



Resolución 2023IR-1570-23 del Ararteko, de 9 de octubre de 2023, que concluye su actuación en relación con una queja que denunciaba la inexistencia de citas para realizar un trámite relacionado con la nacionalidad de un menor de 2 años en la oficina del registro civil de Bilbao.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja en la que la persona promotora mostraba su disconformidad con los problemas que había tenido para poder solicitar una cita a través de la página web habilitada al efecto por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

En concreto, la persona reclamante explicó al Ararteko que desde hace más de un año entra todos los días en la plataforma de solicitud de cita previa para llevar a cabo un trámite y entregar documentos relacionados con la nacionalidad de su hijo menor nacido en Bilbao, pero no lo consigue.

Además, acudió presencialmente en varias ocasiones a la oficina del registro civil de Bilbao, remitió correos electrónicos e intentó buscar cita en otros municipios, pero todas estas acciones resultaron infructuosas para conseguir una cita. El personal de la administración le indicó verbalmente que el único medio para conseguir cita era el electrónico.

La persona reclamante señala que la imposibilidad de realizar el trámite afecta al acceso del menor al disfrute de sus derechos del menor ya que no dispone de documentación, y afecta también a los derechos de la familia misma tanto en relación con el reconocimiento de la condición de familia numerosa, el acceso a ayudas, etc.

El Ararteko tuvo la oportunidad de comprobar el funcionamiento del sistema electrónico de cita previa descrito por la persona reclamante. Así, accedió a la página web habilitada por el Departamento de igualdad, justicia y políticas sociales del Gobierno Vasco que figura en la siguiente dirección de internet:

https://www.justizia.eus/qmaticwebbooking/#/preselect/servicegroups/Registro?lang=es_es

Efectivamente, personal de esta institución pudo constatar que, en el Registro Civil de Bilbao sito en C/Barroeta Aldamar 10, no existían citas disponibles para llevar a cabo un trámite relacionado con la nacionalidad para ningún día y hora durante los



próximos años y de manera indefinida. A pie del calendario aparecía el mensaje *"No hay horas disponibles para el servicio seleccionado"*.

Una vez expuestos los motivos de la queja, el Ararteko requirió a la administración conocer el motivo por el cual no se atiende a la ciudadanía de manera presencial y, las gestiones en curso para revertir esa situación.

Asimismo, solicitó conocer las razones por las que se había implantado un sistema de cita previa obligatoria para poder atender a la ciudadanía presencialmente y el motivo por el cual la petición de cita previa estaba configurada, exclusivamente, a través de medios electrónicos.

Además, pidió una explicación sobre las causas que hayan conducido a la situación actual en la que no existe ninguna posibilidad de solicitar una cita para realizar trámites relacionados con la nacionalidad durante los próximos años.

Finalmente, el Ararteko pidió una aclaración sobre las actuaciones que la administración preveía practicar con las personas responsables del funcionamiento de los registros civiles para poder resolver estas situaciones y poder responder adecuadamente a la persona reclamante.

Posteriormente, tuvo entrada en el registro de esta institución el informe de respuesta del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco en el que la administración expone las causas por las que los registros civiles no ofrecen citas disponibles para la tramitación de determinados expedientes y expone aquellas medidas que está previsto adoptar para revertir la situación existente.

En concreto, refiere el Departamento causas organizativas y técnicas, entre ellas, el cambio de la aplicación informática de registro único a otro sistema, de InfoREG a DiciREG, y señala que Euskadi es la primera comunidad autónoma en implantar el nuevo sistema en los Registros Civiles, y la única que lo ha hecho en todo el territorio, incluidos los juzgados de paz.

La administración describe, asimismo, otras causas organizativas para explicar la imposibilidad de concertar una cita en el registro civil, tales como las recientes huelgas de Letrados y Letradas de la Administración de Justicia y funcionariado y la avalancha de peticiones de cita para expedientes de nacionalidad (jura y registro), causada por la automatización de las resoluciones de concesión de nacionalidad en el Ministerio de Justicia.



La administración indica en su respuesta que el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco se encuentra trabajando en un cambio total del sistema de atención en los registros civiles para adaptarlo al Registro Único y garantizar el derecho de la ciudadanía a elegir el canal con el que se relaciona con la administración. Todo ello implica aspectos informáticos y organizativos. El Departamento detalla que el cambio de sistema permitirá:

- **Acudir a los Registros Civiles sin cita previa**, siendo atendido presencialmente, tanto para realizar los trámites más sencillos en el momento, como para conseguir cita para los que no puedan resolverse en el día.
- **Solicitar cita presencialmente y online**, eligiendo primero el trámite que se desea realizar y pudiendo elegir a continuación, y de forma sencilla, el Registro Civil que más le convenga según su localización y citas disponibles (modelo de registro único).
- **Emitir certificados** si no es posible obtener cita, para proteger a los usuarios respecto a los plazos.

Además, se encuentra proyectada la digitalización total de los Registros Civiles de la Comunidad Autónoma de Euskadi, lo que permitirá hacer una gestión automatizada y eficiente de los mismos.

En definitiva, explica la administración que se encuentran en fase de ejecución de diversas tareas para el cambio total del sistema, como la valoración (en tiempo y presupuesto) de las opciones técnicas que existen para el desarrollo dado que coexisten dos sistemas de cita previa, Qmatic y Euskadi.eus, que hay que unificar y adaptar, o desarrollar uno y desechar el otro, para conseguir los objetivos marcados. Implica cambios en la sede electrónica, desarrollo de aplicaciones, modificaciones en las peanas de los Registros Civiles y modificaciones en los accesos del personal de las oficinas al sistema de gestión. También se evaluarán las necesidades organizativas y personales en las oficinas del Registro Civil que implica la implantación de estos cambios.

Sin embargo, el Departamento señala que no dispone aún de información acerca del plazo necesario para llevar a cabo el cambio programado, por lo que ha definido algunas acciones de ejecución inmediata destinadas a atenuar las dificultades que están padeciendo las personas usuarias durante el periodo de transición al nuevo sistema.

Entre ellas figuran:



- Habilitar en las peanas de las tres capitales de Bizkaia, Araba y Gipuzkoa un botón adicional para acudir sin cita previa. Actualmente en las peanas hay dos botones que dan acceso a las colas: uno para validar la cita previa y otro para mayores de 65 años que acuden sin cita. Se va a añadir un tercero para ser atendido sin cita previa. Se atenderán por esta vía los trámites más sencillos y las peticiones de cita que se hagan presencialmente en el registro. Habrá al menos una persona atendiendo a esta tercera cola, dependiendo de la dimensión de cada registro, que determinará el máximo de personas usuarias que pueden ser atendidas diariamente en cada uno.
- Informar en el portal y la sede judicial electrónica de los trámites para los que no es necesario pedir cita previa.
- Informar en el portal y en la sede de los trámites que sí requieren ir con cita previa, y de la posibilidad de conseguir esa cita en los propios registros presencialmente.
- Informar en el portal y en la sede de que no es necesario estar empadronado en un municipio para poder acudir a su Registro Civil.
- Asegurar el conocimiento, por parte de las personas trabajadoras de los Registros Civiles, de la obligación de atender a las personas usuarias que acuden presencialmente al Registro Civil, ya sea tramitando su solicitud si es posible, o dando cita para otro momento si es necesario y de atender a todas las personas, aunque estén empadronadas en otro municipio.

El Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco concluye diciendo que las actuaciones descritas se completarán durante el mes de octubre.

Entendiendo esta defensoría, por tanto, que dispone de los hechos y fundamentos de derecho suficientes, emite las siguientes:

Consideraciones

1. A la vista de los antecedentes expuestos, el Ararteko expresa su satisfacción por la colaboración prestada por la administración con objeto de resolver la problemática explicada por la persona reclamante. No obstante, observa que se trata de medidas y proyectos que se llevarán a cabo en un futuro próximo y que, por lo tanto, quedan pendientes de su efectiva ejecución e implantación.

En todo caso, el Ararteko llevará a cabo las actuaciones oportunas para comprobar el cumplimiento de los compromisos inmediatos y futuros expuestos en la

contestación trasladada a esta institución por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

Sin perjuicio de los citados compromisos adquiridos por la administración, el Ararteko estima adecuado aportar diversas consideraciones que pueden facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones de la persona reclamante y, por ende, de la ciudadanía. Aunque previsiblemente formarán parte de los elementos que el Departamento tendrá presentes a la hora de planificar actuaciones presentes y futuras, parece útil señalarlas en este momento para que puedan ser debidamente integradas en los proyectos que a tal efecto desarrolle la administración vasca.

2. El Ararteko es conocedor del hecho de que toda transformación organizativa y técnica puede conllevar dificultades. Existen, igualmente, situaciones que pueden coyunturalmente afectar a la organización de los recursos humanos y técnicos. El Ararteko es de la opinión de que tales cambios y problemáticas internas no deben generar situaciones de desigualdad ni discriminatorias. Tampoco deben erigir nuevas barreras en la atención a la ciudadanía y que, además, conlleven un menoscabo de sus derechos.

En el caso presente, la persona reclamante debe cumplir una obligación legal y, para ello, recurre a la orientación de los servicios más cercanos de la administración. En ese contexto, la ciudadanía tiene el derecho a relacionarse con la administración a través del medio que considere oportuno para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Sin embargo, la persona reclamante encuentra barreras e impedimentos tecnológicos y de ausencia de atención presencial para cumplir sus obligaciones.

En este sentido, la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco (en adelante, LSPV) establece en su [artículo 64](#) relativo a los derechos y deberes de la ciudadanía que la ciudadanía, en su relación con el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tiene los derechos y deberes establecidos en la presente ley, además de los que le reconozca la legislación básica del Estado y la legislación de la Unión Europea, y derivado de los principios contemplados en la citada ley, tiene el derecho a una buena administración, que incluye, entre otros derechos:

(...)

i) Derecho a la simplicidad de los trámites y procedimientos de la Administración pública y a no presentar los documentos no exigidos por las normas aplicables a los procedimientos o que se hallen ya en poder de la Administración pública.

j) Derecho a poder acceder de forma igualitaria a unos servicios públicos de calidad, incluyendo un servicio que garantice una atención adecuada, y siendo dichos servicios prestados sin interrupciones y de forma que sean continuamente evaluables.

(...)

m) Derecho a conocer cuáles son sus derechos y deberes en relación con los servicios prestados por las administraciones públicas y a ser asesoradas o asesorados y, en su caso, ayudadas, para el efectivo ejercicio de sus derechos y la correcta recepción de dichos servicios públicos, sin perjuicio del asesoramiento que, sobre estas mismas materias, puedan prestar de forma profesional empresas o personas particulares.

Vistos los preceptos citados, el Ararteko considera oportuno señalar aspectos de mejora en la atención ciudadana prestada por el personal de la administración de justicia, tanto desde el punto de vista de la atención presencial, como de los sistemas de cita previa y también en el ámbito de los servicios públicos suministrados a través de medios electrónicos.

3. En el presente supuesto, en las oficinas del registro civil se indicó a la persona reclamante que no podía ser atendida presencialmente para el trámite solicitado y que debía pedir cita previa a través de una página web.

En ese contexto, preocupa a esta institución el énfasis puesto en las herramientas y sistemas electrónicos habilitados para atender a la ciudadanía, dejando en un segundo plano el derecho a ser atendido por personal de la administración para facilitar un ejercicio efectivo ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, tanto a través de medios presenciales como electrónicos.

Efectivamente, en el supuesto de que resulte preciso relacionarse con la administración a través de medios electrónicos, cabe recordar que la administración debe garantizar que la ciudadanía puede relacionarse con la misma por vía electrónica mediante la implantación de canales de acceso que resulten necesarios. Por ello, si se dirige a la ciudadanía a utilizar un medio electrónico para solicitar cita, deberían habilitarse medios que permitan resolver dudas y facilitar así el acceso electrónico a dicho sistema en atención a lo dispuesto en el [artículo 12 LPAC](#):

“Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen”.

4. Por otro lado, con respecto al sistema de cita previa impuesto por la administración, el Ararteko estima adecuado aportar algunas consideraciones en atención a las explicaciones ofrecidas por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

La cita previa impuesta por las distintas administraciones tuvo su origen en la adopción de medidas necesarias, idóneas y proporcionales de protección de la salud pública durante la pandemia originada por el coronavirus SARS-CoV-2 (Covid 19). En ese contexto, el Ararteko ya señaló la necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la COVID-19 mediante la Recomendación general del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre de 2020¹.

La recomendación dirigida a las administraciones públicas vascas para que arbitren mecanismos que permitan que la ciudadanía no se vea perjudicada en sus derechos o expectativas por la imposición de sistemas de cita previa fue posteriormente reiterada en el estudio elaborado por esta institución en 2021 titulado *“Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas”*².

A juicio de esta institución, la cita previa puede ser una solución que aporte una mejor gestión y servicio público a la ciudadanía, **si queda a la voluntad de las personas interesadas**. Sin embargo, la decisión de imponer la cita previa obligatoria para presentar solicitudes y documentos no parece una medida sustentada en el interés general y fundamentada en normas o disposiciones previstas en nuestro Ordenamiento Jurídico ni concordante con el derecho a una buena administración, derecho que, en particular, incluye la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones (artículo 41 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea³) e invocado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo consolidando su encaje en los artículos [9](#) y [103](#) de la Constitución y en los [principios](#) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP).

Por todas, cabe destacar la Sentencia de 3 de diciembre de 2020 (RC 8332/2019)⁴ que dice en el fundamento jurídico segundo:

¹ <https://ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-42020-de-5-de-noviembre-de-2020>

² <https://www.ararteko.eus/es/administracion-digital-y-relaciones-con-la-ciudadania-su-aplicacion-las-administraciones-publicas-vascas-0>

³ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003>

“Y no está de más traer a colación el principio a la buena administración 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 sentencias de 30 de abril de 2012, dictada en el recurso de casación 1869/2012 (ECLI:ES:TS:2012:3243); hasta la más reciente sentencia, con abundante cita, 1558/2020/, de 19 de noviembre último, dictada en el recurso de casación 4911/2018 (ECLI:ES:TS:2020:3880); que se ha querido vincular, en nuestro Derecho interno, a la exigencia que impone el artículo 9.3º de nuestra Constitución 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 articular con le impone los principios de sometimiento "pleno" a la ley y al Derecho. Y en ese sentido, 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.

Pero 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 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. (...). (El subrayado es del Ararteko).

De este modo, el mantenimiento de la cita previa para la realización de determinados trámites puede infringir derechos reconocidos a la ciudadanía por la LPAC o por la LRJSP, que obliga a respetar los principios de proximidad y servicio efectivo.

Asimismo, el Defensor del Pueblo en su [informe anual de 2022](#), señaló 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

⁴ [ECLI:ES:TS:2020:4161](#)



(...)

El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones ante administraciones concretas, señalando que la cita previa puede ser una vía preferente de atención a las personas, pero no un requisito absoluto. Además, considera 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". (El subrayado es del Ararteko).

También la Síndic de Greuges de Catalunya se ha posicionado en este sentido en su Resolución del expediente AO-00164/2022 relativa a la cita previa como requisito para ser atendido en las administraciones catalanas⁵.

Así las cosas, en el supuesto de la queja presentada, la persona reclamante ha sido obligada a solicitar una cita previa para poder personarse en las dependencias de la administración sin permitirle elegir el día y hora que considere oportuno. Además, como ha quedado señalado en los antecedentes, ni siquiera existe disponibilidad de citas para ningún día y hora de los próximos meses o años. Además, no se le permitió ni siquiera concertar citas de manera presencial en las propias oficinas del registro.

En definitiva, en este caso la administración incumplió sin motivo su obligación de prestar la atención debida al reclamante, de manera contraria a la legalidad.

En todo caso, la solución expuesta por la administración para resolver la tesitura actual, de colocar peanas de reserva para la atención sin cita previa parecen lógicas y adecuadas a tenor de lo razonado por el Ararteko.

Además, el Ararteko estima que resultan loables las iniciativas de la administración de acompañar la solución técnica y organizativa, de aportar información a la ciudadanía que facilite el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes y, además, de llevar a cabo acciones de formación interna en materia de atención ciudadana.

5. Por último, la implantación y desarrollo de un sistema tecnológico para la realización de cualquier actuación ante la administración como una solicitud de cita, no puede generar discriminaciones ni comportar barreras que impidan el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones hacia la ciudadanía.

En opinión del Ararteko, los proyectos de desarrollo y transformación tecnológica expuestos por la administración en su respuesta parecen adecuados para resolver la problemática suscitada en la presente queja. Sin embargo, cabe resaltar algunos

⁵ https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8945/DT_839457_cor_es.pdf

preceptos normativos que conviene recordar en cualquier fase de ejecución e implantación de servicios públicos a través de medios electrónicos.

En primer lugar, el [Preámbulo](#) del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos dice

“La satisfacción del interesado, por tanto, en el uso de los servicios públicos digitales es fundamental para garantizar adecuadamente sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones en su relación con las Administraciones Públicas. Por ello, es prioritario disponer de servicios digitales fácilmente utilizables y accesibles, de modo que se pueda conseguir que la relación del interesado con la Administración a través del canal electrónico sea fácil, intuitiva, efectiva, eficiente y no discriminatoria”.

El [artículo 68](#) de la LSPV dispone que la administración electrónica, en términos generales, se define como una herramienta y vía para alcanzar la proximidad, transparencia, celeridad y eficiencia y que *“no excluirá el modelo de estructura y servicio de la administración ordinaria”*. Así, regula, algunos principios de la administración electrónica destacables como el de igualdad o el de simplificación en los siguientes términos:

- “a) Principio de igualdad, con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para las ciudadanas y ciudadanos que se relacionen con el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi por medios no electrónicos, sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de medios electrónicos
(...)
g) Principio de simplificación, de los trámites y procedimientos con ocasión de la aplicación de medios electrónicos”.*

En definitiva, el Ararteko considera que toda solución tecnológica o desarrollo informático orientado a la prestación de cualquier servicio público debe respetar los principios antedichos, tender a la simplificación de cualquier actuación, atención o tramitación que efectúe la ciudadanía. Además, los sistemas de información no deben generar discriminación o desigualdad alguna para la ciudadanía, sino facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes independientemente del canal que la ciudadanía elija en último término para relacionarse con la administración.

En base a todo lo anterior, el Ararteko formula las siguientes



Conclusiones

1. En virtud del interés superior del menor, se sugiere atender de manera inmediata la tramitación de la nacionalidad del niño con objeto de facilitar el reconocimiento de la unidad familiar y el acceso a ayudas y servicios públicos que correspondan evitando así situaciones de posible vulnerabilidad.
2. El Ararteko toma nota con interés de las medidas descritas y planificadas por el Departamento para dar solución al problema planteado.
3. Visto que las medidas y proyectos detallados por la administración para resolver la problemática expuesta en la queja serán acometidos en un futuro próximo, el Ararteko realizará un seguimiento de las mismas.
4. Con un ánimo de colaboración, el Ararteko formula las siguientes reflexiones generales en relación con la atención ciudadana y los servicios públicos electrónicos:
 - Previamente a la ejecución y desarrollo de proyectos tecnológicos de transformación y organización interna, la administración debe identificar el posible impacto que dichos proyectos tendrán en los derechos de la ciudadanía y ello con objeto de evitar discriminaciones y facilitar el acceso igualitario a unos servicios públicos de calidad sin crear barreras e impedimentos.
 - La transformación tecnológica de sistemas informáticos de la administración y la organización de recursos humanos o ausencia de personal no puede conllevar una falta de atención presencial a la ciudadanía que desea ejercer sus derechos o cumplir sus obligaciones.
 - Los servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía a través de medios electrónicos deben ser accesibles, intuitivos, efectivos, eficientes y no discriminatorios. Además, deben acompañarse de canales de orientación y atención ciudadana que faciliten su uso a fin de no crear barreras digitales para la población.
 - La cita previa debe ofrecerse como una alternativa voluntaria para la ciudadanía, sin imponerse para todos los trámites y procedimientos. Además, debe facilitarse su solicitud en las propias dependencias de la administración, sin habilitar única y exclusivamente medios electrónicos para su solicitud.