relation.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
2. ENGARCE NORMATIVO DE LA CITA PREVIA OBLIGATORIA: CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIOS APLICABLES.	8
2.1 CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REPARANDO EN LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ATENCIÓN ADMINISTRATIVA A LOS CIUDADANOS.	8
2.2 PRINCIPIOS RECTORES DE LA CITA PREVIA EN SU VERTIENTE PROCEDIMENTAL: DISCRECIONALIDAD, BUENA ADMINISTRACIÓN, INTERÉS GENERAL Y EFICACIA.	13
2.3. PRINCIPIOS RECTORES DE LA CITA PREVIA EN RELACIÓN CON LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	18
3. OBLIGATORIEDAD DE LA CITA PREVIA EN RELACIÓN CON LA OBLIGACIÓN DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LA ADMINISTRACIÓN DEL ART. 14 DE LA LEY 39/2015.	26
4. PRONUNCIAMIENTOS JURISDICCIONALES: CITA PREVIA Y DERECHO AL PLAZO.	33
5. CONCLUSIONES.....	41
BIBLIOGRAFÍA	45
ANEXO	51

I. INTRODUCCIÓN

A raíz de la crisis sanitaria acontecida como consecuencia del COVID-19, las Administraciones Públicas implementaron un sistema de cita previa obligatoria para la realización de trámites presenciales con el fin de agilizar los servicios y salvaguardar la seguridad de los ciudadanos que acuden a las oficinas públicas. El objetivo de este sistema fue limitar la presencia física de los ciudadanos en las oficinas administrativas a través de la imposición de la gestión electrónica de los trámites burocráticos y, para cuando esto no fuese posible, instaurar la obligación de recurrir a una cita previa para acudir presencialmente.

Si bien el sistema de cita previa obligatoria se generaliza con la crisis sanitaria, la cita previa ya era uno de los mecanismos existentes para configurar las relaciones entre ciudadano y Administración con carácter previo, habiéndose introducido en el panorama administrativo español en el año 1997 en el marco de los servicios de ayuda para la confección de la declaración de la renta. Con posterioridad, su uso se extendió gracias a la reforma operada por el Plan Estratégico de la AEAT¹, que permitió que todos los servicios de la Administración fuesen prestados mediante este sistema.

Resulta obvio que la tecnología y las nuevas formas de relacionarnos con la Administración Pública son un paradigma de nuestro tiempo² y, en este contexto, la cita previa ha demostrado su utilidad práctica en innumerables ocasiones.

Este sistema permite agilizar y dinamizar las relaciones entre ciudadanos y Administraciones, dado que facilita el ajuste de la demanda de servicios por parte de los ciudadanos en relación con su oferta, garantizando (en caso de funcionamiento óptimo) la inexistencia de esperas a la hora de acudir a las oficinas públicas y la provisión de una asistencia personalizada en tiempo récord³.

Si bien, todo ello no significa que el sistema de cita previa no cuente con detractores, sobre todo en aquellos casos en que se implementa con carácter preceptivo para la

¹ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013) *Reforma de las Administraciones Públicas*. Madrid: Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Disponible en: <https://transparencia.gob.es> [Consulta: 2 de mayo de 2024]

² SÁNCHEZ HUETE, M. A. (2024) "Impacto del COVID-19 en la aplicación virtual de los tributos", *Quincena fiscal*, nº 1-2.

³ COTINO HUESO, L. (2023) "La digitalización de las administraciones públicas en España", *Fundación Alternativas*, nº 228, p. 63.

presentación de escritos en las Oficinas de Asistencia en Materia de Registro (antiguos Registros)⁴, tanto autonómicos como estatales, de la Seguridad Social y la Agencia Tributaria, así como en las Oficinas de atención ciudadana básica.

A su vez, la problemática suscitada por la cita previa se ve acrecentada dada la imposibilidad reiterada de hacerse con una cita a tiempo. La inexistencia de un mecanismo multicanal plenamente funcional que posibilite la concesión rauda de citas supone una flagrante vulneración de los derechos y garantías de los ciudadanos ya que, si bien parece que en un principio se puede solicitar cita previa tanto por vía telefónica como electrónica, muchos ciudadanos se hallan ante líneas telefónicas permanentemente ocupadas o citas electrónicas escasas o directamente inexistentes⁵.

Además, en el caso de la AEAT, la solicitud de una cita previa inhabilitaba para la solicitud de citas posteriores, siendo imposible acumular citas para la realización de diversos trámites (dado que con una sola cita solo se permite presentar documentación relativa a un único asunto) en tanto en cuanto no haya transcurrido la fecha fijada para la primera⁶.

Se produce *de facto* una “barrera del inmovilismo”⁷, que consiste básicamente en mantener inamovible una práctica o servicio que no funciona, tal y como sucede con la cita previa obligatoria, en tanto en cuanto obtenerla en plazo se asemeja más a una utopía que a la realidad. Además, en relación con aquellas Administraciones que no prevean un modo alternativo de realización de trámites y gestiones, el servicio queda irremediablemente bloqueado.

⁴ Debe tomarse en consideración que el registro es, al fin y al cabo, la puerta de acceso al procedimiento administrativo, por lo que dificultar el acceso al mismo conlleva menoscabos irreparables en los derechos de los administrados.

⁵ En este sentido, resulta curiosa la iniciativa llevada a cabo por Civio, por la que se programó un robot para que accediese tres veces al día durante dos semanas al portal de la SS con el ánimo de consultar la disponibilidad real de citas. Esto arrojó como resultado que, en 43 de las 414 oficinas abiertas no había ninguna cita disponible para gestionar pensiones y esta cifra crece hasta 63 de 394 oficinas si el propósito es realizar algún trámite relacionado con el IMV. Para aquellos supuestos en que sí existían citas disponibles, la mitad de las veces estas eran para dos semanas más tarde como mínimo. Datos completos desglosados por provincias y prestaciones (pensiones/IMV): <https://civio.es/2023/03/31/cita-previa/>

⁶ RUIZ CENICEROS, M. (2022) “La cita previa y el derecho al plazo”, *Revista de Administración Pública*, nº 219, pp. 251-272, p. 257.

⁷ ALMONACID LAMELAS, V. (2022) 10 barreras que la Administración aún le pone a la ciudadanía. *Nosoloaytos* [blog] 23 de enero. Disponible en: <https://nosoloaytos.wordpress.com> [Consulta: 17 de mayo de 2024]

Surgen, como comentamos, diversas problemáticas en torno a su puesta en funcionamiento, que van desde el cuestionamiento de la existencia de un precepto normativo que ampare la implantación de la obligatoriedad de la cita previa, hasta el adecuado encuadramiento de la misma dentro del ordenamiento jurídico español. En efecto, el mecanismo de la cita previa debe analizarse tomando en consideración los principios de buena administración y servicio al interés general contenidos en el art. 103 de la Constitución, además de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogida en el art. 9.3 CE⁸, junto con los principios de proximidad y servicio efectivo a los ciudadanos recogidos en el art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP)⁹.

Asimismo, resulta imperativo analizar las consecuencias que la cita previa ha operado en la relación de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, pues con su obligatoriedad se convierte en un trámite preceptivo de cara a acceder a la realización de gran variedad de trámites presenciales en diversos organismos de la Administración. A esto se le ha de añadir el hecho de que su solicitud aparece instrumentada de modo que se proceda a la misma principalmente de manera electrónica, encontrándonos así con que ciudadanos que no quedan sujetos a la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración que viene impuesta por el art. 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC)¹⁰, se encuentran ante un trámite electrónico preceptivo que condiciona su ulterior comunicación con la Administración.

En última instancia, aunque los pronunciamientos judiciales que versan sobre la cita previa obligatoria *stricto sensu* son más bien escasos, parece sobradamente aconsejable detenerse en ellos. De igual modo, se irán comentando algunas de las resoluciones vertidas sobre el asunto por los diversos Defensores del Pueblo autonómicos, que revisten especial interés dada la rotundidad de las consideraciones en ellas volcadas.

En resumen, el presente estudio pretende realizar un análisis de la continuidad en la implementación de la cita previa obligatoria en las Administraciones Públicas tras la crisis

⁸ Constitución Española (1978) *Boletín Oficial del Estado*, nº 311, 29 de diciembre de 1978.

⁹ Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (2015) *Boletín Oficial del Estado*, nº 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89411-89530.

¹⁰ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (2015) *Boletín Oficial del Estado*, nº 236, 2 de octubre de 2016, pp. 89343-89410.

sanitaria acontecida con el COVID-19 a través del examen de las diversas problemáticas suscitadas respecto a su obligatoriedad con el fin último de pronunciarnos acerca de la legalidad de esta imposición y los efectos que dicha exigencia opera en los derechos de los ciudadanos.

2. ENGARCE NORMATIVO DE LA CITA PREVIA OBLIGATORIA: CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIOS APLICABLES.

2.1 CODIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REPARANDO EN LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ATENCIÓN ADMINISTRATIVA A LOS CIUDADANOS.

A la hora de tratar la codificación del procedimiento administrativo encontramos varios textos legales reseñables, concretamente, la Ley de bases de 19 de octubre de 1889, la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento administrativo, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y la actual LPAC (anteriormente referida). El análisis de las mismas permite observar el desarrollo de la regulación en materia de atención ciudadana en las Administraciones Públicas desde una primera codificación del Derecho administrativo operada por la conocida como Ley Azcárate, la Ley de bases de 19 de octubre de 1889, hasta la actualidad.

Siendo esto así, la Ley Azcárate reviste importancia dado su carácter de primer texto codificador del procedimiento administrativo de un modo más general y completo, configurándose con ella el procedimiento administrativo como un modo de control jurídico a la arbitrariedad del poder ejecutivo¹¹. Esto conlleva una ampliación en el repertorio de garantías ciudadanas frente a la Administración, al recoger, entre otros extremos, un tiempo máximo de resolución de los expedientes administrativos¹².

Con posterioridad, durante el régimen franquista, se publica el 18 de julio de 1958 la Ley de Procedimiento administrativo. En ella podemos localizar el primer artículo que trata

¹¹ En MARTÍN REBOLLO, L. (2023) *Manual de derecho administrativo y guía para el estudio de las leyes administrativas*. 7ª ed. Navarra: Aranzadi. P. 625 se hace referencia a esta Ley como “una ley de pautas generales para que cada Ministerio aprobara luego sus propios reglamentos de procedimiento”, no constituyendo *per se* una “ley reguladora de ‘un’ procedimiento”. De este modo, si bien la Ley instaura unas garantías para los ciudadanos impropias del momento, no consagra “una visión general, unitaria y omnicomprendiva del procedimiento administrativo entendido como el conjunto de actuaciones y trámites que debe observar la Administración para dictar sus actos”. Esto conllevó que los diversos reglamentos ministeriales fueran ampliamente variados, conteniendo “previsiones dispares en materias tan importantes como los recursos pertinentes o los plazos”.

¹² CUESTA CRESPO, J. (1890) *Procedimiento administrativo: Ley de 19 de octubre de 1889: reglamentos de procedimiento Administrativo para todas las dependencias centrales, provinciales y locales de cada ministerio... y examen de estas disposiciones*. Madrid: Imp. Enrique Jaramillo. P. 35.

específicamente la cuestión de la atención ciudadana por parte de las Administraciones Públicas, concretamente el art. 37. Este dispone que *“el horario de despacho al público en las Oficinas de la Administración deberá ser coordinado entre los distintos Centros de una misma localidad y uniforme en cada uno de ellos y lo suficientemente amplio para que no se causen pérdidas de tiempo a los interesados”*. A continuación, el apartado segundo de este mismo artículo refiere que *“en caso de afectar el servicio a gran número de administrados se habilitará un horario compatible con el laboral”*¹³. Con esto, queda plasmada la intención de acercar lo máximo posible la Administración a los ciudadanos a través del establecimiento de un horario suficiente para permitir la realización de gestiones en las oficinas administrativas, asegurando así el ejercicio de los derechos y la protección de las garantías ciudadanas en relación con los diversos trámites administrativos.

Más tarde, tras la aprobación de la Constitución en 1978, se hace latente la necesidad de una *“adaptación normativa expresa que configure [el régimen jurídico de las Administraciones Públicas] de forma armónica y concordante con los principios constitucionales”*¹⁴, motivo por el que se aprueba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La propia exposición de motivos de esta Ley reconoce que la *“Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos”*¹⁵, de modo que, con su articulado, se pretende garantizar el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos a los ciudadanos, para lo que la Administración debe adoptar una posición activa que permita el disfrute real y efectivo de dichos derechos, precisamente como consecuencia de su papel instrumental en la satisfacción del interés general.

El art. 3.2 de la referida Ley contempla que la relación de la Administración para con los ciudadanos se rige por los principios de *“cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”*, pasando en su art. 35 a

¹³ Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo (1958) *Boletín Oficial del Estado*, nº 171, 18 de julio de 1958, pp. 1275-1287. Disponible en <https://www.boe.es/datos> [Consulta: 2 de abril de 2024]

¹⁴ Preámbulo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (1992) *Boletín Oficial del Estado*, nº 285, 27 de noviembre de 1992. P. 4. Disponible en: <https://www.boe.es> [Consulta: 2 de abril de 2024]

¹⁵ *Ídem*.

enumerar una serie de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Cabe recalcar, con relación al tema que nos concierne, el art. 38.4, que recoge los posibles lugares de presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones, procediendo en su apartado sexto a explicitar que “*cada Administración pública establecerá los días y el horario en que deban permanecer abiertos sus registros, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos*”¹⁶.

Los referidos preceptos deben entenderse en relación con lo dispuesto en el art. 103.1 CE que prevé que la “*Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa [...] con pleno sometimiento a la ley y al Derecho*”¹⁷.

Siendo este el marco normativo vigente, se aprueba en 1997 la LOFAGE que, en su art. 3 introduce varios principios de organización y funcionamiento de la Administración. Entre ellos, cabe destacar los de proximidad y servicio efectivo a los ciudadanos (actualmente contenidos en la LRJSP¹⁸), pasando este último a ser desarrollado en mayor detalle en el art. 4, siendo interesante destacar el apartado 1. a), que contempla el deber de la Administración de asegurar a los ciudadanos “*la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración*”¹⁹. Cabe recalcar, asimismo, la exposición de motivos del texto normativo que nos ocupa, pues afirma que la Administración “a través de sus diferentes modalidades de actuación debe tener presente que el servicio a los ciudadanos es el principio básico que justifica su existencia y que debe presidir su entera actividad”²⁰.

Tras la variopinta problemática surgida en torno a determinados preceptos de la ya tratada Ley 30/1992, se aprueba la Ley 4/1999, que opera una reforma respecto de ciertos extremos contenidos en la anterior Ley²¹. Por lo que a este trabajo respecta, interesa detenerse, una vez más, en la exposición de motivos, para recalcar el fragmento que

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ Constitución Española (1978) *Boletín Oficial del Estado*, nº 311, 29 de diciembre de 1978.

¹⁸ Concretamente en su art.3, de gran importancia en relación con el tema tratado, puesto que dispone que “las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y [...] deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: a) Servicio efectivo a los ciudadanos. b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos”.

¹⁹ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (1997) *Boletín Oficial del Estado*, nº 90, 15 de abril de 1997. Aunque actualmente derogada, corresponder su mención dados los principios que introduce, que siguen, en la actualidad, presentes en nuestro ordenamiento jurídico.

²⁰ *Ídem*.

²¹ Más concretamente relativos al silencio administrativo, al cómputo de plazos, a la revisión de los actos administrativos o a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, entre otros.

manifiesta que “los modelos administrativos deben construirse siempre en función de los ciudadanos, y no al revés”²².

Actualmente, en materia de atención ciudadana, la LRJSP contiene en su art. 3.1 los principios de servicio efectivo y proximidad a los ciudadanos.

Por su parte, la LPAC contiene los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas (art. 13) y, con carácter particular, los derechos del interesado en el procedimiento administrativo (art. 53)²³. A esto se le debe añadir la regulación de las relaciones electrónicas entre ciudadanos y Administración (arts. 12 y 14 entre otros) y las precisiones en materia de presentación de documentos en los Registros (art. 16.4), que serán comentadas más tarde.

En particular, cabe detenerse en el art. 20.1 LPAC, que trata la responsabilidad en la tramitación de los procedimientos, disponiendo que el personal al servicio de la Administración “*deberá adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos*”.

Tomando en consideración lo expuesto con anterioridad, resulta claramente apreciable la tendencia del legislador, desde el comienzo de la codificación de la legislación administrativa, de acercar la actuación administrativa y, más concretamente, el procedimiento administrativo, al ciudadano, interesándose por facilitar el acceso a los trámites administrativos y por garantizar una atención administrativa próxima y de calidad.

²² Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (1999) *Boletín Oficial del Estado*, nº 12, 14 de enero 1999, pp. 11755-11773. Si bien las modificaciones que opera en la ya citada Ley 30/1992 no resultan de especial interés para este estudio, sí reviste interés el fragmento incorporado, pues recalca una vez más la máxima introducida por la Ley 30/1992 relativa a la instrumentalidad de la Administración en sus relaciones con los ciudadanos.

²³ Respecto de estos artículos cabe mencionar las observaciones realizadas por la STS 1667/2020, de 3 de diciembre, en su FJ. 2, para la que “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.”

De todo lo referido se debe extraer otra conclusión, concretamente, el hecho de que la cita previa *per se* no aparece regulada en la legislación administrativa en ningún momento²⁴. Esto lleva a pensar que, si bien para eliminar su obligatoriedad no es necesario contemplarlo expresamente en una norma, a la hora de establecer dicha obligatoriedad sí se requeriría una previsión legal específica introducida en una norma con rango de ley²⁵, tal y como se deriva del art. 1.2 LPAC (cuando la cita previa afecte de algún modo al procedimiento administrativo²⁶) en relación con los arts. 103.1 CE (que insta la sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho) y 9.3 CE (que prescribe la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos).

Se suscitan, así pues, dos cuestiones: por un lado, qué hacer ante una cita previa obligatoria introducida en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones sin previsión legal que la preceda y, por otro lado, cómo actuar ante una demanda social que, como sucede en la actualidad, exige la supresión del carácter obligatorio de la cita previa. La primera problemática será tratada con posterioridad, pues constituye la cuestión respecto de la que orbita este trabajo. Con relación a la segunda, cabe simplemente decir que la mera supresión del carácter obligatorio de la cita previa por parte de las Administraciones que en la actualidad siguen haciendo uso de ella sería suficiente, no siendo necesaria (aunque sí podría ser favorable de cara al futuro) una reforma legislativa²⁷. Se pretende hacer hincapié en este asunto a raíz de las declaraciones del ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública en su comparecencia en

²⁴ Salvo en el caso del ámbito de la atención primaria sanitaria (Anexo II del RD 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización) y en materia de visados (art. 9 del Reglamento 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados).

²⁵ Además, por supuesto, su introducción debería ser necesariamente motivada y resultar eficaz, proporcionada y necesaria para la consecución de los fines propios del procedimiento administrativo, tal y como se deriva del art. 1.2 LPAC.

²⁶ Si bien no consta una norma con rango de ley que haya establecido la obligatoriedad de la cita previa en relación con el procedimiento administrativo o cualquier otro trámite administrativo, sí encontramos una norma específica que establece su obligatoriedad respecto de la Administración de Justicia, concretamente el 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, que establece la obligatoriedad de la cita *“para aquellos casos en los que resulte imprescindible acudir a la sede judicial o de la fiscalía”*. Esta cita se obtendrá de acuerdo con los “protocolos” que al efecto establezcan las propias Administraciones, abriendo las puertas a la inseguridad jurídica, en tanto en cuanto la cuestión no es regulada por normas jurídicas publicadas que regulen un repertorio de requisitos y garantías en el procedimiento de solicitud de la cita.

²⁷ ÁLVAREZ DE MON SOTO, M. (2024) “La cita previa perjudica al ciudadano y no hace falta una ley para cambiarla, como dice el ministro Escrivá”, *Confilegal*, 19 de febrero. Disponible en: <https://confilegal.com> [Consulta: 18 de mayo de 2024]

la Comisión de Hacienda y Función Pública del Congreso de los Diputados, en la que enuncia que uno de los compromisos del Gobierno en la actualidad es “el fin de la cita previa obligatoria, lo cual requiere un cambio normativo”, que sería operado a través de la modificación del art. 14 de la LPAC²⁸.

2.2 PRINCIPIOS RECTORES DE LA CITA PREVIA EN SU VERTIENTE PROCEDIMENTAL: DISCRECIONALIDAD, BUENA ADMINISTRACIÓN, INTERÉS GENERAL Y EFICACIA.

De cara a realizar un análisis concreto de la implementación de la cita previa obligatoria en las Administraciones Públicas y su engarce normativo en el ordenamiento jurídico español, se deben destacar dos ámbitos de aplicación o dos vertientes²⁹, teniendo su imposición como obligatoria determinadas consecuencias en cada una de ellas. Corresponde abordar, en primer lugar, la vertiente procedimental de la cita previa, esto es, el modo en que su requerimiento afecta a la construcción del procedimiento administrativo y los posibles quebrantamientos que su exigencia conlleva respecto de los principios procedimentales instaurados tanto en la CE como en la LPAC.

En segundo lugar, se procederá al análisis de la vertiente organizativa de la cita previa.

Tal y como enuncia la STS 247/2023, de 28 de febrero, en su FJ. 5; la Administración es “una organización servicial de los intereses generales, [...] no es la dueña del procedimiento, [...] sino un mero servidor instrumental” (carácter instrumental que se deriva del propio art. 103.1 CE). Como mero servidor instrumental del interés general cuya legitimidad reside en la ciudadanía (art. 1.2 CE), en su actuación está sometida a la ley y al Derecho. En este sentido, en lo que respecta al procedimiento administrativo, el art. 1.2 LPAC dispone que “*solo mediante ley [...] podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta ley*” y, en la misma línea, el art. 9.3 CE instaura la “*interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*”.

²⁸ ESCRIVÁ BELMONTE, J.L. (2024) “Comparecencia del señor ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública” en la *Comisión de Hacienda y Función Pública del Congreso de los Diputados*, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, p. 10. Disponible en: <https://www.congreso.es> [Consulta: 8 de abril de 2024]

²⁹ GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. (2024) “¿Hace falta cambiar la Ley de procedimiento administrativo para acabar con la obligatoriedad de la cita previa?”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 10442. Disponible en: <https://elconsultor.laley.es> [Consulta: 2 de abril de 2024]

Siendo conscientes de lo dispuesto tanto en la Constitución como en las leyes, es necesario admitir que “la ley no puede regularlo todo [...] de ahí que, en muchas ocasiones, las autoridades [...] hayan de actuar sin que su conducta esté predeterminada, al menos totalmente, por una norma jurídica”³⁰, dando lugar, con ello, a las actuaciones discrecionales de la Administración. Es conveniente recordar en este punto que discrecionalidad y arbitrariedad no son sinónimos, sino más bien conceptos antagónicos³¹, puesto que la discrecionalidad no existe al margen de la Ley sino, precisamente, en virtud de ella³² y la actuación administrativa está en todo momento sujeta a un control, no habiendo ningún extremo libre de valoración en Derecho³³.

La referida prescripción del art. 1.2 LPAC debe entenderse aplicable al caso de la cita previa obligatoria³⁴ en la medida en que esta es requisito indispensable para poder incoar un procedimiento o de cara a la obtención de documentos que sean de aportación necesaria al mismo. De este modo, “al incidir esa exigencia de la cita previa sobre el mismo procedimiento y/o los plazos de cumplimiento de los trámites del mismo, sí adquiere la categoría de un trámite más de dicho procedimiento no previsto en la LPAC.”³⁵

A este respecto, la cita previa, aparte de no haber sido introducida por ley (tampoco reglamentariamente), tal y como se ha comprobado tras el análisis inicial en este trabajo de la normativa vigente en materia de atención ciudadana por parte de la Administración, tampoco resulta claro si responde a las exigencias de eficacia, proporcionalidad, necesidad y motivación requeridas por el citado precepto. La respuesta negativa a estas

³⁰ SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994) *Discrecionalidad administrativa y control judicial*. Madrid: Tecnos. P. 13.

³¹ Según el criterio mantenido, entre otras, por la STS de 4 de julio de 1986 (FJ. 5).

³² FERNÁNDEZ, T. R. (1991) *Arbitrariedad y discrecionalidad*, 1ª ed. Madrid: Civitas. P. 83.

³³ Tal y como señala la recién mencionada STS de 4 de julio de 1986 en su FJ. 2: “la discrecionalidad no ha sido jamás [...] la posibilidad de decidir libérrimamente, sin atenerse a ninguna regla o criterio objetivo”, sino que esto sería arbitrariedad.

³⁴ Si bien este planteamiento es el sostenido mayoritariamente por la doctrina, determinados autores siguen abogando por considerar que la exigencia de la cita previa para el acceso a la atención presencial por parte de las Administraciones Públicas no puede considerarse un trámite procedimental en sentido estricto, *ergo* no resultaría de aplicación el art. 1.2 LPAC. Este planteamiento es sostenido, por ejemplo, en LAVILLA RUBIRA, J.J. (2023) “Régimen de relación de los ciudadanos en una administración digital: notificaciones electrónicas y cita previa” en: *Nuevas fórmulas de prestación de servicios en la era digital*. Madrid: Dykinson, pp. 501-528.

³⁵ GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. (2023) “El Consejo para la Defensa del Contribuyente y la cita previa obligatoria”, *Economist & Jurist*, 24 de septiembre. Disponible en: <https://www.economistjurist.es> [Consulta: 6 de mayo de 2024]

cuestiones lleva aparejada la conclusión de que el trámite de cita previa no se ajusta a Derecho.

Al requerimiento de habilitación legal precisado por el art. 1.2 LPAC se le ha de sumar la necesidad de que la Administración persiga, con su actuar, la realización del principio de buena administración.

De los previamente mencionados arts. 9.3 y 103 CE se infiere por creación jurisprudencial el principio de buena administración, tal y como recuerda la STS 665/2017, de 17 de abril³⁶, aunque su positivización se imputa al art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea³⁷, como también refiere la recién citada Sentencia. Este principio de buena administración es calificado como uno de “los derechos fundamentales de nueva generación”³⁸ presentes en la jurisprudencia del TS³⁹.

Hay, por ende, en nuestra Constitución, un derecho implícito al buen funcionamiento de la Administración Pública (cuya función es servir a los ciudadanos)⁴⁰, constituyendo esto un verdadero deber de medios, que viene a ser referido por doctrina y jurisprudencia como “deber de buena administración”⁴¹.

Una de las primeras Sentencias que recogen este principio en nuestra jurisprudencia es la STS de 11 de junio de 1991⁴², aunque con posterioridad la propia jurisprudencia ha ido moldeándolo. Cabe destacar en este sentido pronunciamientos como la STS 1909/2017, de 5 de diciembre, que en su FJ. 4 establece que del “derecho a una buena administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es

³⁶ Esta Sentencia enuncia específicamente en su FJ 3: “el principio de buena administración, de tan arraigada raigambre en el Derecho Europeo forjado en la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y plasmado en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, [...] principio implícito en la Constitución, arts. 9.3 y 103”.

³⁷ Unión Europea. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) *Diario Oficial de la Unión Europea C364*, 18 de diciembre de 2000, p. 18.

³⁸ Así se pronuncia, a modo de ejemplo, la STS 1667/2020, de 3 de diciembre, ya referida con anterioridad.

³⁹ Resulta básicamente invocado por la jurisprudencia en relación con la obligación administrativa de resolver y notificar en plazo. Haciendo referencia a esto, la STS 586/2020, de 28 de mayo y STS 539/2023, de 3 de mayo, entre otras.

⁴⁰ MARTÍN REBOLLO, L. (1999) “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración”, *Revista de Administración Pública*, nº 150, pp. 317-371, p. 363.

⁴¹ PONCE SOLÉ, J. (2018) *Cuadernos de la cátedra de democracia y derechos humanos: La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*, nº 15. Alcalá de Henares: Editorial Universidad de Alcalá. P. 70.

⁴² La STS de 11 de junio de 1991 introduce el principio de buena administración con motivo de un concurso para la realización de obras que, si bien dista considerablemente de la imposición de la cita previa, conviene mencionar de cara a comprender su origen y ulterior desarrollo hasta convertirse en el principio de buena administración que hoy en día reglamenta la actividad administrativa.

una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles”⁴³. De igual modo, la anteriormente referida STS 1667/2020, de 3 de diciembre (FJ. 2), dispone que “la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, [...] 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”.

Los referidos pronunciamientos se han de completar en el sentido de la STS 586/2020, de 28 de mayo (FJ. 2), que recoge el campo de aplicabilidad del principio de buena administración, de forma que “el quebrantamiento del principio de buena administración [...] no solo juega en el terreno de los actos discrecionales ni en el de la transparencia, sino que, como presupuesto basal, exige que la Administración cumpla sus deberes y mandatos legales estrictos”, entre otros, el contenido en el art. 1.2 LPAC.

De la mano del principio de buena administración debemos valorar el principio de eficacia⁴⁴, que se refiere a la adecuación medios-fines de la actuación administrativa, de modo que se podría decir que, hasta cierto punto, buena administración y eficacia se identifican. Sin embargo, bien es cierto que la buena administración debe entenderse como un concepto más amplio, que incluye en sí la eficacia, pero no se agota en ella⁴⁵. Debe entenderse que no puede existir, bajo ningún concepto, una buena administración sin eficacia, pero la búsqueda de la eficacia *per se* en el actuar administrativo tampoco equivale a buena administración⁴⁶. De tal modo, en la pugna por la eficacia, la Administración debe adoptar sus decisiones en pro del logro efectivo del interés general dimanado del art. 103.1 CE, debiendo ponderar en su actuar los derechos y garantías de los ciudadanos a los que sirve. En este sentido, cabe decir que es, al fin y al cabo, la pugna por el eficaz servicio del interés general lo que conforma la esencia del propio derecho administrativo⁴⁷. Esto es así puesto que, como ya se ha dicho, la propia razón de existencia

⁴³ En el mismo sentido, entre otras, la STS 1853/2019, de 18 de diciembre y la STS 1309/2020, de 15 de octubre.

⁴⁴ Según la STS 716/2016, de 30 de marzo (FJ. 8), ambos principios, tanto el de eficacia como el de buena administración “deben presidir el actuar de la Administración en general”.

⁴⁵ ÁLVAREZ RICO, M. (1986) “Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 17, pp. 179-201, p. 197.

⁴⁶ PONCE SOLÉ J. (1998) “*El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo*”. Tesis doctoral. Barcelona: Universitat de Barcelona, p. 288.

⁴⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. (2011) *Curso de Derecho administrativo*, 15ª ed, Tomo I. Pamplona: Civitas. P. 57.

de las Administraciones es la previa existencia de intereses comunes que se deben gestionar. Es necesario dejar claro que si existen Administraciones Públicas es porque con antelación existen intereses públicos que deben ser gestionados⁴⁸ y esta tarea de gestión debe entenderse como la principal de la Administración. En otras palabras: la razón de ser de la Administración no es otra que la persona y la protección y promoción de todos sus derechos, para lo cual le corresponde remover los obstáculos que dificulten o impidan su ejercicio⁴⁹.

A su vez, respecto del procedimiento administrativo, debemos entrar a considerar el principio *in dubio pro actione*, que rige en la interposición de recursos administrativos (así como contenciosos) y se deduce del propio art. 24 CE como consecuencia lógica de la tutela judicial efectiva. Esta tutela judicial se vería vulnerada palmariamente en aquellos supuestos en que, mediante el escrito que se trata de presentar en la oficina administrativa (cuya presentación se ve diferida por la necesidad de solicitar una cita previa que habilite al trámite), se ejercitase alguna pretensión sometida a un plazo perentorio que fuese susceptible de impugnación posterior en vía jurisdiccional⁵⁰.

Este principio aparece vinculado al de economía procedimental, de manera que se busca lograr un examen flexible de los requisitos procedimentales exigidos con el fin de que no se vean vulnerados los derechos de acceso al ejercicio de la acción por el administrado, constituyéndose así una garantía adicional en favor de este.

En este punto, cabe recordar que ya desde la Ley Azcárate se viene demandando por la doctrina una simplificación de los trámites administrativos en materia de procedimiento. Siendo esto así, dado que uno de los principales aspectos que caracterizan al procedimiento administrativo es su gratuidad, que posibilita a los administrados acudir al procedimiento sin ser asistidos por técnicos en Derecho, la sencillez en la tramitación resulta ciertamente imprescindible⁵¹. Sin embargo, con la imposición de la cita previa y la práctica imposibilidad para hacerse con una dentro del plazo, los particulares se ven,

⁴⁸ RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2012) "El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública", *AFDUC*, nº 16, pp. 247-273, p. 260.

⁴⁹ RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2014) "El derecho fundamental a la buena administración pública", *Ordine internazionale e diritti umani*, pp. 972-1017, p. 975.

⁵⁰ ACEDO PENCO, A. (2021) "El escándalo de la exigencia de cita previa para acceder a los registros públicos: abusivo ataque a la seguridad jurídica y al derecho de defensa. La sinrazón de su actual vigencia", *Diario La Ley*, nº 9909. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es> [Consulta: 14 de mayo de 2024]

⁵¹ GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1951) "La justicia administrativa en España", *Revista de Administración Pública*, nº 6, pp. 163-176, p. 165.

en numerosas ocasiones, obligados a recurrir a servicios de asesoría para poder cumplimentar efectivamente sus trámites administrativos⁵². Concretamente, para el caso del NIE o en materia de extranjería, los particulares se ven abocados a recurrir a empresas y gestorías que hayan invertido en programas informáticos de acceso periódico a la sede de que se trate con el ánimo de conseguir cita para poder iniciar la tramitación de sus solicitudes⁵³.

A modo de conclusión, debe inferirse de lo tratado que, dado que la cita previa en relación con la realización de trámites procedimentales o con la presentación de documentos que sean susceptibles de iniciar un procedimiento no está prevista legalmente, no puede entenderse cumplida la obligación del art. 1.2 LPAC, de modo que nos estaríamos introduciendo en el terreno de la arbitrariedad administrativa.

Por otro lado, desde la óptica del derecho a la buena administración dimanado de los arts. 9.3 y 103.1 CE, dado que de ambos se deriva la obligación de que la Administración motive sus decisiones y acredite que su actuación va encaminada a la consecución del interés general que justifica su existencia⁵⁴, se debe concluir que la imposición de la cita previa como obligatoria no permite entender respetada esta exigencia.

2.3. PRINCIPIOS RECTORES DE LA CITA PREVIA EN RELACIÓN CON LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La potestad de autoorganización de la Administración suele citarse como una de las expresiones más claras y típicas del poder discrecional, tanto en el ámbito de la propia organización interna de la Administración como en lo que respecta a su actividad prestacional⁵⁵. Cuando nos referimos a la misma debemos entenderla como el conjunto de facultades de las que goza la Administración para organizar su propia estructura,

⁵² Defensor del Pueblo (2023) *El defensor insiste ante el Ministerio de Seguridad Social que ha de corregir las demoras en las citas y la falta de atención presencial en las oficinas* [en línea] disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/atencion-ciudadania/> [Consulta: 14 de mayo de 2024]

⁵³ SÁNCHEZ, L. J. (2023) "Las administraciones públicas no pueden imponer a los ciudadanos la cita previa", *Economist & Jurist*, 10 de abril. Disponible en: <https://www.economistjurist.es> [Consulta: 6 de mayo de 2024]

⁵⁴ En este sentido se pronuncia, a modo de ejemplo, la STS de 3 de noviembre de 2015 (FJ. 2).

⁵⁵ FERNÁNDEZ, T. R. (1991) *Arbitrariedad y...* op. cit., P. 82

configurando con cierto margen de libertad las unidades y servicios de que está dotada⁵⁶. Como tal, se incluye dentro de las denominadas “potestades-función”, cuya característica principal es la sujeción en su ejercicio por parte de la Administración al principio de legalidad y al interés general en que la Administración Pública funcione adecuadamente conforme a los principios de eficacia y eficiencia⁵⁷.

Si bien en un primer momento puede pensarse que el principio de buena administración tan solo resulta de aplicación en relación con el procedimiento administrativo (como aparentemente continúa sosteniendo el Consejo para la Defensa del Contribuyente⁵⁸), parece más acertada la afirmación de que dicho principio se debe aplicar a toda actuación administrativa. Esto se infiere directamente de la jurisprudencia, debiendo referir Sentencias como la STS 716/2016, de 30 de marzo, que en su FJ. 8 establece los principios de eficacia y buena administración como rectores del “actuar de la administración en general”, así como de la previamente citada STS 665/2017, de 17 de abril, que en su FJ. 3 enuncia que “el principio de buena administración [...] no se detiene en la mera observancia estricta del procedimiento y trámites, sino que más allá reclama la plena efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente”⁵⁹. Con esto se pretende superar una visión de la actividad administrativa que, obviando el hecho de que no puede ser arbitraria, sostiene que la misma sí puede ser ejercida con total libertad y con cualquier resultado⁶⁰. En tal sentido, el principio de buena administración se transforma en un auténtico parámetro de control del ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración, materializándose en la exigencia de una debida

⁵⁶ Tal y como establece, entre otras, la STSJCAT 56/2005, de 24 de enero.

⁵⁷ RECIO SÁEZ DE GUINOA, J. M. (2008) “Potestad organizatoria de las Administraciones públicas, ordenación de puestos de trabajo y control judicial”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, pp. 263-320, p. 268.

⁵⁸ Órgano colegiado adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda encaminado a garantizar los derechos de los contribuyentes en sus relaciones con la Administración Tributaria, permitiendo para ello la presentación de quejas y sugerencias.

⁵⁹ Este planteamiento viene reiterado, a modo de ejemplo, por las posteriores STS 1909/2017, de 5 de diciembre (previamente referida), STS 196/2019, de 19 de febrero, STS 1853/2019, de 18 de diciembre y STS 1558/2020, de 19 de noviembre. Por su parte, la STS 1312/2021, de 4 de noviembre (FJ. 7), especifica que el principio de buena administración constituye, por un lado, “un deber y exigencia a la propia administración” y, por otro, “un derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses”.

⁶⁰ PONCE SOLÉ, J. (2023) “El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017”, *Revista de Administración Pública*, nº 221, pp. 163-182, p. 166.

motivación en la toma de decisiones⁶¹, dado que al derecho no le resulta indiferente la elección entre alternativas de la Administración, sino que “es sensible a la buena administración de la discrecionalidad”⁶².

Adicionalmente, se ha de referir el art. 13 LPAC, que contiene una serie de derechos reconocidos a las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Entre ellos cabe destacar los contenidos en los apartados e) e i), por los que se reconoce el deber de la Administración de facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos, tanto los contenidos en la propia LPAC como cualesquiera otros contenidos en la CE y las leyes.

A su vez, y en relación con la discrecionalidad que caracteriza a la potestad de autoorganización, encontramos que “las obligaciones derivadas por la jurisprudencia del derecho a una buena administración no se detienen en la ausencia de motivación [...] sino que, dando un paso más, exigen un deber de debida diligencia o debido cuidado en la toma de la decisión”⁶³, convirtiéndose así la diligencia debida en un estándar de conducta administrativo⁶⁴. En este sentido se pronuncia la STS 1683/2017, de 7 de noviembre (FJ. 4), en materia de urbanismo, diciendo que la Administración “no puede permanecer impasible y debe actuar con la diligencia debida propia del derecho a una buena administración”, debiendo tener en mente en todo momento el principio inherente a toda actuación administrativa, por ser esta un medio para alcanzarlo: el interés general.

En la misma línea, la STS 412/2021, de 23 de marzo, que refiere en su FJ. 3 que “el interés general o público pertenece y beneficia a los ciudadanos, no a la Administración como

⁶¹ La STS de 29 de mayo de 2006 en su FJ. 16 establece, en este sentido, que “cuando se dice que discrecionalidad no es arbitrariedad se está diciendo precisamente, entre otras cosas, que incluso las llamadas decisiones discrecionales [...] han de ser motivadas”.

⁶² PONCE SOLÉ, J. (2023) “El fracaso de la administración garante. Mitos, falacias y lecciones de la pandemia para las administraciones públicas, el derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa”, *La Administración al día*, 16 de diciembre. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es> [Consulta: 18 de mayo de 2024]

⁶³ PONCE SOLÉ, J. (2018) *Cuadernos...* op.cit., p. 89.

⁶⁴ Tal y como se deriva, por ejemplo, de la STS 430/2020, de 18 de mayo, que deja claro en su FJ. 7 que el principio de buena administración reclama, además del cumplimiento estricto del procedimiento, “la plena efectividad de las garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente y ordena [...] a la propia Administración Tributaria, observar el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad” además de “garantizar la necesaria protección jurídica de los ciudadanos, impidiendo situaciones absurdas, que generen enriquecimiento injusto o, también, que supongan una tardanza innecesaria e indebida en el reconocimiento de los derechos que se aducen” (esta última precisión resulta especialmente relevante en relación con la cita previa).

organización servicial que lo gestiona”⁶⁵, dado que el interés general radica, precisamente, en la promoción de los derechos fundamentales de los ciudadanos⁶⁶.

De igual modo se pronuncia la STS 727/2021, de 24 de mayo, que nos recuerda en su FJ. 4 que la facultad de autoorganización de la Administración se integra por una serie de facultades “al servicio del interés general y de la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones propias como organización servicial de la comunidad”.

Tomando en consideración lo expuesto *supra*, resulta de gran interés comentar algunas de las consideraciones vertidas en un informe⁶⁷ emitido por la CDC (anteriormente referida). En primer lugar, se hace referencia a que, en relación con la AEAT, “la normativa vigente contempla principios de actuación y, en su caso, derechos y obligaciones, creando así un margen de actuación que permite una adaptación de la actividad administrativa a cada momento y circunstancias”⁶⁸. Al mismo tiempo, para fundamentar el establecimiento de la cita previa con carácter obligatorio se apoya en los principios de eficacia en el servicio de los intereses generales (art. 103 CE) y otros como la racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y la economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, así como la eficacia en la asignación de recursos, contenidos en el art. 3.1 LRJSP. Más específicamente, en el ámbito tributario trae a colación los principios de “*proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales*” (art. 3 LGT⁶⁹) y el derecho de los obligados tributarios a ser informados y asistidos por la AEAT sobre “*el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias*” (art. 34.1 a) LGT⁷⁰). Llegando con todo ello a la conclusión de que “si bien el interés general pertenece al ciudadano, es la Administración la que lo debe gestionar, y gestionar significa encontrar la adecuada ponderación entre

⁶⁵ En el mismo sentido, por ejemplo, la STS 418/2021, de 23 de marzo.

⁶⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981) “La significación de las libertades públicas para el derecho administrativo”, *Anuario de Derechos Humanos*, nº 1. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 113-128, p. 116.

⁶⁷ Fuertemente criticado en GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. (2023) La cita previa obligatoria, las potestades discrecionales y el principio de buena administración, *BlogEsdeJusticia* [blog] 24 de septiembre. Disponible en: <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es> [Consulta: 29 de mayo de 2024]

⁶⁸ Secretaría de Estado de Hacienda, Consejo para la Defensa del Contribuyente (2023) *Informe sobre el funcionamiento del sistema de cita previa en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y propuestas para su mejora*. Madrid: CDC, p. 3.

⁶⁹ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (2003) *Boletín Oficial del Estado*, nº 302, 1 de julio de 2004.

⁷⁰ *Ídem*.

medios y necesidades”⁷¹, debiendo para ello “equilibrar la coexistencia de los principios de eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos humanos y materiales con la efectividad de los derechos y garantías de los ciudadanos”. A este respecto, cabe recalcar que, si bien la eficacia es un valor constitucional, no por ello es un valor que pueda buscarse a cualquier coste, sino que en retorno nunca se podrá pagar como compensación la pérdida de las garantías⁷² ya que, en ese caso, se estaría enajenando el propio Estado de Derecho⁷³. En este aspecto, dado que en sus relaciones electrónicas con la Administración⁷⁴ (y en menor medida en sus relaciones presenciales) los ciudadanos parten de una posición de inferioridad y vulnerabilidad manifiesta, parece lógico realizar una interpretación *pro cives* de la regulación existente.

Partiendo de todos los principios anteriores que deben estar presentes en el proceder de la Administración para con los ciudadanos, la CDC pasa a afirmar respecto del principio de buena administración que “resulta obvio que dicho precepto hace referencia a aspectos sustantivos y básicos de todo procedimiento administrativo, no a la labor de asistencia en la que se incardina el sistema de cita previa de la Agencia Tributaria”⁷⁵, para posteriormente sostener que “la cita previa [...] no debe considerarse como un trámite más del procedimiento administrativo”, sino que se acerca más a la actividad prestacional de la Administración⁷⁶. Para el primer caso, si nos encontrásemos ante una cita previa introducida con carácter obligatorio en relación con cualquier trámite necesario de un procedimiento administrativo resultaría de aplicación lo comentado con anterioridad

⁷¹ Citando en tal sentido la STS 418/2021, de 23 de marzo anteriormente referida.

⁷² En este sentido se pronuncia la STEDH (Sección 4ª). Caso *Stichting Landgoed Steenberghe* y otros contra Holanda, de 16 de febrero de 2021, en cuyo apart. 50 se establece que “electronic communication between the administrative authorities and citizens may contribute to the aim of a more accessible and better functioning administration [...]. It must ascertain whether [...] a fair balance was struck between, on the one hand, the interest of the community as a whole in having a more modern and efficient administration and, on the other hand, the interests of the applicants”.

⁷³ MARTÍN REBOLLO, L. (1992) “La Administración de garantías: vigencia y limitaciones”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 13, pp. 31-54, p. 32.

⁷⁴ Es necesario hablar, en este aspecto, de la obligación de respetar y salvaguardar el derecho de los administrados a una buena administración digital, tal y como se indica en CAMPOS ACUÑA, C. (2021) “La proyección de la gestión pública en la «Carta de Derechos Digitales»: el derecho a una buena administración digital”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 16 de julio. Disponible en: <https://elconsultor.laley.es> [Consulta: 18 de mayo de 2024]

⁷⁵ Secretaría de Estado de Hacienda, Consejo para la Defensa del Contribuyente (2023) *Informe sobre...* op. cit., p. 5.

⁷⁶ *Ídem*, p. 6.

respecto de la prohibición de introducir trámites adicionales en el procedimiento si no es por ley (art. 1.2 LPAC)⁷⁷.

Si atendemos al segundo planteamiento de la CDC y tratamos la cita previa obligatoria como parte de la actividad prestacional y de asistencia de la Administración, entendiendo que la misma se vertebra por la propia Administración en virtud de su potestad autoorganizativa, nos encontraríamos ante un acto discrecional de la Administración que, para poder ser válido debería superar un “test” de control de discrecionalidad introducido por la jurisprudencia y la doctrina (dado que, como ya se ha mencionado, la discrecionalidad no supone, ni puede suponer bajo ningún concepto, que puedan existir actos apartados del derecho).

En este sentido, para controlar la legalidad del acto discrecional, en este caso el establecimiento de la cita previa como obligatoria, sería necesario, como se sabe, controlar tanto sus elementos reglados, como la adecuación al fin perseguido (arts. 106.1 CE y 34.2 LPAC), la motivación de la decisión (art. 35.1 i) LPAC⁷⁸), los hechos determinantes y los principios del derecho aplicables al caso concreto (entre otros: servicio al interés general, proximidad al ciudadano, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y buena administración).

A la hora de adoptar una decisión, la Administración debe atender diligentemente los requisitos mencionados, dado que su observancia condiciona la validez del acto adoptado, de modo que se controla que dicha decisión no constituya un ejercicio del arbitrio administrativo prohibido por el art. 9.3 CE.

En relación con la cita previa y la motivación de las decisiones administrativas adoptadas en ejercicio de sus potestades discrecionales, cabe reparar en la Resolución 2023R-1153-23 del Ararteko, que dispone que, si bien la cita previa “tuvo su origen en la adopción de medidas necesarias, idóneas y proporcionales de protección de la salud pública durante la pandemia”, en la actualidad “no parece una medida sustentada en el interés general y fundamentada en normas o disposiciones previstas en nuestro Ordenamiento Jurídico ni

⁷⁷ Si bien la propia CDC, en el informe que se comenta, concluye que la cita previa tampoco se ve afectada por lo dispuesto en el art. 1.2 LPAC.

⁷⁸ En relación con lo dispuesto en la STS 104/2019, de 21 de enero.

concordante con el derecho a una buena administración, derecho que, en particular, incluye la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones”⁷⁹.

Por su lado, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana ha respondido también de manera crítica contra la imposición de la cita previa obligatoria, siendo necesario recalcar las consideraciones vertidas en el Informe anual a les Corts Valencianes de 2022, en que se sostiene que:

“el mantenimiento de la cita previa, pasadas las restricciones de la pandemia, infringe derechos reconocidos a la ciudadanía por la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o por la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que obliga a respetar los principios de proximidad y servicio efectivo”,

cargando duramente contra el proceder de las Administraciones al calificar la exigencia de la cita previa como “el resultado de una inercia que muestra la rigidez y la falta de evaluación de los procedimientos y que responde a mecanismos de autoprotección de las Administraciones, contrarios a la eficacia en la provisión de bienes y servicios”⁸⁰ (vulnerándose, con este proceder, los principios de proximidad y servicio efectivo a los ciudadanos).

A esto se le han de sumar los pronunciamientos vertidos en la Resolución de 6 de junio de 2023 del propio Síndic, en la que determina que, “el margen de apreciación de la Administración en el ejercicio de la potestad organizatoria no es plenamente libre y debe someterse a ciertos límites, como el respeto a la legalidad y la satisfacción del interés público, manifestados en el principio de eficacia y eficiencia administrativa”⁸¹.

⁷⁹ Ararteko (2023) *Resolución de 19 de julio de 2023, por la que recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que habilite el trámite electrónico de alta en el padrón municipal de habitantes con objeto de facilitar el ejercicio de derechos y obligaciones de la ciudadanía a través de medios electrónicos*, nº 1153. Vitoria-Gasteiz: Defensoría del Pueblo. P. 14.

⁸⁰ Síndic de Greuges (2023) *Informe anual a les Corts Valencianes 2022*. Alicante: Síndic de Greuges, Comunitat Valenciana. P. 15.

⁸¹ Síndic de Greuges (2023) *Resolución de consideraciones a la Administración por Reclamación ante la exigencia de cita previa en la Conselleria de Igualdad en Alicante, queja nº 2301017*. Alicante: Síndic de Greuges, Comunitat Valenciana. P. 3.

Tras el análisis respecto de la idoneidad y la motivación de la cita previa obligatoria como acto enmarcado en la potestad de autoorganización de la Administración y las conclusiones vertidas por los Defensores del Pueblo autonómicos, se alcanza el convencimiento de que la cita previa obligatoria no respeta las exigencias dispuestas por la Constitución y las Leyes en relación con el ejercicio de la potestad de autoorganización, por lo que, en la actualidad, existen razones para considerar que su imposición es contraria a Derecho.

En este punto se debe reparar en el hecho de que, mientras persistió la urgencia sanitaria acontecida a raíz del COVID-19, el establecimiento de una cita previa obligatoria para regular el flujo de personas que acudían a las oficinas administrativas y asegurar el bienestar, tanto de los trabajadores, como de los ciudadanos que asistían con el fin de realizar gestiones, encontraba una motivación manifiesta en criterios de salud pública. Sin embargo, tras la finalización de dichas condiciones de urgencia sanitaria, al encontrarnos ante una modificación drástica de las condiciones que conllevaron la imposición de la cita previa, la motivación que justificaba la misma desaparece, siendo necesario rectificar su obligatoriedad para no lesionar con ella los derechos y garantías de los ciudadanos en sus relaciones para con la Administración.

A esto se le debe añadir que, en el ejercicio de sus potestades discrecionales, la Administración no puede actuar con plena libertad, sino que debe ponderar en su toma de decisiones las diferentes alternativas a la luz del principio de buena administración, con el fin ulterior de elegir la mejor alternativa posible en atención a las circunstancias existentes. De este modo, si bien en tiempos de urgencia sanitaria la cita previa obligatoria pudo ser la alternativa más correcta a la luz del principio de buena administración para salvaguardar el interés general, no parece que esta consideración pueda seguir manteniéndose en la actualidad.

3. OBLIGATORIEDAD DE LA CITA PREVIA EN RELACIÓN CON LA OBLIGACIÓN DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LA ADMINISTRACIÓN DEL ART. 14 DE LA LEY 39/2015.

La crisis provocada por el COVID-19 supuso un cambio drástico en el modo de percibir las relaciones entre ciudadano y Administración, conllevando un gran impulso en la implantación de la Administración electrónica. Este impulso de la “e-Administración” trae de la mano el uso intensivo por parte de la Administración de los medios electrónicos en sus relaciones con ciudadanos, empresas y demás Administraciones con el fin ulterior de aumentar tanto la transparencia, la proximidad y la calidad de los servicios públicos como su eficacia y eficiencia⁸². Sin embargo, con la generalización de los trámites electrónicos y la atención telemática, se ponen de relieve una serie de disfunciones que pueden hacer peligrar los derechos y garantías de los ciudadanos.

El art. 14 LPAC⁸³ contiene el derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. En lo que se refiere al derecho a relacionarse electrónicamente, el apartado primero del art. 14 establece que “*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*” (dejando a salvo aquellas personas que puedan entenderse subsumidas en alguna de las categorías del apartado segundo del propio artículo⁸⁴). En este sentido, parece lógico establecer como presupuesto de partida que la imposición indiscriminada de la obligación de solicitar cita previa por medios electrónicos vulneraría el art. 14.1 LPAC, dado que contraviene la libertad de elección instaurada para las personas físicas. Así se pronuncia la STS 953/2023, de 11 de julio (FJ. 6), que dictamina que la “imposición del uso obligado

⁸² OLIVER CUELLO, R. (2012) *Internet y tributos*, 1ª ed. Barcelona: Bosch. P. 119

⁸³ A modo de precisión cabe mencionar que el RD 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (RSPME) no aporta grandes novedades al precepto legal que se comenta, más allá de precisar lo dispuesto por el art. 14.3 LPAC respecto de la norma necesaria para ampliar la obligación de relación electrónica.

⁸⁴ Este impone la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración a una serie de colectivos, concretamente: personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica, aquellos que realicen una actividad profesional que requiera colegiación obligatoria y empleados públicos en relación con aquellos trámites que realicen por razón de su condición de empleado.

de los medios electrónicos se establece como excepción al reconocimiento del derecho de las personas a comunicarse con la Administración por medios electrónicos”⁸⁵.

Por su parte, el apartado tercero del art. 14.3 LPAC funciona como una suerte de “cajón de sastre” que posibilita la ampliación de la obligación para las personas físicas de relacionarse a través de medios electrónicos con la Administración vía reglamento siempre 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*”.

Esta previsión legal ha conllevado un aumento, a lo largo de los últimos años, de los colectivos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración, surgiendo así el debate de si el art. 14.3 LPAC faculta para realizar dicha ampliación tan solo al reglamento o si mediante orden ministerial también podría venir operada⁸⁶.

En relación con este asunto debe referirse la STS 635/2021, de 6 de mayo, dictada a raíz de la impugnación por diversos aspirantes de las bases de una convocatoria de plazas de empleado público sanitario especializado, en las que se establece la necesaria comunicación de los aspirantes por medios electrónicos con la Administración. En este sentido, la Sentencia aducida establece que la habilitación legal del art. 14.3 LPAC se realiza al Consejo de Ministros, debiendo revestir la norma la forma de Real Decreto. Concretamente, su FJ. 7 se pronuncia diciendo que:

“dado que la imposición del uso obligado de los medios electrónicos se establece como excepción al reconocimiento del derecho de las personas a comunicarse con la Administración por medios electrónicos, reconocido en el propio art. 14

⁸⁵ Si bien la STS 953/2023, de 11 de julio, se centra en tratar básicamente la preferencia en la aplicación de lo dispuesto en el art. 14 LPAC respecto de lo contenido en normativa especial en materia tributaria, la conclusión que vierte respecto de los derechos y obligaciones contenidos en el art. 14 LPAC resulta ciertamente esclarecedora. La referida Sentencia viene a declarar no ajustada a Derecho la previsión contenida en la Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, por la que se establece la obligación generalizada para todos los obligados tributarios de relacionarse electrónicamente con la Administración, sin atender a razones de capacidad económica, técnica, profesional o de otro carácter que acrediten el efectivo acceso y disponibilidad por parte de los mismos de los medios electrónicos necesarios, tal y como prescribe el art. 14.3 LPAC. Asimismo, declara vulnerado el art. 96.2 LGT, que dispone que los ciudadanos podrán relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos con las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

⁸⁶ SÁNCHEZ LAMELAS, A. (2023) “La reciente jurisprudencia sobre la obligación de utilizar medios electrónicos en las relaciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, nº 220, pp. 183-217, p. 192.

LPAC, es preciso satisfacer cumplidamente tanto los presupuestos que habilitan para tal imposición como el instrumento formal necesario, que es el reglamento”.

Sensu contrario encontramos la STS 610/2022, de 25 de mayo, que declara la validez del art. 3.3 RSPME, en el que se prevé la posibilidad de que la ampliación de los colectivos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración sea realizada tanto por Real Decreto del Consejo de Ministros como por “orden de la persona titular del Departamento competente respecto de los procedimientos de que se trate que afecten al ámbito competencias de uno o varios Ministerios cuya regulación no requiera de norma con rango de real decreto”⁸⁷. Nos encontramos, por el momento, ante un panorama de cierta incertidumbre respecto de esta cuestión.

En lo que respecta a la acreditación de las circunstancias contenidas en el art. 14.3 LPAC (acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios) para poder hacer extensible la obligación de relación electrónica se pronuncia, por ejemplo, la STSJPV 72/2022, de 9 de febrero, anula algunos preceptos del Decreto Foral 12/2021, de 9 de marzo, de la Diputación Foral de Bizkaia, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en relación con el procedimiento de presentación de declaraciones a través de la sede electrónica de la Diputación Foral de Bizkaia, por este mismo motivo, dado que vía Decreto se buscó extender la obligación de relación electrónica a todos los contribuyentes en la declaración y gestión del IRPF sin la motivación que exige el art. 14.3 LPAC (concretamente los arts. 73, 73 y 75).

Respecto del tema que nos concierne y como ya se ha mencionado, no se encuentra previsión legal ni reglamentaria alguna que ampare el establecimiento de la cita previa como obligatoria y mucho menos podría acreditarse de modo alguno el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios en aquellos colectivos a los que se extiende la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración, que es, al fin y al cabo, la totalidad de la ciudadanía, sobre todo cuando existen estadísticas provenientes de la Unión Europea que sitúan la cifra de individuos que carecen de

⁸⁷ Si bien queda claro que bajo ningún concepto podrá establecerse la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración vía acto administrativo, como ocurrió en el supuesto enjuiciado por la STS 635/2021, de 6 de mayo justamente comentada.

competencias digitales básicas en cerca del 35% del total de la población española para el año 2023⁸⁸.

La inobservancia de la necesaria acreditación de acceso y disponibilidad de medios electrónicos tan solo acrecienta la brecha digital ya existente. Además, es necesario recalcar que la imposición del régimen de relación electrónica a una colectividad indiferenciada de sujetos tiene como consecuencia lógica la pérdida de derechos⁸⁹.

Cabe resaltar, en este sentido, la Recomendación general del Ararteko 4/2020 ya citada con anterioridad, en la que se constata que:

“otra de las consecuencias de la crisis de la COVID-19 ha sido el agrandamiento de la ‘brecha digital’ entre las personas vulnerables a la pobreza y el resto de la sociedad vasca, ya que muchos de los hogares de estas personas no cuentan con conexión a Internet o sus habitantes no tienen las habilidades o competencias mínimas necesarias para realizar trámites digitales con la administración”⁹⁰.

En relación con esto, el Informe anual 2022 del Defensor del Pueblo dictamina 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”.

Esto se debe contemplar a la luz del art. 16.4 LPAC, que establece una suerte de lugares en que los interesados podrán presentar documentos dirigidos a la Administración, incluyéndose expresamente los registros electrónicos de las administraciones y las

⁸⁸ Eurostat (2024) *Digital skills in 2023: impact of education and age*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat> [Consulta: 26 de abril de 2024] En el porcentaje mencionado se incluyen los datos recogidos de individuos comprendidos entre los 16 y los 74 años, por lo que resulta lógico inferir que, si se considerase únicamente el grupo de población de mayor edad, dicho porcentaje aumentaría exponencialmente. Esta consideración debe ser tenida en cuenta dado que en España contamos con una población ciertamente envejecida.

⁸⁹ SÁNCHEZ LAMELAS, A. (2023) “La reciente jurisprudencia sobre...” op. cit., p. 195.

⁹⁰ Ararteko (2020) *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*, nº 5057. Vitoria-Gasteiz: Defensoría del Pueblo.

oficinas de Correos o de asistencia en materia de Registros entre otros, no siendo esta lista un *numerus clausus*, sino que es plenamente susceptible de ampliación legal. A través de este establecimiento de diversas modalidades de presentación de documentos se busca garantizar el derecho de opción del ciudadano a la hora de relacionarse con la Administración (obviamente, siempre que no esté sujeto a la obligación instaurada ex art. 14.2 LPAC) que se ve palpablemente limitado con la imposición de la cita previa obligatoria, que se obtiene, básicamente, de manera electrónica (si se obtiene).

En este sentido, el Defensor del Pueblo ha venido iniciando diversas actuaciones ante la Administración “señalando que la cita previa puede ser una vía preferente de atención a las personas, pero no un requisito absoluto”, añadiendo, asimismo, 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”⁹¹.

En el ya tratado informe de la CDC, se hace referencia en el ámbito de la relación electrónica con las Administraciones, a la Orden PCM/466/2022⁹², que contiene un anexo conformado por una serie de medidas de diferente índole. Entre estas medidas se establece un “refuerzo del trabajo a distancia con plena garantía de la atención presencial a la ciudadanía”, estableciéndose preferentemente que se “reforzará la atención presencial en las oficinas de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal en las que será preferente la atención a las personas mayores de 65 años, sin necesidad de cita previa”, prosiguiendo que “se establecerán mecanismos de seguimiento destinados a facilitar la atención presencial a personas afectadas por la brecha digital”⁹³. En este mismo sentido, el Protocolo General de actuación entre la AEAT y la PMP⁹⁴, contiene un apartado en el que se hace referencia a la atención presencial a las personas mayores, asegurando que esta se mantendrá siempre en cualquier oficina de la AEAT mediante el sistema de cita previa y “si la capacidad del servicio en cada momento lo

⁹¹ Defensor del Pueblo (2023) *Informe anual 2022 Volumen I*, nº 8039. Madrid: Defensor del Pueblo. P. 86

⁹² Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022, por el que se aprueba el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal (2022) *Boletín Oficial del Estado*, nº 125, 26 de mayo de 2022, pp.72052-72061.

⁹³ El establecimiento de estos mecanismos cobra especial sentido si atendemos a Sentencias como la STEDH (Sección 5ª) Caso *Zavodnik contra Eslovenia*, de 21 de mayo de 2015, en cuyo apart. 79 refiere que “the media at issue cannot be considered to [...] have reached the applicant [...], an elderly person who alleged that he was unable to use a computer or access the internet”. En este caso, se considera que la mayor edad del recurrente hace que no proceda la exigencia del uso obligatorio de medios electrónicos.

⁹⁴ Las siglas PMP representan la Plataforma de Mayores y Pensionistas, una organización sin ánimo de lucro creada para la defensa de los derechos de las personas mayores.

permitiera, sin necesidad de cita previa”⁹⁵. Si bien estas previsiones son acertadas, sería necesario comprobar su efectividad y su operatividad práctica. A esto se le ha de sumar que, si precisamente estamos hablando de grupos de población especialmente vulnerables, concretamente, las personas de la tercera edad y las personas afectadas por la brecha digital, cuyo acceso o conocimientos digitales se encuentran ampliamente condicionados por sus circunstancias personales y materiales, no parece muy lógico pensar que puedan llegar a conocer estas disposiciones normativas y los beneficios que en ellas se les reconocen en sus relaciones para con la Administración y, por consiguiente, no podrán sacar provecho de tales beneficios, dado que, como es aparente, para poder disfrutar de una ventaja dicha ventaja debe ser conocida por sus usuarios.

Resulta claro que la pugna por la Administración electrónica es la solución obvia “desde parámetros de modernidad”, dado que tiene como objetivo “la obtención de una mayor eficacia en la actuación administrativa”⁹⁶, tal y como propugna el ya referido art. 103 CE. Sin embargo, no resulta admisible hacer primar la eficacia de la Administración a costa de las garantías básicas de los ciudadanos⁹⁷, sino que ambas deben caminar juntas⁹⁸, debiendo encontrarse un punto de equilibrio, que no parece estar en la imposición de la relación electrónica para la realización de cualquier tipo de trámite.

En este sentido, algunos autores no dudan en resaltar que nos encontramos

“ante una ‘vía de hecho’ altamente discutible pues compromete los derechos de los particulares para el acceso al procedimiento administrativo y recursos; podrá decirse que hay otros cauces alternativos, y es cierto, pero mientras exista la brecha digital en la sociedad, y mientras el legislador contemple una puerta principal (el Registro General) no hay razón para obligar a utilizar las puertas de emergencia”⁹⁹,

⁹⁵ Protocolo General de actuación entre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Plataforma de Mayores y Pensionistas, de 19 de diciembre de 2022, p. 4.

⁹⁶ Según enuncia la STS 47/2018, de 17 de enero en su FJ. 3.

⁹⁷ GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. (2019) “Administración electrónica en la Ley 39/15: ¿Un nuevo despotismo ilustrado?”, *DIRECTUM: Revista d'anàlisi i actualitat jurídica*, nº 2, pp. 7-21, p. 9. Disponible en: https://issuu.com/forumadvocacia/docs/directum_2 [Consulta: 3 de mayo de 2024]

⁹⁸ MARTÍN REBOLLO, L. (1992) “La Administración de garantías...” op. cit., p. 33.

⁹⁹ CHAVES GARCÍA, J. R. (2020) La cita previa ante la Administración: un virus jurídico que se extiende, *de la Justicia.com* [blog] 10 de julio. Disponible en: <https://delajusticia.com> [Consulta: 3 de mayo de 2024]

concluyendo, en relación con esto, que “no es que la Administración electrónica permita la cita previa, sino que la cita previa impone el uso de la Administración electrónica”¹⁰⁰.

Cabe afirmar, a modo de conclusión, que, si bien la Administración electrónica plantea más ventajas que inconvenientes, la pugna por la misma no puede operarse mediando el abandono de los derechos y garantías de los ciudadanos, mucho menos puede la Administración permitirse la imposición de la relación electrónica cuando este canal rezuma claras inoperancias, empeorando, en multitud de ocasiones, la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

La Administración electrónica debe redirigirse hacia una simplificación de la relación de los ciudadanos con las Administraciones, sin olvidar la vocación de servicio público que la caracteriza¹⁰¹ y, en ningún caso puede suponer una imposición de un modo de relación concreto para la totalidad de los administrados, pareciéndose más esto a un “nuevo despotismo ilustrado”¹⁰² de carácter electrónico que a la vanguardista “e-Administración” buscada.

A esto se le ha de añadir que, en la búsqueda del desarrollo y la promoción de la Administración electrónica, es necesaria una evolución clara y precisa que genere confianza a los ciudadanos y elimine los posibles recelos existentes, sobre todo tras las deficiencias en el sistema reveladas a raíz del COVID-19, apostando por establecer medidas que reduzcan la brecha digital existente¹⁰³.

En el mismo sentido encontramos una Resolución del Defensor del Pueblo Andalúz en cuanto a la queja 22/8186, en la que se condena la ausencia de amparo legal de la cita previa en relación con el acceso a los Registros de solicitudes, trámites y comunicaciones administrativas, calificándose dicha circunstancia como una “vía de hecho” que pone en peligro los derechos de los administrados.

¹⁰⁰ *Ídem*.

¹⁰¹ Síndic de Greuges de Catalunya (2022) *Resolución del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas*. Barcelona: Síndic, el defensor de les persones. P. 6.

¹⁰² FONDEVILA, ANTOLÍN, J. (2021) “La obligación de utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos: ciudadanos o súbditos”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 20, pp. 88-111, p. 98.

¹⁰³ DÍAZ CALVARRO, J. M. (2021) “La brecha digital y su repercusión en los derechos y garantías de los contribuyentes”, *Quincena fiscal*, nº 10, pp. 47-72.

4. PRONUNCIAMIENTOS JURISDICCIONALES: CITA PREVIA Y DERECHO AL PLAZO.

Si bien a lo largo del presente trabajo se han analizado diversos estudios doctrinales y se ha prestado especial atención a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en cuestiones relacionadas con el procedimiento administrativo, las potestades discrecionales y los principios rectores de la actuación administrativa, conviene analizar, asimismo, los pronunciamientos jurisdiccionales existentes hasta la fecha a propósito de la cita previa obligatoria en sentido estricto.

Como bien sabemos, el art. 29 LPAC insta la obligatoriedad de términos y plazos en relación con la tramitación de los asuntos, aplicable tanto a la Administración como a los propios ciudadanos, de modo que, como regla general, la presentación extemporánea de recursos y solicitudes conlleva su obvia inadmisión.

En ese sentido, de cara a comprender el modo en que opera la solicitud de cita previa respecto de la presentación de escritos, recursos y demás documentos, encontramos pronunciamientos jurisdiccionales¹⁰⁴ que consideran que existe una total autonomía entre la solicitud de cita previa para realizar un trámite y la efectiva realización del posterior trámite, de modo que la solicitud de cita previa “para cumplimentar un trámite no sustituye ni adelanta la realización de ese concreto trámite [...] es decir, la solicitud de cita previa antes de la expiración del plazo no sustituye ni libera de la obligación de cumplir el plazo del acto para el que se concierta la cita”¹⁰⁵. Esto conlleva admitir que, la solicitud de la cita previa dentro del plazo, en tanto en cuanto el trámite a realizar no se efectúe, asimismo, dentro del plazo, es completamente inútil.

Teniendo en cuenta este planteamiento y, dado que la LPAC no contiene previsión alguna que autorice la suspensión de los plazos administrativos o a la prórroga de los mismos en

¹⁰⁴ A modo de ejemplo, la STSJ 10208/2011, de 31 de mayo, por la que se desestima el recurso de apelación presentado, dado que lo único que consta en el expediente es la solicitud de la cita previa para la tramitación de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, sin existir una posterior solicitud de esta.

¹⁰⁵ RUIZ CENICEROS, M. (2022). “La cita previa...” op. cit., p. 257.

En referencia a esto resulta interesante citar la STSJ 487/2006, de 8 de septiembre (FJ. 6), que dictamina que “la mera presentación de una queja sobre el mecanismo [de] funcionamiento interno mediante cita previa de los Servicios de Extranjería no autoriza a la derogación individualizada para quien formula aquella de una norma de carácter general [...], máxime cuando por este expediente procedimiento de presentación de escritos de queja se abriría la puerta a la posibilidad de presentación directa de aquellos con el solo requisito de haber formulado aquella”.

caso de solicitud de cita previa cuando esta sea otorgada por la propia Administración para una fecha situada fuera del plazo preclusivo, surge entonces un problema: ¿qué se puede hacer si la Ley no permite entender prorrogado o suspendido el plazo pero es, al mismo tiempo, la Administración la que crea una obligación de solicitar una cita cuya concesión tardía genera una indefensión en el administrado y una flagrante limitación de sus derechos?

A la hora de resolver esta cuestión, debe tenerse en cuenta que la solicitud de cita previa no puede convertirse en un deber para el ciudadano, en el sentido de que no puede inferirse de la misma que para el debido cumplimiento de los deberes de la propia Administración (tales como impulsar la tramitación del procedimiento administrativo o prestar asistencia a los administrados) se genere *de facto* otro deber a cargo del ciudadano¹⁰⁶.

A esto se le debe añadir que los propios Tribunales trasladan el peso de acreditar la solicitud de cita previa al administrado, al que le corresponde probar que solicitó cita¹⁰⁷ y que la Administración se la concedió en una fecha posterior al vencimiento del plazo de realización del trámite de que se trate y, para el caso de no acreditar dicha circunstancia, se entenderá la presentación de documentos y escritos como extemporánea, vulnerándose el derecho al plazo de los solicitantes¹⁰⁸. Respaldar este planteamiento conlleva aceptar que se imputen al interesado las consecuencias de la ineficacia de los propios servicios de la Administración¹⁰⁹ (cabe traer a colación la regla *nemo auditor propriam turpitudinem allegans*).

Resulta interesante referir aquí la STSJM 161/2022, de 17 de febrero, por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto por la recurrente que solicita la recuperación de la Residencia de Larga Duración en el Registro General de la Comunidad de Madrid

¹⁰⁶ SÁNCHEZ HUETE, M. A. (2024) "Impacto del COVID-19..." op. cit.

¹⁰⁷ Así lo dice claramente la STSJM 341/2022, de 6 de mayo (FJ. 1), que establece que, para el caso concreto, "los retrasos en la concesión de cita previa no pueden tenerse por acreditados" o la STS de 27 de febrero de 2006 (FJ. 4), por la que se determina que el recurrente "insiste en que tenía concertada una cita previa para regularizar su situación, pero [...] en ningún momento ha justificado la real existencia de esa supuesta cita".

¹⁰⁸ Bien es cierto que escritos y recursos pueden presentarse en oficinas de otras administraciones (volvemos al problema de solicitud de cita previa) o en oficinas de correos (llevando esto aparejado un coste añadido). Sin embargo, para la mayoría de la población estas opciones son completamente desconocidas.

¹⁰⁹ En este sentido se pronuncia la SAN 29/2017, de 22 de diciembre (FJ. 2), que dictamina que existen indicios de la existencia de un "sistema de cita previa no debidamente documentado de tal manera que la fecha que se hace constar como de presentación de la solicitud no es la real sino la que se dio para la cita, con lo que se estaría imputando al promotor consecuencias de ineficacia documental que son generadas por la propia operativa de la oficina del Registro Civil".

y, ante la imposibilidad de obtener cita previa mediante el sistema establecido por la propia Administración, presenta la solicitud en un registro físico, motivo por el cual la misma es inadmitida, considerando, tanto la Administración como el Tribunal, que en ningún momento la recurrente acreditó la imposibilidad de acceder al sistema de cita previa (extremo que “debía de haber acreditado”). El Tribunal se pronuncia en este sentido considerando “muy sencillo” el mecanismo para acreditar la inexistencia de citas disponibles, bastando con que la recurrente hubiese aportado capturas de pantalla en las que se leyese el mensaje que se obtiene al intentar obtener cita previa en el portal de la sede electrónica de la Administración (“En este momento no hay citas, en breve la Oficina pondrá a su disposición nuevas citas”).

Un caso similar es el que se presenta en la STSJCV 801/2021, de 13 de octubre (FJ. 3), por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto por la recurrente que ve inadmitida su solicitud de prórroga del permiso de estancia por estudios por presentación extemporánea de la misma al resultar “absolutamente imposible obtener cita previa en la Oficina de Extranjeros para la obtención de la TIE”, resolviendo el Tribunal que la recurrente no indica en relación con este extremo los “datos fácticos a partir de los que este tribunal pueda coincidir con su afirmación de que, y debido a la situación provocada por la pandemia del covid-19, le fue imposible obtener [...] cita previa”.

En el mismo sentido se pronuncia la STSJCV 706/2006, de 27 de noviembre, por la que se estima un recurso de apelación formulado por la AGE en materia de extranjería, resolviendo en contra de una ciudadana que alegaba la imposibilidad de concertar cita previa para presentar la solicitud de permiso de trabajo y residencia. La Sala estima que la demandada “no ha aportado prueba alguna de sus afirmaciones de haber intentado inútilmente de contactar por teléfono para obtener la cita previa” (FJ. 3).

Igualmente, la STSJCV 445/2003, de 27 de marzo (FJ. 2), por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto por presentación extemporánea de la solicitud del permiso de residencia. Se determina que, si el recurrente, como alega, recibió cita previa para tramitar su solicitud en el día posterior a la preclusión del plazo, debería “haber probado que compareció antes de la fecha límite [y] que se le dio cita posterior”.

El grupo de Sentencias tratado sirve de ejemplo al proceder actual de los Tribunales, que traslada al ciudadano el peso de la acreditación de la solicitud de la cita previa cuando esta sea concedida por la Administración para una fecha posterior a la finalización del plazo o en aquellas situaciones en que la propia solicitud de la cita resulte imposible. En

caso de no acreditar este extremo, el ciudadano verá su solicitud o recurso subsiguientes inadmitidos por extemporáneos.

Por otra parte, respecto de los efectos que la cita previa pueda tener en el cómputo de plazos y en relación con el art. 16.4 LPAC, resulta interesante comentar la STSJAS 169/2023, de 17 de febrero (FJ. 1), que afirma que “debe tenerse en consideración como plazo de presentación el de solicitud de la cita previa”.

En el caso tratado en la Sentencia, se solicita la cita previa para presentar una reclamación económico-administrativa contra la una resolución del TEARA a fecha de 16 de abril de 2021, obteniéndose la misma para el 21 de dicho mes. Dado que la ley establece un plazo de un mes¹¹⁰ para poder presentar esa reclamación y dicho plazo finaliza el 19 de abril, la Administración entiende que la misma ha sido presentada extemporáneamente.

La referida Sentencia pasa a decir que, a la hora de establecer la cita previa para la presentación de escritos, la Administración debió tomar en consideración la posible indefensión que este sistema ocasionaría a los interesados en aquellos trámites que se encuentren sometidos a un plazo preclusivo. En este sentido, resultan indudablemente interesantes los cauces de acción presentados por la Sentencia que la Administración podía y debía haber adoptado, pudiendo haber advertido, por un lado, “del fatal efecto de la cita previa, en el supuesto de señalarse una fecha posterior al límite temporal”, así como podría haber “adoptado un acuerdo de interrupción del plazo entre la fecha en la que se solicita la cita previa, y [...] la cita fijada” o podría, en su lugar, haber “interpretado como fecha a considerar la primera (la de la solicitud de la cita)”. Dado que la Administración no actúa siguiendo ninguna de estas alternativas, se debe entender vulnerado el principio de confianza legítima (así como los principios de buena administración y buena fe), ya que es la propia Administración la que establece el sistema de cita previa en ejercicio de su potestad de autoorganización, generando en el ciudadano “la confianza de haber solicitado la cita para la presentación de la reclamación dentro del plazo establecido” con la consecuencia de que la realización posterior del trámite en cuestión, aunque sea fuera de plazo, no tendrá la consideración de extemporánea.

A este respecto, encontramos que la Sentencia comentada establece una serie de efectos que la solicitud de cita previa tendría en el cómputo de los plazos preclusivos. De este

¹¹⁰ En virtud de lo dispuesto en los arts. 235 LGT y 30 LPAC.

modo, se podría entender, por un lado, que la fecha en que se solicita la cita previa debe interpretarse como fecha a considerar de cara a la presentación de la solicitud (y no la propia presentación cuando esta ocurra una vez finalizado el plazo) o, por otro lado, que la cita previa solicitada dentro del plazo lleva consigo la interrupción del propio plazo desde ese mismo momento hasta aquel para el que se haya fijado dicha cita.

El primer planteamiento viene respaldado por Sentencias como la STSJM 364/2019, de 21 de junio (FJ. 3), en materia de extranjería, que determina que “si es la Administración la que fija la fecha de la cita previa, solo cabe entender referida la fecha de la presentación de la solicitud de que se trate al momento en que se solicita la cita”¹¹¹.

La Sentencia se pronuncia sobre una solicitud de visado de reagrupación familiar, que es denegada por la Administración porque en el momento en que se materializa la misma ante la Administración el solicitante es mayor de edad. Sin embargo, en el momento de solicitud de la cita previa para realizar dicho trámite el solicitante era menor (teniendo esto consecuencias drásticamente diferentes en la realización del trámite), por lo que el Tribunal concluye que el hecho de que hubiera alcanzado la mayoría de edad para la fecha señalada por la Administración para la tramitación del visado no puede ser causa de denegación de este.

En casos como el inmediatamente mencionado con anterioridad en materia de nacionalidad y extranjería, lleva tiempo dándose una exigencia de cita previa obligatoria de cara a organizar la preceptiva comparecencia personal de los interesados para la realización de diferentes trámites. En este contexto, la sobrecarga que experimentan las oficinas conlleva una tardanza en la concesión de las citas que ha provocado un “mercado negro alternativo de citas previas”¹¹² cuya consecuencia directa ha sido la necesidad de pronunciamientos jurisdiccionales como los referidos.

Con el ánimo de encajar la cita previa en el sistema de relaciones entre ciudadanos y Administración, la STSJM 1530/2006, de 3 de noviembre, se aventura a ir un paso más allá, reconociendo en su FJ. 2 que la mera solicitud de la cita previa

“debe entenderse como una verdadera manifestación de voluntad del interesado dirigida a poner en marcha el procedimiento de concesión del permiso, es decir,

¹¹¹ De igual modo se pronuncia la STSJM 399/2012, de 4 de mayo.

¹¹² SÁNCHEZ, L. J. (2023): “Las administraciones públicas...” op. cit.

es un acto de arranque del procedimiento que obliga a considerar este como iniciado a instancia del interesado [...] teniendo en cuenta que ha sido la Administración misma la que, por razones organizativas, ha exigido la petición de una cita previa a la presentación de la documentación necesaria para obtener el permiso. De otro modo habría de suponerse que el interesado, si no existiera dicha exigencia como decimos impuesta por la Administración por propios intereses organizativos o de gestión habría podido presentar antes la solicitud en forma.”¹¹³

En este sentido, la referida Sentencia dictamina que la fecha de inicio del expediente o trámite de que se trate no puede entenderse diferida al momento en que la Administración concede la cita previa para la realización de dicho trámite, dado que

“de prosperar la tesis de la Administración quedaría siempre en manos de esta la determinación del momento en que se iniciaba el expediente, lo que supondría una verdadera contradicción con la naturaleza que la Ley confiere al mismo como procedimiento iniciado ‘a solicitud de persona interesada’ [...] En efecto, el comienzo del expediente estaría suspendido, una vez solicitada la cita, hasta el día que la Delegación de Gobierno hubiera fijado de forma absolutamente unilateral para la presentación de los documentos preceptivos”.

El segundo planteamiento no recibe el mismo trato por la jurisprudencia, sino que es contradicho específicamente por la STSJCAT 959/2017, de 9 de febrero, por la que se estima el recurso de suplicación presentado por el FOGASA en materia de indemnización por extinción de la relación laboral. El particular, en este caso, solicitó cita previa con el fin de recabar el abono de dicha indemnización y la misma se le concedió para unos días después del término del plazo de prescripción. Si bien la Sentencia de instancia resolvió que el cómputo del plazo de prescripción se interrumpió con la concesión de la cita previa dentro del propio plazo, el TSJ argumenta que “no puede atribuírsele el efecto interruptivo a la cita puesto que carece de apoyo legal tal interpretación” (FJ. ÚNICO).

Siendo esto así, parece que los Tribunales, en la actualidad, están adoptando el planteamiento que entiende como fecha de presentación la de solicitud de la cita previa. De este modo, el segundo planteamiento recién comentado que respalda que el plazo se

¹¹³ En igual sentido se pronuncia la Sentencia 38/2016, de 13 de enero, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 17 de Barcelona en su FJ. 5.

entiende interrumpido desde el momento de solicitud de la cita hasta la realización del trámite no se encuentra avalado por pronunciamientos relevantes.

A modo de conclusión, no parece especialmente razonable que recaiga sobre el particular la propia ineficacia de los servicios administrativos¹¹⁴, que viene respaldada por datos, testimonios ciudadanos y pronunciamientos jurisdiccionales que se encargan de poner de relieve una disfuncionalidad estructural de los portales y medios telefónicos de solicitud de cita previa. Por ello, el administrado no debería ser quien soporta la carga probatoria de acreditar dicha disfunción. Afirmar lo contrario supone decir que son los ciudadanos los que, dentro de un plazo establecido legalmente como garantía para el ejercicio de sus propios derechos, deben solicitar con suficiente antelación la cita previa para cerciorarse de que podrán disponer de una para la realización del trámite de que se trate. Pero ¿cuánta antelación es suficiente? La respuesta depende del organismo público concreto, de su horario de apertura, de las citas previas que haya habilitado, de la existencia de medios personales y materiales suficientes para responder a las solicitudes... Es decir, de factores completamente extraños a la voluntad del administrado¹¹⁵.

Sin embargo, en la actualidad, dada la inexistencia de un marco normativo que regule la cuestión, se debe atender a la necesidad de prueba fijada por los Tribunales. De este modo, ante una desestimación de un recurso, solicitud o cualquier otra pretensión por extemporánea, el particular debe probar, en defensa de su derecho, que solicitó cita previa dentro del plazo establecido para realizar la gestión de que se trate.

Por otro lado, en lo que respecta al efecto que la cita previa opera en los plazos preclusivos, conviene concluir, en base a los pronunciamientos jurisdiccionales existentes que, de cara al cómputo del plazo, la mera solicitud de cita previa (siempre que esta se pruebe) faculta al administrado para realizar la solicitud de que se trate (aunque la misma sea realizada fuera del plazo establecido), teniéndose como fecha de presentación de la solicitud o del trámite de que se trate aquella en que fuese solicitada la cita previa.

¹¹⁴ *Sensu contrario* encontramos la STSJCIV 358/2022, de 3 de mayo, que estima el recurso contra la Sentencia que da por inválido un acuerdo que inadmite por presentación tardía una solicitud de prórroga de estancia por estudios. Si bien el solicitante trató de hacerse con una cita previa en repetidas ocasiones y le fue imposible en todas ellas dada la saturación de los servicios administrativos en plena pandemia, la Sentencia argumenta que la situación ocasionada por la pandemia no es motivo suficiente para “flexibilizar los trámites y tiempos de presentación de solicitudes” (FJ. 3).

¹¹⁵ RUIZ CENICEROS, M. (2022). “La cita previa...” op. cit., p. 270.

Si bien esto es un modo de otorgar garantías al particular, salvaguardando su derecho al plazo, conviene puntualizar las lagunas existentes en torno a este planteamiento. Lo que se trata de lograr con esta operación es retrotraer los efectos que la presentación de la solicitud de que se trate genera para el ciudadano al momento de solicitud de la cita previa, pero ¿cuáles son los efectos que este enfoque opera respecto de la Administración? Si se atiende a la anteriormente comentada STSJM 1530/2006, de 3 de noviembre, la respuesta es que, con la mera solicitud de la cita previa se estaría creando una ficción jurídica que supone entender iniciado el procedimiento administrativo en tal momento, aunque la solicitud propiamente dicha se presente con posterioridad a esta fecha. Esto conlleva admitir que el plazo de la Administración para resolver el procedimiento arranca en el momento de solicitud de la cita, si bien la información necesaria para que la Administración resuelva (la solicitud o recurso presentados por el particular) no se da hasta días (o semanas) más tarde. Partiendo de esta consideración, no parece muy acertado pensar que el plazo para resolver de la Administración pueda entenderse iniciado con la mera solicitud de la cita, de modo que la retroactividad reconocida a la solicitud presentada al momento de solicitud de la cita previa parece que debe entenderse en relación únicamente con el ciudadano y no con la Administración.

Con respecto a lo anterior, dada la problemática que puede generar la retroacción de efectos de la presentación de la solicitud al momento de solicitud de cita previa en el ámbito de la obligación de resolver en plazo de la Administración del art. 21 LPAC, quizá sería más acertado adoptar el segundo planteamiento que expone la STSJAS 169/2023, de 17 de febrero (también referida con anterioridad). Esto conllevaría optar por dotar a la solicitud de cita previa de fuerza interruptiva, de tal manera que el plazo se reanudase con la presentación de la solicitud o recurso en cuestión y solo en ese momento posterior se produjese la efectiva apertura del plazo para resolver de la Administración.

Tomando en consideración lo expuesto, si bien el planteamiento actualmente amparado por los tribunales evita la indefensión del ciudadano en la mayor parte de los casos ante situaciones que se escapan de su control, lo realmente correcto sería apostar por la regulación legal del efecto que la cita previa opera en el cómputo de plazos. Además, es manifiestamente necesaria una previsión legal que contemple en qué modo opera y a quién corresponde la carga probatoria de acreditación de la solicitud de la cita de cara a una posible impugnación posterior de la inadmisión a trámite de la solicitud.

5. CONCLUSIONES

I. La falta de amparo legal que legitime la imposición de la cita previa obligatoria lleva a afirmar rotundamente su carácter contrario a Derecho.

En relación con este apunte, viene siendo necesaria una regulación del trámite de cita previa (especialmente en lo que respecta a su operatividad y efectos en el cómputo de plazos) para salvaguardar así respecto de posibles vulneraciones de los arts. 9.3, 24.1 y 103.1 CE junto con los arts. 13, 14 y 53 LPAC.

Además, mientras no exista tal regulación y el art. 14.1 LPAC siga previendo el derecho de los administrados (en tanto en cuanto no estén afectados por lo dispuesto en el art. 14.2 LPAC) de relacionarse con la Administración en el modo en que deseen, la existencia de un sistema de cita previa no puede suponer, bajo ningún concepto, la relegación de la atención presencial a supuestos excepcionales.

II. El principio de buena administración se infiere en el ordenamiento jurídico español principalmente de los arts. 9.3 y 103.1 CE, y como derivado de estos lo reconocen y aplican los Tribunales. Sin embargo, en tanto en cuanto nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado y en pro de asegurar un refuerzo de las garantías y derechos de los particulares en sus relaciones con la Administración, resultaría aconsejable la positivización de sus manifestaciones (diligencia debida, etc.). Sirve de ejemplo en este aspecto el derecho italiano, en el que la propia Constitución en el art. 97 hace referencia al “buon andamento”. En este sentido, podría resultar atractiva una modificación de la LPAC o de la LRJSP con el ánimo de introducir en su articulado el principio y derecho a una buena administración.

Asimismo, cabe afirmar, respecto del principio de buena administración, que el mismo no resulta de aplicación únicamente al procedimiento administrativo, sino que debe ser considerado un principio rector de toda la actuación administrativa, por ende, cabe aplicarlo a todas las potestades discrecionales de la Administración, entre ellas, la de autoorganización.

III. Al ser la autoorganización una potestad discrecional de la Administración, las decisiones adoptadas en su seno deben responder a un control de discrecionalidad que determina su validez conforme a Derecho. Entre otras cosas, las decisiones comprendidas en el ejercicio de esta potestad deben aparecer debidamente motivadas, para lo que se debe atender al marco social en que dicha decisión se ampara, entre otras cosas. En atención a esto, encontramos que la cita previa obligatoria, tras la desaparición de la situación de alarma sanitaria ocasionada a raíz del COVID-19 carece de toda motivación, por lo que su imposición en la actualidad con carácter preceptivo conllevaría su ilegalidad por contravenir la misma el art. 9.3 CE y el art. 1.2 LPAC (en caso de que los trámites diferidos por la solicitud de cita previa se encuentren íntimamente relacionados con el procedimiento administrativo).

IV. La potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas debe erigirse en virtud de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión de recursos, pero la observancia de dichos principios no puede justificar bajo ningún concepto el menoscabo de cualesquiera derechos y garantías de los ciudadanos. De modo que, si bien la Administración debe organizar de la manera que considere los recursos a su alcance para alcanzar dichos criterios de eficiencia exigibles, no se puede olvidar en ningún caso del fin ulterior que justifica su existencia, esto es: la defensa y promoción del interés general. Asimismo, se debe tomar en consideración que este interés lleva aparejado una serie de derechos, como pueden ser la existencia de una debida atención ciudadana tanto presencial como electrónica en las Administraciones, el derecho a ser atendido de forma adecuada y respetuosa en las oficinas administrativas y la necesidad de recibir un asesoramiento próximo y especializado en relación con la consulta concreta.

V. La voluntariedad de la cita previa constituye nada más y nada menos que un derecho o garantía para el ciudadano, que debe ser capaz de elegir el modo de relacionarse con la Administración que mejor responda a sus necesidades, tal y como se dimana del art. 14.1 LPAC. En este sentido, la cita previa forma parte de un elenco de facilidades u opciones de las que dispone el ciudadano a la hora de entablar relación con la Administración, siendo un medio que se identifica con una gestión y atención ciudadana mejorada siempre y cuando no constituya una

imposición, como ha venido aconteciendo en las diversas Administraciones a raíz de la pandemia de COVID-19; si bien, muchas de ellas han optado ya por la supresión de la obligatoriedad de la cita previa, volviendo a configurarse esta como lo que realmente debe ser: un derecho para el ciudadano.

VI. La transición tecnológica hacia una Administración digital es la consecuencia lógica del proceso de digitalización de la sociedad en general. Sin embargo, esta transición debe acontecer de la mano de los ciudadanos, dado que la razón de ser de la Administración, tal y como se deriva del art. 103 CE, es el servicio a los intereses generales. La Administración digital debe entenderse como un instrumento, no como un fin en sí mismo, ya que de poco sirve el progreso de unos a costa de dejar por el camino a la parte de la sociedad que se encuentre en una situación de mayor vulnerabilidad, ya que con este proceder perdería su sentido el Estado social de Derecho propugnado por la Constitución.

VII. Si bien hemos comprobado que los tribunales, en su mayoría, optan por entender que la mera acreditación de la solicitud de cita previa dentro del plazo establecido legalmente para la realización del trámite de que se trate faculta para la realización del mismo (aunque la solicitud propiamente dicha sea presentada de forma extemporánea), parece más indicado, por motivos de seguridad jurídica, interesar una modificación legal que incluya los pareceres vertidos en estos pronunciamientos. De modo que, si el proceder judicial es tomar como fecha de entrada de los escritos en el registro o fecha de presentación de documentos aquella que se asigne para la cita previa, dicho planteamiento debería ser recogido en una norma. Al fin y al cabo, nos encontramos ante modificaciones o excepciones establecidas en relación con el cómputo de plazos del procedimiento administrativo y la falta de amparo normativo de las mismas supone una flagrante vulneración legal (concretamente, del art. 1.2 LPAC). Asimismo, deben preverse los efectos que este planteamiento operaría respecto de la obligación administrativa de resolver en plazo instaurada por el art. 21 LPAC, ¿cuándo se debe entender iniciado el plazo para resolver? ¿la retroacción de los efectos al presentar la solicitud que los Tribunales reconocen en relación con el particular también afecta al plazo para resolver de la Administración? En ese caso, ¿podría resultar más acertado entender que la solicitud de cita previa interrumpe el plazo

de realización del trámite hasta la fecha de presentación de la solicitud, comenzando aquí el plazo para resolver de la Administración?

BIBLIOGRAFÍA

A. MONOGRAFÍAS, CAPÍTULOS DE LIBROS Y ARTÍCULOS DE REVISTAS

- ACEDO PENCO, A. (2021) “El escándalo de la exigencia de cita previa para acceder a los registros públicos: abusivo ataque a la seguridad jurídica y al derecho de defensa. La sinrazón de su actual vigencia”, *Diario La Ley*, nº 9909. Disponible en: <https://diariolaley.laleynext.es> [Consulta: 14 de mayo de 2024]
- ÁLVAREZ RICO, M. (1986) “Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 17, pp. 179-201.
- CAMPOS ACUÑA, C. (2021) “La proyección de la gestión pública en la «Carta de Derechos Digitales»: el derecho a una buena administración digital”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 16 de julio. Disponible en: <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAkMzE2NjA7Wy1KLizPw8WyMDI0MDc0MzkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqAGoWRSE1AAAAWKE> [Consulta: 18 de mayo de 2024]
- COTINO HUESO, L. (2023) “La digitalización de las administraciones públicas en España”, *Fundación Alternativas*, nº 228.
- CUESTA CRESPO, J. (1890) *Procedimiento administrativo: Ley de 19 de octubre de 1889: reglamentos de procedimiento Administrativo para todas las dependencias centrales provinciales y locales de cada ministerio... y examen de estas disposiciones*. Madrid: Imp. Enrique Jaramillo.
- DÍAZ CALVARRO, J. M. (2021) “La brecha digital y su recuperación en los derechos y garantías de los contribuyentes”, *Quincena fiscal*, nº 10, pp. 47-72.
- FERNÁNDEZ, T.R. (1991) *Arbitrariedad y discrecionalidad*, 1ª ed. Madrid: Civitas.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2021) “La obligación de utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos: ciudadanos o súbditos”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 20, pp. 88-111.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981) “La significación de las libertades públicas para el derecho administrativo”, *Anuario de Derechos Humanos*, nº 1. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, pp. 113-128.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. (2011) *Curso de Derecho Administrativo*, 15ª ed, Tomo I. Pamplona: Civitas.

- GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. (2019) “Administración electrónica en la Ley 39/2015: ¿Un nuevo despotismo ilustrado?”, *DIRECTUM: Revista d’anàlisi i actualitat jurídica*, nº 2, pp. 7-21. Disponible en: https://issuu.com/forumadvocacia/docs/directum_2 [Consulta: 3 de mayo de 2024]
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. (2023) “El Consejo para la Defensa del Contribuyente y la cita previa obligatoria”, *Economist & Jurist*, 24 de septiembre. Disponible en: <https://www.economistjurist.es/articulos-juridicos-destacados/el-consejo-para-la-defensa-del-contribuyente-y-la-cita-previa-obligatoria/> [Consulta: 6 de mayo de 2024]
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. (2024) “¿Hace falta cambiar la Ley de procedimiento administrativo para acabar con la obligatoriedad de la cita previa?”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 10442. Disponible en: <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAhNDM2NTA7Wy1KLizPw8WyMDIxMDIwMzkEBmWqVLfnJIZUGqbVpiTnEqADC-b5o1AAAAWKE> [Consulta: 2 de abril de 2024]
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1951) “La justicia administrativa en España”, *Revista de Administración Pública*, nº 6, pp. 163-176.
- LAVILLA RUBIRA, J.J. (2023) “Régimen de relación de los ciudadanos en una administración digital: notificaciones electrónicas y cita previa” en: *Nuevas fórmulas de prestación de servicios en la era digital*. Madrid: Dykinson, pp. 501-528.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1992) “La Administración de garantías: vigencia y limitaciones”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 13, pp. 31-54.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1999) “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración”, *Revista de Administración Pública*, nº 150, pp. 317-371.
- MARTÍN REBOLLO, L. (2023) *Manual de derecho administrativo y guía para el estudio de las leyes administrativas*. 7ª ed. Navarra: Aranzadi.
- OLIVER CUELLO, R. (2012) *Internet y tributos*, 1ª ed. Barcelona: Bosch.
- PONCE SOLÉ, J. (1998) “*El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo*”. Tesis doctoral. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- PONCE SOLÉ, J. (2018) *Cuadernos de la cátedra de democracia y derechos humanos: La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante*

el estándar jurídico de diligencia debida, nº 15. Alcalá de Henares: Editorial Universidad de Alcalá.

- PONCE SOLÉ, J. (2023) “El derecho a una buena administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la Sentencia de la Sala 3º del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo, recurso de casación 5751/2017”, *Revista de Administración Pública*, nº 221, pp. 163-182.
- RECIO SÁEZ DE GUINOVA, J. M. (2008) “Potestad organizatoria de las Administraciones Públicas, ordenación de puestos de trabajo y control judicial”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 32, pp. 263-320.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2012) “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”, *AFDUC*, nº 16, pp. 247-273.
- RODRÍGUEZ ARANA, J. (2014) “El derecho fundamental a la buena administración pública”, *Ordine internazionale e diritti umani*, pp. 972-1017.
- RUIZ CENICEROS, M. (2022) “La cita previa y el derecho al plazo”, *Revista de Administración Pública*, nº 219, pp. 251-272.
- SÁNCHEZ HUETE, M. A. (2024) “Impacto del COVID-19 en la aplicación virtual de los tributos”, *Quincena fiscal*, nº 1-2.
- SÁNCHEZ, L. J. (2023) “Las administraciones públicas no pueden imponer a los ciudadanos la cita previa”, *Economist & Jurist*, 10 de abril. Disponible en: <https://www.economistjurist.es/actualidad-juridica/las-administraciones-publicas-no-pueden-imponer-a-los-ciudadanos-la-cita-previa/> [Consulta: 6 de mayo de 2024]
- SÁNCHEZ LAMELAS, A. (2023) “La reciente jurisprudencia sobre la obligación de utilizar medios electrónicos en las relaciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, nº 220, pp. 183-217.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1994) *Discrecionalidad administrativa y control judicial*. Madrid: Tecnos.

B. WEBGRAFÍA

- ALMONACID LAMELAS, V. (2022) 10 barreras que la Administración aún le pone a la ciudadanía, *Nosoloaytos* [blog] 23 de enero. Disponible en: <https://nosoloaytos.wordpress.com/2022/01/23/10-barreras-que-la-administracion-aun-le-pone-a-la-ciudadania/> [Consulta: 17 de mayo de 2024]

- ÁLVAREZ DE MON SOTO, M. (2024) “La cita previa perjudica al ciudadano y no hace falta una ley para cambiarla, como dice el ministro Escrivá”, *Confilegal*, 19 de febrero. Disponible en: <https://confilegal.com/20240219-opinion-la-cita-previa-perjudica-al-ciudadano-y-no-hace-falta-una-ley-para-cambiarla-como-dice-el-ministro-escriva/> [Consulta: 18 de mayo de 2024]
- CHAVES GARCÍA, J. R. (2020) La cita previa ante la Administración: un virus jurídico que se extiende, *delajusticia.com* [blog] 10 de julio. Disponible en: <https://delajusticia.com/2020/07/10/la-cita-previa-ante-la-administracion-un-virus-juridico-que-se-extiende/> [Consulta: 3 de mayo de 2024]
- Civio (2023) *Las colas invisibles de la Seguridad Social: ni un robot consigue encontrar cita previa* [en línea] disponible en: <https://civio.es/2023/03/31/cita-previa/> [Consulta: 17 de mayo de 2024]
- Eurostat (2024) *Digital skills in 2023: impact of education and age*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240222-1#:~:text=In%202023%2C%2055%25%20of%20people,individuals'%20levels%20of%20digital%20skills> [Consulta: 26 de abril de 2024]
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. (2023) La cita previa obligatoria, las potestades discrecionales y el principio de buena administración, *BlogEsdeJusticia* [blog] 24 de septiembre. Disponible en: <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-cita-previa-obligatoria-las-potestades-discrecionales-y-el-principio-de-buena-administraci%C3%B3n> [Consulta: 29 de mayo de 2024]
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013) *Reforma de las Administraciones Públicas*. Madrid: Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF> [Consulta: 2 de mayo de 2024]
- PONCE SOLÉ, J. (2023) “El fracaso de la administración garante. Mitos, falacias y lecciones de la pandemia para las administraciones públicas, el derecho administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa”, *La Administración al día*, 16 de diciembre. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512386> [Consulta: 18 de mayo de 2024]

C. OTROS RECURSOS

Ararteko (2020) *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*, nº 5057. Vitoria-Gasteiz: Defensoría del Pueblo.

Ararteko (2023) *Resolución de 19 de julio de 2023, por la que recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que habilite el trámite electrónico de alta en el padrón municipal de habitantes con el objeto de facilitar el ejercicio de derechos y obligaciones de la ciudadanía a través de medios electrónicos*, nº 1153. Vitoria-Gasteiz: Defensoría del Pueblo.

Defensor del Pueblo (2023) *El defensor insiste ante el Ministerio de Seguridad Social que ha de corregir las demoras en las citas y la falta de atención presencial en las oficinas* [en línea] disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/atencion-ciudadania/> [Consulta: 14 de mayo de 2024]

Defensor del Pueblo (2023) *Informe anual 2022 Volumen I*, nº 8039. Madrid: Defensor del Pueblo.

Defensor del Pueblo Andaluz (2023) *Pedimos que la Agencia Tributaria regule mejor el funcionamiento de la cita previa vía telemática. Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 22/8186 dirigida a Agencia Tributaria de Andalucía, Gerencia Provincial en Sevilla* [en línea] disponible en: <https://www.defensordelmenordeandalucia.es/pedimos-que-la-agencia-tributaria-regule-mejor-el-funcionamiento-de-la-cita-previa-telematica> [Consulta: 14 de mayo de 2024]

ESCRIVÁ BELMONTE, J.L. (2024) “Comparecencia del señor ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública” en la *Comisión de Hacienda y Función Pública del Congreso de los Diputados*, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/DS/CO/DSCD-15-CO-46.PDF [Consulta: 8 de abril de 2024]

Protocolo General de actuación entre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Plataforma de Mayores y Pensionistas, de 19 de diciembre de 2022.

Secretaría de Estado de Hacienda, Consejo para la Defensa del Contribuyente (2023) *Informe sobre el funcionamiento del sistema de cita previa en la Agencia Estatal Tributaria y propuestas para su mejora*. Madrid: CDC.

Síndic de Greuges (2023) *Informe anual a les Corts Valencianes 2022*. Alicante: Síndic de Greuges, Comunitat Valenciana.

Síndic de Greuges (2023) *Resolución de consideraciones a la Administración por Reclamación ante la exigencia de cita previa en la Conselleria de Igualdad en Alicante, queja nº 2301017*. Alicante: Síndic de Greuges, Comunitat Valenciana.

Síndic de Greuges de Cataluña (2022) *Resolución del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas*. Barcelona: Síndic, el defensor de les persones.

ANEXO

JURISPRUDENCIA

Unión Europea. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 5ª). Caso Zavodnik contra Eslovenia. Sentencia de 21 de mayo de 2015. Demanda nº 53723/2013.

Unión Europea. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª). Caso Stichting Landgoed Steenberg y otros contra Holanda. Sentencia de 16 de febrero de 2021. ECLI:CE:ECHR:2021:0216JUD001973217.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 4 de julio de 1986. ECLI:ES:TS:1986:15193.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Sentencia de 11 de junio de 1991. ECLI:ES:TS:1991:3134.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª). Sentencia de 27 de febrero de 2006. ECLI:ES:TS:2006:1097.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Sentencia de 29 de mayo de 2006. RJ. 2006/6432.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Sentencia de 3 de noviembre de 2015. ECLI:ES:TS:2015:4627.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Sentencia núm. 716/2016, de 30 de marzo. ECLI:ES:TS:2016:1278.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 665/2017, de 17 de abril. ECLI:ES:TS:2017:1503.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª). Sentencia núm. 1683/2017, de 7 de noviembre. ECLI:ES:TS:2017:3971.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 1909/2017, de 5 de diciembre. ECLI:ES:TS:2017:4499.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 47/2018, de 17 de enero. ECLI:ES:TS:2018:74.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª). Sentencia núm. 104/2019, de 31 de enero. ECLI:ES:TS:2019:324.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 196/2019, de 19 de febrero. ECLI:ES:TS:2019:579.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 1853/2019, de 18 de diciembre. ECLI:ES:TS:2019:4115.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 430/2020, de 18 de mayo. ECLI:ES:TS:2020:966.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección, Sección 2ª). Sentencia núm. 586/2020, de 28 de mayo. ECLI:ES:TS:2020:1421.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 1309/2020, de 15 de octubre. ECLI:ES:TS:2020:3279.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 1558/2020, de 19 de noviembre. ECLI:ES:TS:2020:3880.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª). Sentencia núm. 1667/2020, de 3 de diciembre. ECLI:ES:TS:2020:4161.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 122/2021, de 3 de febrero. ECLI:ES:TS:2021:418.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 412/2021, de 23 de marzo. ECLI:ES:TS:2021:1206.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 418/2021, de 23 de marzo. ECLI:ES:TS:2021:1137.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª). Sentencia núm. 635/2021, de 6 de mayo. ECLI:ES:TS:2021:1587.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª). Sentencia núm. 727/2021, de 24 de mayo. ECLI:ES:TS:2021:2150.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 1312/2021, de 4 de noviembre. ECLI:ES:TS:2021:4117.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Sentencia núm. 610/2022, de 25 de mayo. ECLI:ES:TS:2022:2286.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 247/2023, de 28 de febrero. ECLI:ES:TS:2023:644.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 539/2023, de 3 de mayo. ECLI:ES:TS:2023:1813.

España. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 953/2023, de 11 de julio. ECLI:ES:TS:2023:3295.

España. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Sentencia núm. 29/2017, de 22 de diciembre. ECLI:ES:AN:2016:4903.

España. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Sentencia núm. 445/2003, de 27 de marzo. ECLI:ES:TSJCV:2003:2439.

España. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso, Sección 4ª). Sentencia núm. 56/2005, de 24 de enero. ECLI:ES:TSJCAT:2005:838.

España. Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Contencioso. Sección 1ª). Sentencia núm. 487/2006, de 8 de septiembre. ECLI:ES:TSJCANT:2006:1297.

España. Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 6ª). Sentencia núm. 1530/2006, de 3 de noviembre. ECLI:ES:TSJM:2006:14977.

España. Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Sentencia núm. 706/2006, de 27 de noviembre. ECLI:ES:TSJCANT:2006:1539.

España. Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Sentencia núm. 10208/2011, de 31 de mayo. ECLI:ES:TSJM:2011:5871.

España. Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Sentencia núm. 399/2012, de 4 de mayo. ECLI:ES:TSJM:2012:3876.

España. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Social, Sección 1ª). Sentencia núm. 959/2017, de 9 de febrero. ECLI:ES:TSJCAT:2017:1340.

España. Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Sentencia núm. 364/2019, de 21 de junio. ECLI:ES:TSJM:2019:8531.

España. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª). Sentencia núm. 801/2021, de 13 de octubre. ECLI:ES:TSJCV:2021:5031.

España. Tribunal Superior de Justicia de País Vasco (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 72/2022, de 9 de febrero. ECLI:ES:TSJPV:2022:14.

España. Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 10ª). Sentencia núm. 161/2022, de 17 de febrero. ECLI:ES:TSJM:2022:2266.

España. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso, Sección 5ª). Sentencia núm. 358/2022, de 3 de mayo. ECLI:ES:TSJCV:2022:1942.

España. Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª). Sentencia núm. 341/2022, de 6 de mayo. ECLI:ES:TSJM:2022:6302.

España. Tribunal Superior de Justicia de Asturias (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª). Sentencia núm. 169/2023, de 17 de febrero. ECLI:ES:TSJAS:2023:413.

España. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona (Sección 17ª).
Sentencia núm. 38/2016, de 13 de enero. ECLI:ES:JCA:2016:293.

LEGISLACIÓN

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) *Diario Oficial de la Unión Europea* C364, 18 de diciembre de 2000.

Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (2009) *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº 243, 15 de septiembre de 2009.

Constitución Española (1978) *Boletín Oficial del Estado*, nº 311, 29 de diciembre de 1978.

Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo (1958) *Boletín Oficial del Estado*, nº 171, 18 de julio de 1958, pp. 1275-1287.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (1992) *Boletín Oficial del Estado*, nº 285, 27 de noviembre de 1992.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (1997) *Boletín Oficial del Estado*, nº 90, 15 de abril de 1997.

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (1999) *Boletín Oficial del Estado*, nº 12, 14 de enero de 1999, pp. 11755-11773.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (2003) *Boletín Oficial del Estado*, nº 302, 1 de julio de 2004.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (2015) *Boletín Oficial del Estado*, nº 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89434-89410.

Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (2015) *Boletín Oficial del Estado*, nº 236, 2 de octubre de 2015, pp. 89411-89530.

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 (2020) *Boletín Oficial del Estado*, nº 250, 19 de septiembre de 2020.

- Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización (2006) *Boletín Oficial del Estado*, nº 222, 16 de septiembre de 2006.
- Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (2021) *Boletín Oficial del Estado*, nº 77, 31 de marzo de 2021.
- Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, por la que se aprueban los modelos de declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio, ejercicio de 2018, se determinan el lugar, forma y plazos de presentación de los mismos, se establecen los procedimientos de obtención, modificación, confirmación y presentación del borrador de declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se determinan las condiciones generales y el procedimiento para la presentación de ambos por medios telemáticos o telefónicos y por la que se modifica la Orden HAP/2194/2013, de 22 de noviembre, por la que se regulan los procedimientos y las condiciones generales para la presentación de determinadas autoliquidaciones, declaraciones informativas, declaraciones censales, comunicaciones y solicitudes de devolución, de naturaleza tributaria (2019) *Boletín Oficial del Estado*, nº 62, 13 de marzo de 2019.
- Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022, por el que se aprueba el plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal (2022) *Boletín Oficial del Estado*, nº 125, 26 de mayo de 2022.