



CONSEJO GENERAL
DE COLEGIOS DE
GESTORES
ADMINISTRATIVOS
DE ESPAÑA



INFORME JURÍDICO

**Sobre la legalidad y validez de
la cita previa obligatoria**

ÍNDICE

04. INTRODUCCIÓN

Objeto del informe

Relevancia y justificación del informe

Alcance y límites

Fuentes

Criterio metodológico

Estructura del informe

Antecedentes

10. EL REFLEJO DEL PROBLEMA DE LA CITA PREVIA EN LOS INFORMES ANUALES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Marco constitucional

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de proporcionalidad

Recepción del canon de buena administración proveniente del Artículo 41 de la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea

El marco normativo ordinario

Una lectura conjunta del marco normativo ordinario

24. LA CITA PREVIA OBLIGATORIA Y LA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Riesgos jurídicos derivados del modelo actual

Riesgos sociales y económicos

30. CONCLUSIONES

32. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA LA RECONDUCCIÓN DEL MODELO

Medidas operativas

Recomendaciones estratégicas

INTRODUCCIÓN

La generalización de la cita previa obligatoria como condición de acceso a oficinas y servicios públicos—nacida al amparo de medidas excepcionales durante la pandemia—ha cristalizado en una práctica administrativa ordinaria con efectos sustantivos sobre el ejercicio de derechos y el desenvolvimiento regular de los procedimientos.

El presente informe jurídico se redacta para determinar si ese modelo es compatible con el marco constitucional y legal vigente, con los principios de buena administración y con la doctrina institucional y jurisprudencial aplicables; y para formular recomendaciones operativas que aseguren el acceso efectivo de la ciudadanía a la Administración.

OBJETO DEL INFORME

El informe se propone establecer:

1. Si la imposición de la cita previa como canal exclusivo o preferente para la atención presencial es conforme con la Constitución Española de 1978 (en adelante CE), con la la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante (LPACAP) y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante (LRJSP).
2. Qué impacto tiene la cita previa obligatoria en los principios de buena administración;
3. En qué términos la elección del canal de relación por las personas físicas condiciona la validez del sistema de citas;

-
4. Qué dice la doctrina del Defensor del Pueblo y la jurisprudencia sobre plazos, accesibilidad y eventuales situaciones de indefensión;
 5. Qué medidas resultan necesarias para reconducir la práctica a la legalidad y a la buena administración.

RELEVANCIA Y JUSTIFICACIÓN DEL ENCARGO

La elaboración de este informe resulta necesaria y pertinente porque la generalización de la cita previa obligatoria, concebida en origen como medida coyuntural, se ha convertido en una práctica estructural que opera de facto como requisito de acceso a servicios esenciales y plantea un problema jurídico con dimensión constitucional. La evidencia de

campo muestra dificultades graves y recurrentes para la relación de la ciudadanía con la Administración, con indicios de vulneración de los valores y principios de buena administración. Aunque se presente como un instrumento organizativo, su implantación incide directamente en la efectividad del derecho de opción de canal de las personas físicas y en los principios de igualdad, accesibilidad y buena administración, con un impacto particularmente lesivo sobre colectivos vulnerables y una intensificación de la brecha digital que la Administración está obligada a prevenir al diseñar y gestionar sus canales de atención.

En este sentido, el Digital Decade Country Report, en su versión de 2024, señala que solo el 66,2 % de la población española dispone de competencias digitales básicas, lo

que implica que más de un tercio de la ciudadanía podría enfrentar dificultades reales para interactuar con una Administración digitalizada. Esta situación se agrava en determinados grupos sociales, como personas mayores, con bajo nivel educativo o en situación de vulnerabilidad, lo que refuerza la necesidad de mantener canales presenciales efectivos y accesibles para garantizar el ejercicio pleno de los derechos administrativos.

ALCANCE Y LÍMITES

El análisis se circunscribe a la Administración General del Estado, prescindiendo de evaluar, por su multiplicidad y dispersión operativa, las prácticas autonómicas y locales, lo cual no implica restar relevancia al problema en estos ámbitos. No se valoran conveniencias políticas ni se realiza auditoría de eficiencia económico-organizativa; el foco es jurídico-normativo: validez, proporcionalidad, accesibilidad y garantías. El informe toma como fecha de referencia la situación normativa vigente a 26 de agosto de 2025.

FUENTES

El presente informe se fundamenta exclusivamente en fuentes jurídicas verificables y trazables, que inclu-

yen: la Constitución Española de 1978; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP); la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); el Real Decreto 203/2021, de actuación por medios electrónicos; los informes y resoluciones del Defensor del Pueblo (estatal y autonómicos) en materia de cita previa y atención presencial; jurisprudencia del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia sobre plazos, registro, prueba de indisponibilidad y buena administración; y doctrina académica publicada en revistas jurídicas indexadas. Todas las referencias empleadas en los capítulos sustantivos se presentan con identificación completa (fecha, número de recurso o expediente, y localización oficial), garantizando su trazabilidad y validez como soporte argumentativo.

CRITERIO METODOLÓGICO

El informe adopta un enfoque jurídico-funcional que combina el análisis normativo con la evaluación práctica de los efectos de la cita previa obligatoria. Se parte de la identificación del marco constitucional, legal y reglamentario aplicable, incluyendo los principios generales del procedimiento administrativo y el

canon europeo de buena administración. A partir de ahí, se contrasta dicho marco con la práctica administrativa observada, atendiendo a su impacto en el ejercicio de derechos, el cumplimiento de plazos y la accesibilidad efectiva. La realidad aplicada —indisponibilidad de citas, saturación, ausencia de alternativas presenciales— se incorpora como evidencia ilustrativa, sin sustituir el análisis jurídico. El objetivo es determinar la compatibilidad del modelo vigente con el ordenamiento jurídico y formular propuestas operativas que permitan reconducirlo a la legalidad y a los estándares de buena administración.

ESTRUCTURA DEL INFORME

El informe se organiza en bloques temáticos que permiten abordar la cuestión de la cita previa obligatoria desde una perspectiva jurídica integral. Tras la introducción y contextualización del problema, se analizan los antecedentes administrativos y la evolución de la práctica, con especial atención a los informes del Defensor del Pueblo. A continuación, se examina el marco constitucional aplicable, incluyendo el principio de proporcionalidad y el canon europeo de buena administración. El núcleo normativo se desarrolla a través del estudio sis-

temático de la Ley 39/2015, la Ley 40/2015 y el Real Decreto 203/2021, con especial énfasis en los derechos de canal, registro y asistencia. Se aborda también la afectación de los principios procedimentales esenciales, y se identifican los riesgos jurídicos, sociales y económicos derivados del modelo actual. Finalmente, se presentan propuestas de rediseño y recomendaciones operativas para reconducir la práctica a la legalidad y a los estándares de buena administración.

ANTECEDENTES

La cita previa tiene raíces en la práctica administrativa española. En el marco de sus facultades de autoorganización, la Administración ha buscado históricamente fórmulas que permitan ordenar y agilizar la relación entre el ciudadano y los servicios públicos, procurando que dicha interacción se desarrolle con la menor fricción posible para el administrado y con la mayor operatividad para la organización administrativa. En ese sentido, la cita previa puede entenderse como una herramienta de gestión interna, orientada a modular los flujos de atención, distribuir cargas de trabajo y facilitar la planificación de recursos. Su finalidad original responde a un principio de racionalización: mejorar la

eficiencia sin comprometer el acceso efectivo a los derechos.

La cita previa, como instrumento de gestión administrativa, encuentra sustento en el marco de la potestad de autoorganización que la ley reconoce a la Administración. Esta facultad no constituye un espacio ajeno al Derecho, sino que es el propio ordenamiento jurídico el que da sentido y cobertura al margen de oportunidad valorativa que toda decisión organizativa conlleva.

Está sobrentendido que la Administración no ostenta un poder soberano sobre el procedimiento administrativo, sino que actúa como instrumento al servicio del interés general, conforme al mandato del artículo 103.1 CE. Su legitimidad emana de la ciudadanía (art. 1.2 CE), y su actuación está plenamente sometida a la ley y al Derecho. En este marco, cualquier modificación o ampliación de los trámites previstos en el procedimiento administrativo común requiere fundamento legal expreso, según dispone el artículo 1.2 de la Ley 39/2015. Asimismo, el artículo 9.3 CE impone la prohibición de la arbitrariedad en el ejercicio del poder público, lo que excluye la introducción de requisitos no previstos legalmente —como la cita previa obligatoria sin alternativa razo-

nable— que puedan obstaculizar el acceso efectivo a la Administración.

El alto Tribunal ha destacado que el principio de buena administración constituye una pauta esencial en la actuación de los poderes públicos. Así, la STS 716/2016, de 30 de marzo, recuerda que la Administración, en el desarrollo de cualquier actividad, debe regirse por criterios de eficacia y de buena gestión en beneficio del interés general. En la misma línea, la STS 665/2017, de 17 de abril, precisa que dicho principio no se agota en el cumplimiento formal de trámites y procedimientos, sino que exige asegurar de manera real y efectiva las garantías y derechos que el ordenamiento jurídico y la CE reconocen a los ciudadanos.

De ello se sigue que la ley puede y debe conceder a la Administración la libertad necesaria para cumplir eficazmente sus funciones, pero esa libertad está siempre condicionada por el Derecho, en los términos que la CE permite (art. 103.1 CE). En este marco, la cita previa puede ser entendida como una opción organizativa legítima, adoptada para mejorar la eficacia, racionalizar recursos y ordenar la atención al público, siempre que respete los principios constitucionales de legalidad, igualdad, seguridad jurídica y no arbitrariedad.

Es consabido que toda decisión organizativa responde por un lado a decisiones políticas que definen el grado de descentralización, participación ciudadana y penetración de la representación democrática en las estructuras administrativas. Pero, por otro lado, debe estar respaldada por criterios técnicos propios de la teoría de la organización, que orientan la adopción, corrección o modulación de modelos operativos. En este sentido, la cita previa no es una mera ocurrencia funcional, sino una herramienta que, bien diseñada, puede contribuir a la mejora del servicio público, siempre que se adopte conforme a los principios de eficacia y objetividad que exige el artículo 103.1 CE, y se mantenga abierta a ajustes razonables que eviten efectos excluyentes o discriminatorios. Por ello, debe contemplarse como una solución operativa legítima, siempre que su aplicación no derive en una barrera estructural que dificulte o impida el ejercicio de derechos, especialmente en contextos de saturación o exclusión digital. Y esto es precisamente lo que ha venido sucediendo en los últimos años.

EL REFLEJO DEL PROBLEMA DE LA CITA PREVIA EN LOS INFORMES ANUALES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Entre las distintas fuentes disponibles para evaluar el impacto de la cita previa como barrera estructural, los informes del Defensor del Pueblo constituyen un referente especialmente valioso, pues abordan esta cuestión de manera continuada y secuencial desde al menos el año 2003. Ya entonces se documentaban demoras de meses en la obtención de citas, con graves efectos sobre el acceso a derechos fundamentales, y se advertía que el sistema debía ser compatible con la urgencia de determinados trámites, como el asilo o la residencia por circunstancias excepcionales.

En sus inicios, la cita previa fue presentada como un instrumento de modernización destinado a ordenar la afluencia de usuarios y mejorar la eficiencia administrativa. Sin embar-

go, pronto surgieron quejas que denunciaban su deficiente operativa, los cuellos de botella generados y el efecto de exclusión sobre colectivos vulnerables. La pandemia de COVID-19 acentuó estas deficiencias: la obligatoriedad de la cita previa como único canal de acceso a muchos servicios públicos produjo exclusión digital masiva, retrasos excesivos en trámites esenciales (empadronamiento, renovación documental, prestaciones), colapso en registros civiles, oficinas de extranjería o el SEPE, y una clara afectación del derecho a una buena administración.

El Defensor del Pueblo ha documentado esta evolución y advertido del riesgo de que la cita previa se consolide como una barrera estructural. Desde 2020 ha recibido un volumen creciente de quejas, que revelan un

patrón común: lo que nació como medida organizativa está degenerando en mecanismo de exclusión, con incidencia directa sobre derechos básicos como la igualdad, la tutela judicial efectiva o la buena administración.

El Informe Anual 2022 alertó del efecto disuasorio de la cita previa obligatoria. Exponía en ese sentido que «cuando las administraciones establecen únicamente la vía telemática para la concertación de la cita previa, requerida para la realización de cualquier trámite, y no disponen de mecanismos de atención presencial, ni tan siquiera para solventar situaciones de urgencia, se convierte en un obstáculo para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de sus obligaciones».

El Informe 2023 dedicó un apartado específico al problema, subrayando el «efecto barrera» de las agendas bloqueadas y su especial impacto en mayores y personas con escasas competencias digitales, para quienes la atención presencial inmediata es el único medio real de acceso.

El Informe 2024 insistió en que la ciudadanía no rechaza la cita previa en sí, sino la demora excesiva que la convierte en una forma de desatención; propuso reforzar plantillas, diversificar canales de solicitud, garantizar ventanillas presenciales sin cita para servicios esenciales y priorizar a colectivos vulnerables.

La institución también ha identificado problemas de discriminación indirecta: aunque la medida se aplica de forma general, perjudica más intensamente a quienes carecen de

medios digitales o de capacidad de planificación, lo que vulnera los arts. 14 y 9.2 CE. Además, ha advertido del riesgo jurídico que supone perder un plazo por falta de cita, recomendando la implantación de resguardos automáticos que acrediten la fecha de solicitud.

Del conjunto de las evaluaciones sistemáticas del Defensor del Pueblo (considérense en los niveles estatal y autonómico), puede extraerse una conclusión clara: la cita previa puede ser útil para organizar, pero nunca sustituir el derecho de atención. La Administración debe adaptar sus recursos a los derechos ciudadanos, y no condicionar estos a la disponibilidad de agendas. Ignorar estas recomendaciones no solo perpetúa un modelo ineficiente e injusto, sino que expone a la Administración a responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal del servicio.

Frente a ello, los informes ofrecen una hoja de ruta basada en principios de eficacia, proporcionalidad y buena administración: planes de choque, refuerzos de personal, ampliación de horarios, resguardos automáticos, adaptación de aplicaciones digitales y apertura de cupos diarios de atención sin cita.

MARCO CONSTITUCIONAL

De la CE derivan los estándares esenciales que deben regir cualquier forma de organización administrativa, incluidas las herramientas de gestión como la cita previa. Aunque esta no aparece mencionada expresamente en el texto constitucional, su implementación debe someterse a los principios que estructuran el modelo de Estado social y democrático de Derecho, en el que el ciudadano es su origen (art. 1.2 CE), su razón de ser (art. 10 CE), y la Administración está al servicio de las personas (art. 103 CE).

El artículo 103.1 CE establece que la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales, actuando con eficacia y sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Este mandato no es meramente programático, sino que configura la actuación administrativa como un servicio público orientado a la neutralidad, la imparcialidad y la buena administración.

La objetividad exige que las potestades administrativas se ejerzan exclusivamente para los fines que justifican su reconocimiento legal, evitando desviaciones funcionales o usos arbitrarios. En este marco, el interés general se erige como criterio rector de la acción administrativa, que debe ajustarse a la realidad

social y a los valores constitucionales. Por tanto, cualquier mecanismo organizativo —como la cita previa obligatoria— solo será constitucionalmente legítimo si mejora la eficacia sin convertirse en una barrera de acceso, respetando siempre el contenido esencial de los derechos ciudadanos.

El artículo 105.b) CE remite a la ley para regular el acceso de los ciudadanos a los registros administrativos, lo que refuerza la exigencia de que toda restricción estructural al acceso, como condicionar el registro presencial a una cita previa que no existe, debe tener cobertura legal suficiente.

El artículo 9.3 CE añade el principio de seguridad jurídica y la proscripción de la arbitrariedad. Un sistema de agendas opacas, cierres «de facto» por falta de citas o aperturas irregulares erosiona la confianza legítima del ciudadano y genera incertidumbre incompatible con la previsibilidad que exige el orden constitucional. La arbitrariedad no se limita a decisiones caprichosas: también se manifiesta en diseños administrativos desordenados que impiden ejercer derechos en plazo.

La cita previa debe ser compatible con el principio de igualdad (art. 14 CE) y con el mandato de remover obstáculos (art. 9.2 CE). Una medida

formalmente neutra puede ser materialmente discriminatoria si impacta de forma desproporcionada en colectivos vulnerables, como personas mayores, con discapacidad, con brecha digital o en situaciones de urgencia. En tales casos, la Administración está obligada a introducir ajustes razonables —como ventanillas sin cita, cupos de urgencia o atención presencial efectiva— para evitar discriminación indirecta.

Finalmente, el artículo 24 CE, que garantiza la tutela judicial efectiva, proyecta su lógica sobre el procedimiento administrativo. Los derechos se ejercen dentro de plazos, y si la organización por citas impide registrar escritos o cumplir términos, se produce indefensión material. La jurisprudencia contencioso-administrativa es clara: la solicitud de cita no suspende plazos; lo que acredita la actuación en tiempo es la entrada en registro. De ello se deriva una obligación organizativa: garantizar que, dentro del horario publicado, exista una vía efectiva de registro y atención, con o sin cita.

LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

El principio de proporcionalidad constituye hoy uno de los pilares del

constitucionalismo contemporáneo y se ha convertido en un estándar global de control de las limitaciones a los derechos fundamentales. Nacido en el constitucionalismo alemán y asumido después por tribunales europeos e internacionales, se ha consolidado como una técnica argumentativa que permite evaluar la legitimidad de las restricciones en tres pasos: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Su uso responde a la forma en que los derechos fundamentales se positivizan en las constituciones modernas: proclamados de manera amplia y expansiva, requieren de un criterio metodológico que permita resolver sus colisiones con otros derechos o con intereses colectivos.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha acogido plenamente este canon, aplicándolo en ámbitos diversos, desde la libertad de reunión hasta la intimidad y la protección de datos, y configurándolo como una herramienta indispensable para garantizar que ninguna medida administrativa o legislativa degrade el contenido esencial de los derechos.

La doctrina del Tribunal Constitucional en aplicación del principio de proporcionalidad, más allá de la casuística, es plenamente recon-

ducible al problema de la cita previa obligatoria, y puede ilustrarse a través de dos sentencias que resumen con claridad la posición del Tribunal. La primera de ellas, la STC 1003/2021, aplica de manera expresa el principio de proporcionalidad al analizar la validez de la prueba obtenida mediante videovigilancia en el ámbito laboral. El Tribunal recuerda que una medida restrictiva de derechos exige ponderar los derechos y bienes constitucionales en conflicto. Para ello, la sentencia recurre al triple canon: si la medida resultaba justificada por razones de seguridad, idónea para detectar infracciones, necesaria al no existir medios menos intrusivos y proporcionada porque las cámaras no enfocaban al asiento del conductor y las grabaciones se usaron solo para fines laborales.

Esta metodología trasciende la casuística de esta sentencia: cualquier limitación de un derecho fundamental debe justificarse en términos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta. Traslada al ámbito de la cita previa obligatoria, la doctrina exige comprobar si la restricción cumple un fin legítimo de organización, si no hay medidas alternativas menos restrictivas (refuerzos de personal, cupos diarios, ventanillas de urgencia, sistemas híbridos) y, sobre todo, si el benefi-

cio administrativo que aporta compensa el perjuicio social y jurídico que ocasiona. En caso contrario, la cita previa como requisito exclusivo de acceso no resistiría el escrutinio constitucional de proporcionalidad

Con similar alcance interpretativo, la STC 119/2022 reitera que la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales depende de la estricta observancia del principio de proporcionalidad. En aquella resolución, al enjuiciar la instalación y uso de sistemas de videovigilancia en el ámbito laboral, el Tribunal recordó que incluso cuando concurren fines legítimos de control organizativo o productivo, las limitaciones a los derechos fundamentales deben superar el triple canon: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Este esquema permite verificar si la medida realmente sirve al objetivo perseguido, si existen alternativas menos restrictivas y, finalmente, si el beneficio obtenido compensa los perjuicios ocasionados a los derechos en juego.

Traída al debate sobre la cita previa obligatoria, la exigencia de proporcionalidad se proyecta de forma análoga: la Administración puede invocar fines legítimos de organización y eficiencia, pero tales fines no justifican por sí solos que el ciudada-

no vea limitado su acceso a servicios esenciales. La medida debe acreditarse como idónea para ordenar flujos de usuarios, demostrar que no hay alternativas menos restrictivas (refuerzos de personal, cupos diarios, ventanillas presenciales de urgencia) y, sobre todo, superar una ponderación en la que el beneficio administrativo no resulte claramente inferior al perjuicio social. En caso contrario, la cita previa obligatoria, igual que cualquier otra medida restrictiva, deviene inconstitucional por desproporcionada y contraria a los principios de igualdad, accesibilidad y buena administración.

RECEPCIÓN DEL CANON DE BUENA ADMINISTRACIÓN PROVENIENTE DEL ARTÍCULO 41 DE LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

El canon europeo de buena administración se predica del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Implica que toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos públicos gestionen sus asuntos de forma imparcial, equitativa y en un plazo razonable. Este derecho incluye, entre otros aspectos, la obligación de la administración de motivar sus decisiones y

garantizar el acceso efectivo a los procedimientos administrativos.

Aunque dirigido formalmente a las instituciones de la UE, su contenido ha sido incorporado al ordenamiento jurídico español como estándar interpretativo, especialmente en lo relativo al respeto de los principios constitucionales de legalidad, interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y eficacia en la actuación administrativa (art. 103 CE).

Su implicación en el ordenamiento puede ilustrarse a través de la STC 14/2003, que impone a toda medida administrativa que limite derechos fundamentales la superación de un estricto juicio de proporcionalidad. Este juicio exige verificar tres condiciones: que la medida sea idónea para alcanzar el fin legítimo perseguido, que sea necesaria en el sentido de que no exista otra menos restrictiva con igual eficacia, y que sea equilibrada, es decir, que los beneficios que aporta al interés general superen los perjuicios que causa a los derechos afectados. Esta doctrina refuerza la exigencia de que cualquier restricción impuesta por la Administración —incluida la cita previa obligatoria— debe estar debidamente justificada, ser razonable y respetar el contenido esencial de los derechos constitucionales.

En sentido similar, la STS 1667/2020, de 3 de diciembre, que trae a colación este principio y sostiene que «merced a lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha adquirido el rango de derecho fundamental en el ámbito de la Unión, calificándose por algún sector doctrinal como uno de los derechos fundamentales de nueva generación del que se ha hecho eco la misma jurisprudencia de este Tribunal Supremo desde la sentencia de 30 de abril de 2012 [...] hasta la más reciente sentencia, con abundante cita, 1558/2020, de 19 de noviembre último [...] que se ha querido vincular, en nuestro Derecho interno, a la exigencia que impone el artículo 9.3º CE sobre la proscripción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos; pero que, sobre todo, debe considerarse implícito en la exigencia que impone a la actuación de la Administración en el artículo 103, en particular con le impone los principios de sometimiento 'pleno' a la ley y al Derecho».

Y añade con especial énfasis:

«La buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligacional 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. [...] Cuando el mencionado precepto comunitario delimita este derecho fundamental, lo hace con la expresa referencia al derecho de los ciudadanos a que sus 'asuntos' se 'traten... dentro de un plazo razonable'; por lo que cabría suscitar la pregunta de cómo se garantizaría ese derecho si la Administración desconoce la imposición legal y procede a continuar actuando en un procedimiento caducado como si dicha caducidad no se hubiera producido».

Cabe reiterar, de acuerdo con ello, que la cita previa obligatoria, cuando se mantiene sin justificación normativa ni evaluación de su impacto, puede infringir el derecho fundamental a una buena administración, al comprometer el acceso equitativo, razonable y motivado a los servicios públicos, en contradicción con los estándares europeos y constitucionales que rigen la actuación administrativa. La tecnología, en fin, puede ordenar flujos, pero no postergar indefinidamente el acceso.

EL MARCO NORMATIVO ORDINARIO

Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El marco normativo que regula la relación entre ciudadanía y Administración en cuanto al acceso y presentación de documentos se encuentra en la LPACAP. Esta ley establece un equilibrio entre los derechos del ciudadano y las obligaciones de la Administración, que resulta especialmente relevante cuando se analiza la figura de la cita previa obligatoria.

a) Derecho a elegir el canal de comunicación; El artículo 14.1 de la LPACAP reconoce a las personas físicas el derecho a elegir libremente si se comunican con la Administración por vía electrónica o presencial. Este derecho no es meramente declarativo, sino vinculante: la Administración debe respetar la elección del ciudadano, salvo en los casos en que la ley impone el uso obligatorio del canal electrónico (como ocurre con empresas, profesionales colegiados o administraciones públicas). Por tanto, la presencialidad constituye un derecho subjetivo, y cualquier medida que lo limite —como la exigencia de cita previa sin alternativas— debe ser cuidadosamente justificada.

Un ejemplo jurisprudencial especialmente ilustrativo sobre el alcance del artículo 14 LPACAP lo ofrece la Sentencia del Tribunal Supremo 953/2023, de 11 de julio. Aunque centrada en la relación entre la LPACAP y la normativa tributaria especial, la sentencia realiza una afirmación de gran relevancia sobre los derechos y límites contenidos en el artículo 14. En concreto, declara no ajustada a Derecho la previsión contenida en la Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, que imponía de forma generalizada la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración tributaria a todos los obligados, sin atender a criterios de capacidad económica, técnica, profesional o de otro carácter que acreditasen el acceso efectivo a los medios electrónicos, tal como exige el artículo 14.3 LPACAP.

La sentencia considera asimismo vulnerado el artículo 96.2 de la Ley General Tributaria, que establece que los ciudadanos podrán relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos con las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento. Esta doctrina refuerza la idea de que el derecho de canal no puede ser desvirtuado por imposiciones administrativas indiscriminadas, y que toda restricción

debe estar fundada en criterios objetivos y respetar las garantías procedimentales previstas por la ley.

b) Deber de asistencia activa: El artículo 12 complementa este derecho al establecer el deber de la Administración de asistir activamente a los ciudadanos en el uso de medios electrónicos, mediante funcionarios habilitados. Esto implica que incluso si el ciudadano opta por el canal digital, no puede ser abandonado frente a sistemas complejos o inaccesibles. La asistencia es un derecho correlativo, y, por tanto, la cita previa no puede convertirse en una barrera que lo vacíe de contenido.

c) Derecho a registrar documentos sin obstáculos: El artículo 16 garantiza que los documentos dirigidos a cualquier Administración puedan presentarse en el Registro Electrónico General, en los registros electrónicos específicos, o en cualquier Oficina de Asistencia en Materia de Registro. Este precepto asegura que siempre exista un canal abierto para presentar escritos. Si la cita previa bloquea el acceso a la ventanilla, se estaría vulnerando este derecho, especialmente en lo que respecta a la presentación en plazo.

d) Publicidad y previsibilidad del servicio: El artículo 31 impone a la Admi-

nistración la obligación de publicitar los días y horarios de apertura de sus oficinas. Esta previsibilidad es clave para la seguridad jurídica y la confianza ciudadana. Si una oficina figura como abierta pero el acceso está condicionado a una cita previa inalcanzable, se produce un incumplimiento indirecto de esta obligación.

e) Régimen de subsanación y protección del ciudadano: Finalmente, el artículo 68.4 regula el régimen de subsanación cuando un sujeto obligado electrónicamente utiliza un canal indebido. En esos casos, la Administración exige rehacer la presentación por vía digital, y la fecha válida será la de la subsanación. Este rigor contrasta con la situación de las personas físicas no obligadas: su presentación presencial no puede verse desvirtuada por defectos organizativos como la falta de cita. Si el legislador ha sido estricto con los obligados electrónicos, con más razón debe proteger al ciudadano de a pie frente a obstáculos administrativos.

La Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La LRJSP establece los principios generales que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, especialmente en el contexto

de la transformación digital. Estos principios no son meras declaraciones programáticas, sino mandatos jurídicos exigibles que condicionan la legalidad de los actos administrativos y el diseño organizativo de los servicios públicos.

a) Principios de actuación administrativa: El artículo 3 de la LRJSP fija los principios generales de la actuación administrativa, dígase, en lo que nos interesa, servicio efectivo, simplicidad, claridad, proximidad y agilidad. Estos principios exigen que la atención al ciudadano sea accesible y eficiente. Por tanto, una cita previa que genera demoras desproporcionadas o que convierte la atención presencial en una opción casi inaccesible incumple directamente este mandato.

b) Principio de confianza legítima y seguridad jurídica: Especial relevancia adquiere el principio de confianza legítima, regulado en el inciso e) de este artículo. De este principio se deriva la obligación de las Administraciones de no defraudar las expectativas razonables que generan en los ciudadanos. Si los horarios oficiales indican que una oficina está abierta de lunes a viernes de 9 a 14 horas, pero en la práctica el ciudadano no puede acceder por falta de cita, se rompe esa confianza y se vulnera el principio de seguridad jurídica.

ca. Este principio se vincula también con la transparencia, que exige que la ciudadanía conozca de forma clara y actualizada los servicios disponibles, sus condiciones de acceso y los canales habilitados para ello

c) Principio de proporcionalidad: El artículo 4 concreta el principio de proporcionalidad, que se perfila en los propios términos que se predicán de la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, toda medida limitativa de derechos debe ser idónea para alcanzar el fin legítimo propuesto; necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos restrictiva con igual eficacia y proporcionada en sentido estricto, es decir, que los beneficios superen los perjuicios que genera.

Aplicado a la cita previa, este principio obliga a la Administración a justificar que no existen alternativas menos gravosas que el bloqueo completo de la atención presencial. Entre esas alternativas se encuentran: cupos diarios sin cita, ampliación de horarios, refuerzo de personal en momentos de saturación, y sistemas de triaje presencial. Si estas fórmulas existen y no se aplican, la cita previa obligatoria no supera el test de proporcionalidad.

Además, el principio de accesibilidad y usabilidad, aunque no recogido expresamente en la LRJSP, es

esencial en cualquier modelo de administración, y sobre todo en los entornos de administración digital. La cita previa debe diseñarse de forma que no excluya a personas mayores, con discapacidad o con baja alfabetización digital. La brecha digital es una preocupación central, y toda estrategia de administración digital debe contemplar medidas para minimizarla, como asistencia presencial, telecentros, herramientas multilingües y formación ciudadana

El Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo: accesibilidad y garantías

El Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, desarrolla las previsiones de las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Su objetivo es garantizar una Administración digital accesible, eficiente, segura y centrada en el ciudadano. En este marco, el reglamento establece principios y obligaciones que resultan directamente aplicables al análisis de la cita previa obligatoria como mecanismo de acceso a la Administración.

Así, el artículo 2 consagra un conjunto de principios que deben regir toda actuación administrativa electrónica, a saber:

a) Accesibilidad: los servicios deben diseñarse para garantizar la igualdad y la no discriminación, especialmente para personas mayores o con discapacidad.

b) Facilidad de uso: los sistemas deben ser intuitivos y comprensibles, minimizando la necesidad de conocimientos técnicos.

c) Proporcionalidad: las medidas organizativas deben ser adecuadas y no excesivas respecto al fin perseguido.

d) Neutralidad tecnológica e interoperabilidad: los sistemas deben ser compatibles, abiertos y no discriminatorios.

e) Personalización y proactividad: la Administración debe anticiparse a las necesidades del ciudadano, no imponerle obstáculos.

La imposición generalizada de la cita previa, sin alternativas razonables, puede vulnerar estos principios al excluir de facto a quienes no pueden acceder al canal digital.

El reglamento reafirma, asimismo, en sus artículos 3 y 4, el derecho de las personas físicas no obligadas al canal electrónico a optar por la vía presencial. Además, impone a las Administraciones el deber de prestar asistencia activa a través de múltiples canales, incluyendo el presen-

cial, el telefónico y el electrónico. La cita previa obligatoria, cuando se convierte en filtro excluyente, contradice este mandato y vacía de contenido el derecho de canal.

Se instituyen en el artículo 40 las oficinas de asistencia en materia de registros- Estas oficinas, reconocidas como órganos administrativos, tienen funciones esenciales para garantizar el acceso presencial a la Administración. Entre ellas destacan la digitalización y registro de documentos presentados en papel, la emisión de recibos que acrediten la presentación de escritos, la identificación y firma electrónica asistida para personas no obligadas al canal digital y la práctica de notificaciones cuando el interesado o su representante comparezcan de forma espontánea en la Oficina. Convertir la cita previa en requisito obligatorio para acceder a estas oficinas desnaturaliza su función como puerta de entrada universal a la Administración y vulnera el principio de buena administración, al impedir el ejercicio efectivo de derechos por razones puramente organizativas

En definitiva, el Real Decreto 203/2021 refuerza la idea de que la cita previa obligatoria, más allá de situaciones excepcionales, carece de encaje normativo. Su imposición

generalizada supone una restricción desproporcionada, que vulnera principios de accesibilidad, continuidad del servicio y libre elección de canal, pilares básicos del modelo de administración electrónica previsto por el legislador.

UNA LECTURA CONJUNTA DEL MARCO NORMATIVO ORDINARIO

La lectura conjunta de la LPACAP, la LRJSP y el RD 203/2021 permite establecer varias conclusiones claras.

Primero: la cita previa no puede excluir el canal presencial para las personas físicas no obligadas al electrónico. Así lo reconoce expresamente el artículo 14.1 de la LPACAP, y cualquier restricción que lo desvirtúe sería contraria a derecho.

Segundo: la cita previa no puede bloquear el registro. Los artículos 16 y 31 de la LPACAP y el artículo 40 del RD 203/2021 obligan a ofrecer la posibilidad de presentar documentos. Si no hay cita, pero sí hay plazo legal, la Administración debe habilitar alternativas.

Tercero: la cita previa no puede afectar al cómputo de plazos. El artículo 41 del RD 203/2021 y el artícu-

lo 31 de la LPACAP vinculan el inicio del cómputo a la fecha de presentación, no a la disponibilidad de cita.

Cuarto: la cita previa no puede convertir el deber de asistencia en un obstáculo. Si el artículo 12 impone la obligación de ayudar al ciudadano, no puede vaciarse este mandato mediante un sistema que en la práctica impide el acceso al funcionario que presta esa ayuda.

Quinto: la cita previa debe superar el test de proporcionalidad exigido por el artículo 4 de la LRJSP. Si existen medidas menos restrictivas que permiten alcanzar el mismo objetivo, la cita previa obligatoria no es constitucional ni legalmente legítima.

En resumen, la comprensión de este bloque legal deriva en una premisa inequívoca: el único modelo compatible con la CE y las leyes es un modelo dual. La cita previa debe ser una opción útil para quienes deseen planificar, pero no puede convertirse en una barrera excluyente. Quien necesite atención presencial inmediata —ya sea por un plazo perentorio, por una urgencia o por vulnerabilidad digital— debe encontrar una ventanilla abierta y un funcionario que lo atienda.

Este modelo dual no es solo una buena práctica administrativa, es una exigencia jurídica derivada de la LPACAP, de la LRJSP y del RD 203/2021. La Administración que se aparta de este estándar se expone a litigiosidad, a posibles condenas por responsabilidad patrimonial y, lo que es más grave, a perder la confianza ciudadana en su capacidad de servicio.

LA CITA PREVIA OBLIGATORIA Y LA VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El problema de la cita previa obligatoria puede ser llamado a examen no solo a la luz de los principios de buena administración, sino también desde el punto de vista de los principios estrictamente procedimentales del procedimiento administrativo, desplegados en la Ley 39/2015 (LPACAP). Es sabido que estos principios modulan la realización de los derechos y garantías esenciales del ciudadano en su relación con la Administración.

a) En primer lugar, el principio de audiencia y contradicción, reconocido en los artículos 53.1.c), 75 y 77 de la LPACAP, asegura que los interesados puedan formular alegaciones, presentar documentos y proponer o practicar pruebas durante la instrucción, así como ser oídos antes de la resolución. La exigencia de obtener una cita previa para poder ejercer estos derechos,

especialmente cuando dicha cita resulta inalcanzable en la práctica, convierte el trámite de audiencia en un mero formalismo y priva de efectividad al contradictorio, elemento esencial para la defensa de los derechos del ciudadano.

b) En segundo lugar, el derecho de acceso al expediente y a la información procedimental, previsto en el artículo 53.1.a) de la LPACAP, garantiza que el ciudadano pueda conocer el estado de la tramitación y acceder al expediente en cualquier momento. Cuando el acceso presencial al expediente depende de la disponibilidad de una cita previa, y esta no puede obtenerse en plazo, el derecho queda vacío de contenido, generando un obstáculo directo para la defensa adecuada del interesado.

c) En tercer lugar, los principios de impulso de oficio, celeridad y eco-

nomía procedimental, recogidos en los artículos 71.1 y 72 de la LPA-CAP, obligan a la Administración a impulsar de oficio todos los trámites, a evitar dilaciones indebidas y a tramitar con agilidad y eficacia. La imposición de una cita previa obligatoria desplaza al ciudadano la carga de activar el procedimiento y provoca retrasos incompatibles con la celeridad exigida por la ley, quebrando así la lógica de que es la Administración —y no el administrado— quien debe garantizar la continuidad del procedimiento.

d) En cuarto lugar, el principio de subsanación y el correlativo rechazo del formalismo excesivo, previstos en el artículo 68 de la LPACAP, obligan a la Administración a requerir la corrección de defectos formales y a conceder un plazo para subsanar, manteniendo la fecha inicial de presentación en caso

de canal indebido. Este principio se ve gravemente comprometido cuando la ausencia de cita previa impide la presentación inicial de escritos o solicitudes, pues la consecuencia práctica es un formalismo desproporcionado que impide subsanar y desplaza al ciudadano la responsabilidad por deficiencias organizativas ajenas a su voluntad.

e) En quinto lugar, la seguridad en los plazos y la tutela del derecho a obtener una resolución constituyen una de las garantías esenciales del procedimiento administrativo, expresamente reconocida en los artículos 16, 21 y 29 a 32 de la LPACAP. Estos preceptos regulan tanto la obligación de resolver en plazo como el régimen de cómputo y presentación de escritos, asegurando que el ciudadano pueda ejercitar sus derechos dentro del marco temporal fijado. El sistema de cita previa obliga-

toria, cuando bloquea o condiciona el acceso al registro, distorsiona esta lógica y genera un riesgo real de indefensión, al impedir que el administrado cumpla en tiempo con sus obligaciones pese a su diligencia. En particular, si el ciudadano, a la hora de presentar una solicitud, un escrito de alegaciones o un recurso con sujeción a plazo preclusivo, debe prever la obtención de cita con una antelación que en muchos casos excede del margen concedido por la ley. Así, se han documentado supuestos en los que la primera fecha disponible en determinadas oficinas municipales o estatales era posterior al vencimiento del plazo de subsanación (art. 68.1 LPACAP) o al término fijado para interponer un recurso, lo que sitúa al administrado en una situación de imposibilidad material de cumplimiento.

En este punto, cabe recordar que la solicitud de cita previa no sustituye ni interrumpe el plazo legalmente establecido. Así por ejemplo en sentencia de la Audiencia Nacional, de 28 de mayo de 2015, se establece que la presentación acreditada en las dependencias de la Policía Nacional carece de efectos en cuanto a cumplimiento del correspondiente plazo, porque a tal fin solo se tendrá en cuenta la entrada de la documentación en el registro general o cualquiera auxiliar de la Adminis-

tración General del Estado competente para resolver.

A ello se añade un problema probatorio: acreditar que la Administración no ofrecía cita dentro del plazo resulta sumamente complejo. Mientras que el cierre físico de una oficina de registro puede constatarse con facilidad, la indisponibilidad de fechas en una aplicación informática o en un servicio telefónico no genera certificados ni constancias fehacientes. De este modo, recae sobre el ciudadano una carga de prueba desproporcionada —mediante pantallazos o grabaciones de escasa fiabilidad— para demostrar que la Administración le imposibilitaba presentar su solicitud en tiempo (sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de febrero de 2008, Sala de lo Contencioso Administrativo).

En consecuencia, los plazos procedimentales —lejos de ser una simple pauta organizativa— constituyen una garantía jurídica de primer orden, reconocida por la LPACAP (art. 29) y por la propia CE (art. 105.c), en la medida en que aseguran la seguridad jurídica y la tutela efectiva frente a la Administración. Un sistema de cita previa que, en la práctica, imposibilite el cumplimiento de estos plazos vulnera esa garantía y genera un riesgo cierto de indefensión material. La doctrina constitu-

cional exige que toda interpretación de las normas procedimentales siga un criterio *pro actione*, es decir, que favorezca el ejercicio de los derechos del ciudadano frente a rigideces formales (STC 6/1986, de 21 de enero; STC 55/2025, de 10 de marzo). La indisponibilidad de citas dentro del plazo es, por tanto, incompatible con ese canon y convierte en arbitraria una restricción que la ley no autoriza.

f) En sexto lugar, el principio de instrucción suficiente y de práctica de la prueba, reconocido en los artículos 75 a 78 de la LPACAP, exige que la Administración desarrolle la instrucción necesaria y permita al interesado aportar la prueba pertinente. Si el ciudadano no puede hacerlo porque la obtención de cita se demora más allá del plazo concedido, se produce una lesión directa de este principio y una instrucción deficiente que compromete la validez de la resolución final.

e) Por último, el deber de motivación de los actos procedimentales, exigido por los artículos 35 y 88 de la LPACAP, implica que toda decisión administrativa que limite derechos debe estar expresamente justificada. La imposición de un sistema de cita previa obligatoria como condición de acceso, sin cobertura legal expresa ni motivación suficiente que

justifique su carácter restrictivo, constituye una infracción de este deber y aproxima la práctica a la arbitrariedad proscrita por el artículo 9.3 CE.

En conjunto, la exigencia de cita previa obligatoria interfiere con la vigencia de los principios esenciales del procedimiento administrativo y genera un escenario en el que la Administración, en lugar de facilitar el ejercicio de derechos, erige barreras que comprometen el acceso a los trámites, la presentación de documentos y el cumplimiento de plazos. Por ello, lejos de ser una herramienta neutra de organización, la cita previa obligatoria se configura como un requisito extralegal que distorsiona el correcto desenvolvimiento del procedimiento administrativo común.

Todo lo expresado no conduce a desterrar la cita previa obligatoria del modelo de administración. Es posible que determinados sectores de la tramitación administrativa la requieran y que sea beneficiosa. Ahora bien, la cita previa obligatoria como condición de acceso a oficinas de registro y atención ciudadana no queda justificada solo por la invocación de su utilidad organizativa.

Su implementación debe estar precedida de un control preventivo de indemnidad jurídica. Esto es, garantizar que la medida respeta los ele-

mentos reglados del procedimiento, que se adecúe al fin legítimo perseguido, que esté debidamente motivada, que se sustente en presupuestos válidos y que se ajuste a los principios constitucionales y legales aplicables. La ausencia de norma habilitante, la falta de motivación específica, la persistencia de la medida tras la desaparición de las circunstancias excepcionales que la justificaron, y su impacto desproporcionado sobre derechos fundamentales, configuran un escenario de vulneración múltiple. En consecuencia, si la cita previa obligatoria resulta contraria a derecho, su eliminación no requiere reforma legal alguna, sino la simple aplicación del principio de legalidad y la restauración del acceso directo como forma ordinaria de relación con la Administración.

RIESGOS JURÍDICOS DERIVADOS DEL MODELO ACTUAL

El modelo de cita previa obligatoria no es solo cuestionable desde la lógica de la eficacia; plantea serios riesgos jurídicos que pueden traducirse en nulidades, indemnizaciones y litigiosidad creciente.

En primer lugar, existe un riesgo de nulidad o anulabilidad de actos. Si un ciudadano pierde un plazo legal

porque no consiguió cita, el procedimiento puede quedar viciado de indefensión. Los artículos 14 y 16 de la Ley 39/2015 son claros: las personas físicas tienen derecho a elegir canal y a presentar documentos en registro. Negarles ese derecho convierte en anulable cualquier acto que derive de ese obstáculo.

En segundo lugar, aparece el riesgo de responsabilidad patrimonial. El art. 106.2 CE y los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015 establecen que la Administración debe indemnizar los daños causados por funcionamiento anormal del servicio. Si la falta de citas provoca que alguien pierda una ayuda, un contrato o una oportunidad laboral, el daño es antijurídico y genera derecho a compensación.

El tercer riesgo es el de discriminación indirecta. Al exigir habilidades digitales o capacidad de gestión que no todos poseen, la cita previa golpea con más fuerza a colectivos vulnerables: mayores, personas con discapacidad, migrantes sin familiaridad tecnológica. La medida, aunque neutra en apariencia, produce efectos desiguales que pueden considerarse discriminatorios a la luz del art. 14 CE.

Un cuarto riesgo es la vulneración del derecho al plazo razonable, reconocido tanto en el art. 24 CE

como en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Una cita que se concede a 90 días vista para un trámite esencial, como renovar un permiso de residencia o inscribir a un trabajador, incumple este estándar internacional y puede dar lugar a condenas en sede judicial.

Finalmente, no debe olvidarse el riesgo de inseguridad jurídica. La falta de una regulación clara sobre los efectos de la cita previa en el cómputo de plazos obliga a los tribunales a pronunciarse caso por caso, generando incertidumbre. Esta inseguridad erosiona la confianza legítima que los ciudadanos deben tener en la Administración y alimenta la litigiosidad.

RIESGOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

El impacto de la cita previa trasciende el plano jurídico para instalarse en la vida cotidiana de ciudadanos y empresas. Sus consecuencias son palpables y costosas.

Para las personas, cada retraso supone un obstáculo vital: un pensionista que no puede cobrar a tiempo, una persona desempleada que ve paralizada su prestación, un estudiante que no logra homologar sus

estudios, un trabajador extranjero que pierde un empleo por no poder regularizar su situación. La cita previa obligatoria convierte trámites esenciales en auténticas carreras de obstáculos, afectando a derechos básicos como el sustento, la movilidad o el acceso al trabajo.

Para las empresas, los problemas son igualmente graves. Un autónomo que no consigue registrar un contrato puede perder un cliente. Una pyme que no puede dar de alta a un empleado en la Seguridad Social incumple la ley sin culpa propia. Una gran compañía que necesita visados para trabajadores extranjeros ve comprometida su actividad internacional. La cita previa no distingue: golpea tanto a ciudadanos como a empresas, aunque siempre perjudica más al eslabón más débil.

El efecto económico agregado es notable. Retrasos en la inscripción de empresas, en la obtención de licencias o en la contratación de trabajadores se traducen en menor competitividad, pérdida de productividad y frustración empresarial. Lo que se presenta como un mecanismo de orden interno acaba funcionando como un freno para la actividad económica y social.

CONCLUSIONES

A partir de este análisis, se pueden formular las siguientes conclusiones:

1. La cita previa como requisito obligatorio y permanente carece de respaldo legal específico. No se justifica ni por razones de interés general ni por disposiciones normativas que habiliten su imposición como condición excluyente de acceso a la Administración.
2. La cita previa obligatoria es una medida desproporcionada que no supera el juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta. Puede ordenar la atención, pero no justificar bloqueos de acceso ni retrasos incompatibles con los plazos legales.
3. La exigencia de cita previa obligatoria vulnera derechos reconocidos en la Ley 39/2015 (LPA-CAP) y en la Ley 40/2015 (LRJSP), especialmente los principios de proximidad, servicio efectivo, simplicidad, accesibilidad y sometimiento pleno a la ley y al Derecho. La imposición de barreras formales de acceso contradice el modelo de Administración al servicio de la ciudadanía.
4. La cita previa obligatoria afecta el principio de buena administración. Este principio, reconocido como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea exige que las decisiones administrativas estén debidamente motivadas, sean proporcionales y respeten la interdicción de la arbitrariedad. La cita previa obligatoria, aplicada de forma generalizada y sin evaluación individualizada, no cumple con estos estándares.
5. La práctica revela una tendencia

a la rigidez burocrática, en la que la cita previa se mantiene más como mecanismo de acomodo administrativo y control interno que como respuesta a las necesidades reales de los ciudadanos. Esta inercia dificulta el acceso inmediato a trámites esenciales y compromete la eficacia en la provisión de bienes y servicios públicos.

6. Los efectos sociales y económicos son inaceptables. Los ciudadanos ven bloqueados trámites esenciales que afectan a pensiones, prestaciones sociales, empleo o movilidad. Las empresas sufren retrasos en contrataciones, inscripciones y licencias, con pérdidas económicas que impactan en la competitividad.
7. El principio de buena administración no es solo un derecho del ciudadano, sino también una

obligación jurídica para los órganos administrativos. La Administración debe adoptar soluciones flexibles, proporcionales y ajustadas a la legalidad, evitando la introducción de obstáculos que condicionen injustamente el ejercicio de derechos. Esto implica mantener canales presenciales accesibles, garantizar alternativas razonables y asegurar que ningún ciudadano quede excluido por razones técnicas, digitales o de vulnerabilidad.

8. La verdadera solución al problema del acceso de los ciudadanos a la administración no pasa por más pantallas, sino por más medios: recursos humanos suficientes, tecnología inclusiva y la incorporación de agentes habilitados como colaboradores de la Administración para reforzar la capacidad de atención.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES PARA LA RECONDUCCIÓN DEL MODELO

La reconducción del modelo de cita previa obligatoria requiere una intervención estructural que combine medidas operativas inmediatas con recomendaciones estratégicas de medio y largo plazo. A continuación, se presentan las principales líneas de actuación:

I. MEDIDAS OPERATIVAS

- a)** Implantación de un sistema dual de acceso, en el que la cita previa se mantenga como opción voluntaria para quienes deseen planificar su atención, pero coexista con la atención presencial directa sin cita.
- b)** Establecimiento de cupos diarios abiertos para atención sin cita, reforzados por protocolos de urgencia que garanticen el acceso a trámites esenciales.
- c)** Refuerzo de plantillas y ampliación de horarios en oficinas con alta demanda, para evitar saturaciones y demoras injustificadas.
- d)** Emisión automática de justificantes de solicitud de cita, que permitan acreditar la voluntad de cumplimiento de plazos cuando no se obtenga cita en tiempo razonable.
- e)** Incorporación de tecnología inclusiva y asistencia presencial para personas con dificultades digitales, garantizando la accesibilidad universal.

II. RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS

a) Reforma normativa que regule la cita previa como instrumento organizativo no excluyente, prohibiendo su uso como barrera de acceso a derechos.

b) Refuerzo presupuestario y organizativo en servicios críticos, especialmente en registros, oficinas de atención ciudadana y servicios sociales.

c) Desarrollo de programas de alfabetización digital y acompañamiento para colectivos vulnerables, en colaboración con entidades sociales.

d) Reconocimiento formal de agentes habilitados (gestores administrativos, profesionales del tercer sector) como colaboradores de la Administración en la atención ciudadana.

e) Campaña institucional para recuperar la confianza ciudadana en la atención presencial, promoviendo una cultura de servicio público accesible, próximo y eficaz.





MÁS
INFORMACIÓN



Q' A
S