



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 1393/2023

Asunto: Procedimientos de dependencia / Cita previa / Plazos administrativos

Trámite: Resolución

Centro directivo: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado.

Se manifestaba en la presente queja por la persona reclamante que *“Consultado el servicio de atención al ciudadano (012), éste informa que la fecha de solicitud de cita previa no interrumpe los plazos administrativos, pudiéndose dar el caso de que la cita concedida sea posterior al vencimiento de un plazo para realizar un trámite, lo que claramente puede dar lugar a indefensión y vulnera los derechos del ciudadano”*.

Centrada la reclamación, en concreto, en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia, se han desarrollado al respecto las gestiones de información oportunas con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, remitiéndose esa Administración autonómica a la previsión establecida en el artículo 22.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que contempla la posibilidad de suspensión del cómputo máximo para resolver y notificar cuando deba requerirse al interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario.

Ello, sin embargo, no responde a la cuestión planteada en esta reclamación, pues esa posibilidad de suspensión está prevista para el trámite de subsanación, sin que exista previsión semejante para la cumplimentación del resto de trámites o actuaciones a realizar por los ciudadanos.

En el régimen jurídico establecido en la Ley 39/2015 prima la obligatoriedad de los términos y plazos administrativos para la tramitación de los procesos, que vinculan no solo a los interesados sino también a las autoridades y personal al servicio de las



administraciones públicas (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 20 de mayo de 2019).

Sin embargo, su puesta en práctica choca con los problemas consustanciales al sistema de cita previa. Sistema que si bien permite que la persona interesada concierte por teléfono o internet la fecha y hora para personarse en una dependencia administrativa y ser atendido por un empleado público, está afectado por la falta de determinación normativa de las consecuencias derivadas del transcurso del tiempo entre la petición de la cita y la fecha efectiva de cumplimentación del correspondiente trámite. Esto es, la Ley 39/2015 no prevé reglas sobre la operatividad e incidencia del sistema de cita previa en los trámites administrativos, como la presentación de solicitudes, la formulación de alegaciones, la proposición de prueba, o la interposición de reclamaciones y recursos en vía administrativa. Trámites que suelen estar sujetos a un plazo preclusivo, cuyo incumplimiento acarrea consecuencias perjudiciales. Así, la previa solicitud de cita antes de la expiración de ese plazo no sustituye ni libera de la obligación de cumplir el plazo del acto para el que se concierta la cita.

Siendo ello así, las gestiones para conseguir cita tampoco interrumpen ni suspenden el plazo administrativo. Los interesados, por ello, están obligados a solicitar la cita con antelación suficiente, pues nada garantiza que las fechas y horas disponibles no supongan una demora perentoria. Pero resulta muy difícil acreditar la indisponibilidad de fechas libres antes del vencimiento de dicho plazo, o la saturación o desatención de las líneas telefónicas, el bloqueo o inoperatividad de una página web, la caída o fallos en el servicio informático, o la indisponibilidad de fechas libres. Los servicios telefónicos y las aplicaciones informáticas de cita previa no expiden certificados del acto de petición de cita, ni las fechas y horas disponibles en ese preciso instante.

Así, con la existencia de un sistema de cita previa no debidamente documentado en realidad se están trasladando al interesado consecuencias de que son generadas por la propia operativa de la Administración, pudiendo quedar menoscabado sustancialmente el derecho al plazo¹.

Precisamente, con el objetivo dar encaje a la cita previa en el sistema de derechos y garantías que el ordenamiento reconoce a los ciudadanos, se ha abierto paso a una interpretación jurisprudencial amplia y flexible que confiere a la cita previa eficacia como acto iniciador del procedimiento administrativo. Así, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 21 de junio de 2019, recaída en un asunto relacionado con una prestación del SEPE, se declaraba la validez y eficacia de la fecha de solicitud de la cita previa a los efectos del plazo de interposición de un recurso de alzada.

¹ Ruiz Ceniceros M. “La cita previa y el derecho al plazo”. Revista de Administración Pública, 219, 251-272.



En concreto, en sus fundamentos se analiza el supuesto en el que se solicita cita previa para interponer un recurso de alzada contra una solicitud de prestación, siendo concedida con fecha posterior al plazo para interponer dicho recurso. La resolución del recurso de alzada presentado en la fecha de la cita previa fue inadmitido por extemporáneo. Sin embargo, la sentencia citada acordó que el recurso se había interpuesto en plazo al considerar que había de entenderse interpuesto en la fecha en que fue solicitada la cita y no en la fecha en la que efectivamente se produjo la misma:

«Dado que, a tenor de los datos antes reseñados, el recurrente interesó de la Administración cita a fin de presentar recurso de alzada dentro del plazo para recurrir, toda vez que, según el histórico de citas, la solicitó el 18-8-15; tal fecha es la que se ha de considerar a efectos del cómputo de plazos.

Se dice que, el recurrente, bien pudo presentar el recurso en plazo. Afirmación esa que, siendo cierta, ha de ponerse en relación con lo expuesto. El recurrente consideró que la fecha de petición de cita era la que se tenía en cuenta a los efectos del cómputo del plazo, no informándole de lo contrario. No consta, no pudiendo perjudicar al interesado cuando el día de la cita no depende de él.

Tal hecho, unido al carácter antiformalista y a la interposición flexible y no rigorista que ha de efectuarse en el cumplimiento de las formalidades, así como al principio “pro actione”, y al derecho a obtener una tutela judicial efectiva, como ha venido declarando el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional con reiteración, por lo que procede estimar el recurso y declarar que el recurso de alzada se presentó en plazo».

Pronunciamiento en este mismo sentido ha sido emitido por el Defensor del Pueblo en su resolución de 11 de septiembre de 2019, dirigida al Instituto Nacional de la Seguridad Social (queja número 19012873), ante la demora en la asignación de cita previa para formalizar la solicitud de prestaciones de la Seguridad Social. A los efectos de entender si las solicitudes de prestaciones se realizan dentro del plazo legalmente establecido tras el hecho causante, el Defensor del Pueblo opina que la fecha que debe tenerse en cuenta es aquella en la que se solicita la cita previa: “Con el objeto de garantizar los derechos de los ciudadanos ante eventuales colapsos, sería preciso que se emitiese un documento emitido de conformidad con lo previsto en el art. 26 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para que los ciudadanos puedan acreditar el día y la hora en la que se solicita cita previa, de forma que esta sea la fecha en que se tenga en cuenta a efectos de solicitud de la prestación”.

Centrándonos en el ámbito de los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia, también el Defensor del Pueblo emitió en 2016 una



recomendación al Ayuntamiento de Madrid (queja 16000027), aludiendo a la existencia de un vacío legal en el régimen del cómputo de plazos respecto al espacio temporal comprendido entre la petición de cita y la fecha de su celebración, y argumentando lo siguiente: *“La capacidad de autoorganización que ostenta la Administración habilita a la misma para instaurar un sistema de citas previas, para la mejora de la eficacia y la eficiencia en la gestión administrativa, y para optimizar el acceso a la Administración y la atención al ciudadano. No obstante, el sistema de cita previa provoca una vulneración de derechos si no se dispone un método que permita dejar constancia de la fecha en la que el ciudadano solicitó la cita y se considera esta como la fecha de presentación, a efectos del inicio del cómputo de plazos que tiene conferido la Administración para resolver y a efectos del vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, que legitima a la persona interesada que hubiera deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo”.*

A su vez, en otra recomendación formulada al mismo Ayuntamiento en fecha 20 de mayo de 2020 (queja 16005293) respecto al mismo tipo de procedimiento, añade: *“La esfera jurídica de derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las administraciones es fundamento suficiente para que estos no tengan la obligación de soportar la excesiva demora que se produce entre la fecha en que solicitan la cita previa y la fecha en que son atendidos por los servicios sociales municipales.”*

Compartimos, asimismo, el posicionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz respecto a esta cuestión ofrecido en la resolución formulada en la queja 23/7738, dirigida a Consejería de la Presidencia, Interior, Dialogo Social y Simplificación Administrativa, a los Ayuntamientos de las ocho capitales de provincia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a los Ayuntamientos de municipios andaluces de más de 50.000 habitantes, y a las Diputaciones Provinciales, en la que considera que *“la cita previa como forma de gestión administrativa debe ser objeto de una regulación que, partiendo de su carácter voluntario para la ciudadanía, introduzca mejoras que faciliten el acceso y obtención de la misma y le reconozca efectos jurídicos en el marco de los procedimientos administrativos”.*

Asimismo, estima *“que la regulación de la cita previa debe incluir garantías en favor de quienes precisan de la misma para efectuar gestiones o trámites administrativos sujetos a plazo, de tal modo que la posible demora en la asignación de la cita no comporte la pérdida de derechos. A tal fin, podría valorarse la posible suspensión de plazos administrativos mediante la acreditación de la fecha de cita previa para el registro de los documentos necesarios”.*

Así pues, la cita previa, aun siendo un logro en el progreso de la actuación de la administración pública, ya que permite incrementar la eficacia de la acción administrativa, a la vez que facilita a la ciudadanía la realización de gestiones administrativas sin tener



que soportar esperas. No obstante, deja de ser una opción o una modalidad beneficiosa para que el ciudadano se relacione con la Administración si no se regula o gestiona de forma adecuada, pues puede afectar a los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas y los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, reconocidos en los arts. 13 y 53 de la Ley citada Ley 39/2015.

Parece preciso, por tanto, alejarse de interpretaciones excesivamente rigoristas del procedimiento administrativo en general, y del cómputo de plazos en particular, para defender un encaje adecuado con todas las garantías del sistema de cita previa en el procedimiento administrativo.

Con ello, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

ÚNICA: Que se valore la instauración en el ámbito de las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales un sistema de cita previa que incluya las necesarias garantías (en los términos argumentados *ut supra*) en favor de quienes precisan de cita previa para efectuar gestiones o trámites administrativos sujetos a plazo, de tal modo que la posible demora en la asignación de la cita no comporte la pérdida de derechos para el ciudadano en sus relaciones con la Administración.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López