



Resolución 2023R-1153-23 del Ararteko, de 19 de julio de 2023, por la que recomienda al Ayuntamiento de Bilbao que habilite el trámite electrónico de alta en el padrón municipal de habitantes con objeto de facilitar el ejercicio de derechos y obligaciones de la ciudadanía a través de medios electrónicos.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja en la que el promotor solicitó la intervención de la institución ante la imposibilidad de efectuar un trámite de alta en el padrón municipal de habitantes del Ayuntamiento de Bilbao a través de medios electrónicos.

La persona reclamante explicó en su escrito de queja que intentó realizar el trámite de alta en el padrón mediante la presentación de una instancia a través del registro electrónico general del Ayuntamiento de Bilbao e incorporó además otros documentos al efecto como el documento nacional de identidad. Posteriormente, el reclamante recibió una respuesta a través de correo electrónico mediante la cual la entidad local le indicaba que se trataba de un trámite presencial y que, por lo tanto, debía solicitar una cita previa para presentar su solicitud.

Esta persona requirió conocer el modo de efectuar el trámite a través de la sede electrónica de la administración, pero tanto a través correo electrónico como por teléfono, se le reiteró la respuesta de que se trataba de un trámite que debía efectuar presencialmente.

2. El Ararteko analizó la sede electrónica de la entidad local y comprobó que, efectivamente, el trámite denominado "Solicitud de alta y cambio de domicilio en el Padrón Municipal de Habitantes"¹ no podía efectuarse a través de medios electrónicos.

3. A la vista de los hechos expuestos en la queja, el Ararteko remitió una petición de colaboración al Ayuntamiento de Bilbao en la cual se aportaron algunas consideraciones preliminares en materia de administración electrónica y, además, se solicitó conocer:

¹https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Tramite_FA&categoria=temas&cid=1279197837078&language=es&menuAcordeonActivo=-1&pageid=1279127425574&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Tramite_FA%2FBIO_TramiteSrvTram&erfil=ciudadano&pesta%20na=4&idProc=1279197831212

- El motivo por el que la ciudadanía que desea efectuar el trámite electrónico de alta en el padrón municipal de habitantes ante el Ayuntamiento de Bilbao debe personarse en las dependencias de la administración.
- El motivo por el cual no se encuentra habilitado el trámite electrónico de alta en el padrón municipal en la sede electrónica de esa administración local.
- El motivo por el cual el ayuntamiento indica que el trámite de alta en el padrón se encuentra ubicado en la sede electrónica de esa administración y, sin embargo, no es posible realizarlo a través de medios electrónicos.

4. Posteriormente, tuvo entrada en el registro de esta institución el informe de respuesta de la administración, en el cual, en síntesis, se hacía referencia a la legislación aplicable a la administración local en materia de padrón para motivar la necesidad de comprobar la documentación aportada por las personas interesadas de manera presencial, lo cual posibilita *“la inmediata comprobación de lo aportado, su estudio y, caso de que se cumplan todos los requisitos legales, la inmediata inscripción padronal. Todo ello, en ejercicio de las facultades atribuidas tanto en el artículo 17 LBRL y del 59.2 Reglamento de Población y Demarcación Territorial”*.

Asimismo, el ayuntamiento refiere que, en el catálogo de trámites municipales, se encuentran los específicos en materia padronal, y el referente al alta en el Padrón Municipal de Habitantes cuenta con la información y la documentación precisa para su tramitación.

La entidad local incorpora en su respuesta documentos adjuntos para acreditar lo antedicho mediante capturas de pantalla. Efectivamente se comprueba que se trata de un trámite a realizar obligatoriamente de modo presencial mediante la solicitud de una cita previa, lo cual se justifica por la corporación local en que se establece ese medio de acuerdo con lo previsto en la legislación aplicable a la administración local en materia de padrón.

Por otro lado, indica el Ayuntamiento de Bilbao que coopera con la Jefatura Provincial de Tráfico de Bizkaia y así, ofrece, en el mismo momento del empadronamiento a aquel habitante que lo autorice, la comunicación a dicha Jefatura del cambio de domicilio a fin de que se actualicen los datos de su permiso de circulación y/o conducción en el Registro de Conductores, en el registro de Vehículos o en ambos. Se trata de una autorización expresa y que se recoge en hoja diferenciada de la solicitud de inscripción padronal. El Ayuntamiento incorpora la autorización del reclamante a estos efectos mediante un documento adjunto con objeto de demostrar que acudió presencialmente a sus servicios de atención ciudadana.

El ayuntamiento finaliza su escrito de contestación indicando que, con las actuaciones descritas, pretende *“buscar un equilibrio entre el cumplimiento legal*



de actualización constante del Padrón Municipal de Habitantes y el máximo respeto y garantía del derecho de los ciudadanos y ciudadanas de Bilbao”.

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

Consideraciones

1. La legislación básica en materia de procedimiento administrativo común regula el derecho a relacionarse con la administración pública a través de medios presenciales o electrónicos para cualquier trámite y procedimiento.

El [artículo 14.1](#) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), establece con respecto al derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas:

*“1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.
(...)”.*

El artículo citado conforma un derecho general de elección del canal presencial o electrónico por el conjunto de la ciudadanía, aplicable en cualquier tipo de trámite y procedimiento para el ejercicio de cualquier derecho u obligación y ante cualquiera de las entidades definidas en el [artículo 2.3](#) de la LPAC sin excepción, y, por lo tanto, a aquellas entidades que integran la administración local como el Ayuntamiento de Bilbao.

Este derecho tan ampliamente reconocido a las personas conlleva una obligación correlativa, un deber, que recae en todas las entidades públicas de disponer de los recursos y herramientas electrónicas necesarias para hacerlo efectivo.

Así, la relación electrónica con la administración como un derecho-deber se establece en el [artículo 3.2](#) del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante RAFME) en los siguientes términos:

“1. (...)”.



2. Las personas físicas no obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas podrán ejercitar su derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública de que se trate al inicio del procedimiento y, a tal efecto, lo comunicarán al órgano competente para la tramitación del mismo de forma que este pueda tener constancia de dicha decisión. La voluntad de relacionarse electrónicamente o, en su caso, de dejar de hacerlo cuando ya se había optado anteriormente por ello, podrá realizarse en una fase posterior del procedimiento, si bien deberá comunicarse a dicho órgano de forma que quede constancia de la misma. En ambos casos, los efectos de la comunicación se producirán a partir del quinto día hábil siguiente a aquel en que el órgano competente para tramitar el procedimiento haya tenido constancia de la misma.

3. (...)”.

De acuerdo con los antecedentes expuestos, en el caso presente ha quedado acreditada la voluntad de la persona interesada de relacionarse con el Ayuntamiento de Bilbao a través de medios electrónicos desde el inicio del procedimiento y, sin embargo, la entidad local no ha facilitado el ejercicio del derecho y le ha obligado a realizar el trámite de alta en el padrón municipal de habitantes de manera presencial.

2. En el ámbito del derecho a relacionarse con la administración a través de medios electrónicos, sorprende a esta institución la imposibilidad manifiesta de realizar el trámite padronal pretendido por la persona reclamante, puesto que se trata de un derecho no sólo reconocido en la legislación básica anteriormente citada, sino también en la vigente Ordenanza de Administración Electrónica de la entidad local² aprobada en 2010 y publicada en el Boletín Oficial de Bizkaia número 235 de 9 diciembre del mismo año³ cuyo artículo 5, relativo a los principios organizativos dispone:

“Artículo 5. Principios organizativos de la Administración electrónica

La actuación de la Administración municipal de Bilbao en general, y la referida al impulso de la Administración electrónica en particular, deberá regirse por los siguientes principios generales:

a) Servicio a la ciudadanía. Impulsará el acceso electrónico a la información, los trámites y los procedimientos administrativos para posibilitar la consecución más eficaz de los principios de transparencia administrativa, proximidad y servicio a ciudadanos y ciudadanas

²[https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?cid=3000679385&language=es&pagename=Bilbao net%2FPage%2FBIO_Listado](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?cid=3000679385&language=es&pagename=Bilbao%2FPage%2FBIO_Listado)

³https://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/2010/12/20101209a235.pdf?hash=d054b74f6552dfe1d61a33b23879415b#page=51

b. (...)

c. *Simplificación administrativa. Aprovechará la eficiencia que comporta la utilización de técnicas de Administración electrónica, en particular eliminando todos los trámites o las actuaciones que se consideren no relevantes y rediseñando los procesos y los procedimientos administrativos, de acuerdo con la normativa aplicable con el objetivo de maximizar la eficacia y eficiencia en los procesos administrativos.*

d. *Impulso de medios electrónicos. Impulsará de manera preferente el uso de los medios electrónicos en el conjunto de sus actividades y, en especial, en sus relaciones con la ciudadanía, por lo que deberá aplicar los medios personales y materiales pertinentes y adoptar las medidas necesarias para que sean efectivos. En este sentido, la Administración municipal podrá establecer incentivos para fomentar la utilización de medios electrónicos”.*

El artículo 7 de la ordenanza establece algunos principios generales del procedimiento administrativo electrónico que interesa destacar:

“Artículo 7. Principios generales del procedimiento administrativo electrónico.

La realización electrónica de los trámites administrativos en el marco de la Administración municipal debe regirse por los siguientes principios generales:

a. *Legalidad. La Administración municipal asegurará el mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de ciudadanos y ciudadanas establecidas en la legislación que regule el régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.*

b. *Intermodalidad de medios. En los términos previstos en esta Ordenanza un procedimiento iniciado por un medio podrá continuarse por otro diferente, siempre y cuando se asegure la integridad y seguridad jurídica del conjunto del procedimiento. Los trámites y los procedimientos accesibles por vía electrónica podrán llevarse a cabo por los canales y medios electrónicos que determine el Ayuntamiento”.* (El subrayado es del Ararteko).

Finalmente, el artículo 9 regula los derechos de la ciudadanía en el marco del acceso y la utilización de la administración electrónica municipal y contempla el derecho a relacionarse con la Administración municipal a través de medios electrónicos.

“Artículo 9. Derechos

1. *En el marco del acceso y la utilización de la Administración electrónica municipal, se reconocen los derechos enunciados por la normativa aplicable al acceso electrónico de ciudadanos y ciudadanas a los servicios públicos, y, en especial, los siguientes:*

a. *Derecho a relacionarse con la Administración municipal a través de medios electrónicos, presentar documentos, hacer trámites y procedimientos y, en*



general, ejercer los derechos y las facultades que les reconoce el ordenamiento jurídico administrativo, con total validez y seguridad, excepto en los casos en que una norma con rango de ley establezca o infiera la utilización de un medio no electrónico”.

En definitiva, la ordenanza en vigor refrenda lo dispuesto en la LPAC de 2015 relativa al derecho de la ciudadanía a relacionarse con el ayuntamiento a través de medios electrónicos con carácter general, sin distinción de trámites o procedimientos. Destaca asimismo el compromiso asumido por la entidad local mediante los principios formulados en la ordenanza de facilitar el ejercicio del derecho y en concreto, de impulsar los medios electrónicos o de intermodalidad de medios.

Sin embargo, en el supuesto de la queja planteada no se facilita a la persona reclamante el ejercicio del derecho y, además, no se motiva la imposibilidad de la tramitación.

3. El Ayuntamiento de Bilbao aduce disposiciones aplicables a la administración local en materia de padrón para explicar la necesidad de requerir la presencialidad de la persona reclamante a la hora de efectuar el trámite de alta en el registro padronal.

Ciertamente, existe la obligación legal de empadronarse en el municipio en el que efectivamente reside la mayor parte del tiempo, de acuerdo con lo previsto en el [artículo 15](#) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL). Nos encontramos, por tanto, ante una obligación personal a cumplir por la ciudadanía y, por lo tanto, la Administración ha de facilitar su cumplimiento.

Indica el ayuntamiento que requiere la presencia de la ciudadanía para realizar el trámite de alta en el padrón municipal de habitantes en base a lo previsto en el [artículo 17](#) de la LRRL y el [artículo 59.2](#) del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (en adelante RPDEL), el cual establece:

“Art. 59.

1. La hoja padronal o formulario será firmada por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal.

2. El Ayuntamiento podrá comprobar la veracidad de los datos consignados por los vecinos, exigiendo al efecto la presentación del documento nacional de identidad o tarjeta de residencia, el libro de familia, el título que legitime la ocupación de la vivienda u otros documentos análogos”.



En primer lugar, los preceptos señalados por la administración no contemplan la obligación de comparecer presencialmente ante las oficinas municipales para efectuar el trámite de alta en el padrón municipal.

En segundo lugar, tampoco la LRBRL o el RPDEL establecen la obligatoriedad de presentar la documentación necesaria para la tramitación a través de medios presenciales. Es más, parece oportuno comprobar la veracidad de los datos y documentos aportados por la ciudadanía independientemente del medio elegido por la persona interesada para su presentación. Lógicamente, será responsabilidad de la administración aplicar las garantías de integridad y seguridad jurídica del conjunto del procedimiento, si el interesado tramita y aporta la documentación requerida por el Ayuntamiento de Bilbao a través de medios electrónicos, tal y como se establece en la propia ordenanza de administración electrónica de la entidad local (principio de intermodalidad de medios).

Así las cosas, la legislación de ámbito local alegada para requerir la personación del reclamante en las oficinas municipales no parece amparar la actuación de la administración con respecto al medio de tramitación exclusivamente presencial ni para realizar comprobaciones de veracidad de datos, gestión que no requiere la presencialidad de la persona interesada.

Como colofón, cabe reseñar que el [artículo 19](#) de la LPAC establece expresamente que únicamente cabe obligar a comparecer a las personas ante las oficinas de la administración *“ya sea presencialmente o por medios electrónicos cuando así esté previsto en una norma con rango de ley”*. En el caso presente, como se ha razonado, no parece existir disposición con rango de ley que permita obligar a la ciudadanía a efectuar presencialmente el trámite de alta en el padrón municipal de habitantes. El Defensor del Pueblo también ha señalado que no cabe exigir la comparecencia ante las oficinas públicas para la realización de cualquier trámite referido al padrón municipal de habitantes, *salvo en los casos en los que así estuviera dispuesto por una norma con rango de ley*⁴.

Por último, no parece existir una especialidad por razón de la materia ([DA1ª LPAC](#)) relacionada con gestión del padrón municipal de habitantes que permita obligar a la ciudadanía a relacionarse con el Ayuntamiento de Bilbao a través de medios presenciales para efectuar el trámite de alta del padrón.

4. Además de las consideraciones anteriores, en materia de gestión del padrón municipal, la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE) y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (órgano directivo del

⁴ <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/comparecencia-presencial-para-realizacion-de-tramites-relativos-al-padron-municipal-de-habitantes/>



Ministerio de Política Territorial, dependiente de la Secretaría General de Coordinación Territorial, encargado de las relaciones entre el Gobierno de la Nación y las diferentes administraciones del Estado) dictaron mediante resolución de 17 de febrero de 2020 una serie de instrucciones técnicas a los ayuntamientos dirigidas a facilitar aspectos de gestión del padrón municipal, motivadas, entre otros puntos, por los cambios normativos en materia de administración electrónica.

Así, en la [Resolución de 29 de abril de 2020](#), de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, se fundamenta la adopción de la resolución emitida en los siguientes términos expresados en el preámbulo:

“Sin embargo, la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que generaliza y establece la utilización obligatoria de los medios electrónicos en los procedimientos administrativos, estableció en su Disposición final quinta. Adaptación normativa la necesidad de adecuar a la misma las normas reguladoras estatales, autonómicas y locales de los distintos procedimientos normativos que fueran incompatibles con lo previsto en esa Ley, propiciando una revisión de la recién publicada Resolución de 30 de enero de 2015. Como consecuencia de ello se ha incorporado a los distintos procedimientos relacionados con el empadronamiento la posibilidad de que puedan llevarse a cabo por medios electrónicos por parte de aquellos ciudadanos que elijan relacionarse de ese modo con el Ayuntamiento, y se han actualizado todas las referencias normativas correspondientes a la nueva Ley 39/2015 sobre el Procedimiento Administrativo Común”. (El subrayado es del Ararteko).

En el cuerpo de la resolución, concretamente en el apartado relativo a [consideraciones generales](#), se regulan las siguientes disposiciones que interesa destacar:

“4. Cuando una persona cambie de residencia deberá solicitar por escrito, o en su caso por los medios electrónicos habilitados, su alta en el Padrón del municipio de destino comunicando en la solicitud el municipio o país de procedencia. En caso de desconocer el municipio de su anterior inscripción padronal lo hará constar así.

Asimismo, en el caso de cambiar de domicilio en el municipio o cualesquiera otros datos de la inscripción padronal, deberá solicitar por escrito, o en su caso por los medios electrónicos habilitados, su modificación.

5. El Ayuntamiento facilitará la hoja padronal o formularios, en formato físico o electrónico, cuyo modelo se establece en el apartado correspondiente de esta



Resolución, para que se le notifiquen los datos obligatorios que deben figurar en la inscripción padronal, identificando los que son de carácter voluntario, según se establece en el artículo 57 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

6. (...).

7. La hoja padronal o formulario será firmada, de forma física o por los sistemas de firma admitidos en caso de tramitación por medios electrónicos, por todos los vecinos cuyos datos figuren en la misma o, en su caso, por su representante legal". (El subrayado es del Ararteko).

De igual modo, en el apartado relativo a "[Datos de inscripción en el padrón municipal y documentación acreditativa](#)" se indica en el punto 2.1:

"(...)

Cuando la solicitud se realice por los medios electrónicos habilitados, los datos identificativos que no consten en el certificado electrónico (lugar y fecha de nacimiento, sexo, y, en su caso, nacionalidad), se recogerán mediante la correspondiente hoja padronal o formulario y se validarán a través del Sistema de Verificación de Datos de Identidad disponible en las plataformas de intermediación de datos, salvo que el interesado se oponga a ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuyo caso deberá motivarlo y aportar el documento justificativo correspondiente". El subrayado es del Ararteko).

Aspecto que conecta expresamente con las reglas de la interoperabilidad sobre las que se aportarán consideraciones posteriormente.

Visto lo anterior, se constata que efectivamente la ciudadanía tiene el derecho a relacionarse a través de medios electrónicos ante la administración, y en el caso particular de los trámites relacionados con el padrón, las propias instrucciones técnicas dictadas a los ayuntamientos por la presidencia del INE y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local no dejan lugar a dudas y prevén expresamente la necesidad de realizar cambios y adaptaciones para facilitar el efectivo ejercicio de los derechos de la ciudadanía en materia de trámites electrónicos relacionados con el padrón.

5. Por otro lado, de las razones alegadas por la administración para obligar a la realización presencial del trámite de padrón, parece desprenderse que dicha presencialidad permite agilizar la gestión y garantizar la comprobación de la veracidad de los requisitos y datos aportados por la ciudadanía al procedimiento administrativo.



En este sentido, las personas interesadas deben responsabilizarse de la veracidad de los documentos que presenten ([artículo 28.8](#) de la LPAC) en el curso del procedimiento administrativo y por otro lado, la administración dispone de una potestad de comprobación de veracidad de datos reflejada en la [Disposición Adicional Octava](#) de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales:

“Disposición adicional octava. Potestad de verificación de las Administraciones Públicas.

Cuando se formulen solicitudes por cualquier medio en las que el interesado declare datos personales que obren en poder de las Administraciones Públicas, el órgano destinatario de la solicitud podrá efectuar en el ejercicio de sus competencias las verificaciones necesarias para comprobar la exactitud de los datos”.

Por lo tanto, independientemente del medio elegido por la ciudadanía para relacionarse con el ayuntamiento, la comprobación de requisitos y documentos puede solventarse en un momento posterior al inicio de la solicitud por la persona interesada. Además, en algunos casos, no será preciso solicitar documentos que ya obran en poder de la propia administración o de otras entidades públicas como la carta de pago o recibo IBI o el DNI.

En este sentido, y con ánimo de colaboración, esta institución considera que se ha de tener en cuenta el principio de interoperabilidad y el derecho de los interesados a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las administraciones públicas o que hayan sido elaborados por éstas ([Artículo 53.1.d](#) de la LPAC).

Es decir, la propia Administración puede comprobar información directamente mediante consulta de datos que obran en poder de otras administraciones a través de las plataformas de interoperabilidad y de acuerdo con los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre las administraciones públicas plasmado en los artículos [155](#) y [artículo 3.2](#) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) cohonstando esta actuación con el “principio de una sola vez” y el derecho a no presentar documentos que obran en poder de la administración (artículos [28.2](#) y [53.1.d](#) LPAC y **9.1.c) de la ordenanza de administración electrónica del Ayuntamiento de Bilbao.**





Se trata de un deber de la administración así reflejado en la reciente sentencia del Tribunal Supremo 118/2023 de 12 de enero⁵, por cuanto:

“FJ SEGUNDO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo: Del tenor literal de los arts. 109.1.a) y 5 del Reglamento de Extranjería y 28.2 de la Ley 40/15, declaramos que, salvo oposición expresa del interesado, no puede ser requerido a la aportación de documentos en los que funda la solicitud, cuando éstos obran ya en poder de las Administraciones o han sido elaborados por ellas, teniendo éstas obligación de solicitarlos de la correspondiente Administración a través de interconexión telemática.”

El principio de interoperabilidad citado parece tener también su reflejo en el artículo 28.4 de la Ordenanza de Administración Electrónica del Ayuntamiento de Bilbao, que determina el alcance del principio de interoperabilidad y los compromisos asumidos por la entidad local:

“Artículo 28. Certificados administrativos electrónicos y transmisión de datos (...)

4. En el marco de los principios regulados en esta Ordenanza, el Ayuntamiento promoverá el establecimiento de convenios con las entidades públicas o privadas, tanto emisoras como receptoras de certificados o documentos administrativos, para simplificar la obtención, la transmisión y, si procede, la convalidación de documentos o certificados electrónicos por transmisiones de datos. La aportación de los certificados que prevén las normas reguladoras de los procedimientos y actuaciones administrativas se podrá realizar a través de certificados electrónicos, con plena validez y eficacia, de acuerdo con las siguientes previsiones:

a) En la tramitación de un procedimiento administrativo, el Ayuntamiento de Bilbao, como impulsor del mismo, podrá solicitar telemáticamente la transmisión de datos en poder de otras administraciones que sean necesarios para el ejercicio de sus competencias”.

Este Ararteko es conocedor del grado de implantación y desarrollo de la administración electrónica por las administraciones públicas de Euskadi y fruto de ello ha publicado un estudio denominado [*“Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas”*](#) en el que se analiza, entre otros aspectos, la problemática sobre la interoperabilidad en los siguientes términos:

“Es más, no parece que, con carácter general, la Administración pública haga uso de los sistemas de interoperabilidad para acceder a documentos que obran

⁵ [ECLI:ES:TS:2023:118](#)

en poder de otras administraciones, que es uno de los núcleos del problema para ofrecer mejores soluciones a la ciudadanía y evitar la carga que representa aportar documentos que ya obran en poder de la propia Administración. En cualquier caso, sorprende el número tan alto de administraciones públicas que siguen exigiendo documentos a la ciudadanía cuando no son requeridos por las normas, dado que se trata normalmente de datos que ya obran en su poder o que se pueden comprobar por sí mismas con una actuación diligente, sin necesidad de que la propia ciudadanía tenga que aportar esa documentación o información.

Sin duda, en esta materia, es muy importante la regulación recogida en los artículos 60 (Sistema de interconexión de Registros), 61 (transmisiones de datos) y 62 (Plataformas de intermediación de datos) del Reglamento de medios electrónicos, puesto que son las tres herramientas o mecanismos en los que va a descansar la interoperabilidad y, particularmente, la transmisión e intermediación de datos entre administraciones públicas, para eximir de determinadas cargas a la ciudadanía o interesados. En el correcto funcionamiento de estos instrumentos descansará la efectividad del modelo de Administración electrónica y de derechos de la ciudadanía en estos ámbitos”.

En el apartado relativo a conclusiones derivadas del estudio, se proponen algunas soluciones y pautas que pueden ser interesantes para la Administración:

[...]

En todo caso, hay que ser conscientes de que la implantación de un sistema integral u holístico de administración electrónica o digital comporta una serie de medidas de medio/largo plazo que deben combinar armónicamente la atención imprescindible a los aspectos tecnológicos, las inversiones financieras (que pueden ser cuantiosas), los procesos (simplificación de trámites y correlativa reducción de cargas) y las medidas de innovación en materia de organización y gestión de personas, así como tener en cuenta en todo momento que el centro de atención del nuevo modelo de administración digital no es otro que la mejora en la prestación de servicios a la ciudadanía. Efectivamente, un sistema de administración electrónica correctamente planteado debería mejorar la gestión, ofrecer servicios de mayor calidad y rapidez a la ciudadanía, eliminar trabas y cargas burocráticas (al hacer las cosas de otra manera), suponer una palanca de innovación en la organización, tener impactos positivos de racionalización sobre las estructuras, en la gestión de los procesos (agilidad y trazabilidad). Indudablemente ello provoca, asimismo, un inevitable impacto en aquellos puestos de trabajo que realicen tareas de tramitación o gestión de documentos en soporte de papel, que obviamente deberán migrar hacia el desempeño de tareas y funciones de más elevada cualificación, para lo cual deberán previamente formarse. También debería incrementar la transparencia y, por tanto, la rendición de cuentas. La Administración pública, por lo común, sigue



haciendo las mismas cosas, pero esta vez no con medios tradicionales, sino con recursos tecnológicos o digitales. Sin embargo hay algunas experiencias de cierto éxito en la introducción de mejoras puntuales en la gestión, en la simplificación de procedimientos y trámites, en la reducción de cargas administrativa y en la obtención de resultados (eficacia) con un menor coste (eficiencia).

[...]

Situación de la administración electrónica en Euskadi y necesidad de profundizar en los mecanismos de interoperabilidad: Resulta inaplazable acelerar la implantación del conjunto de infraestructuras tecnológicas precisas para un funcionamiento completo de la administración electrónica, priorizando la puesta en marcha de aquellas que faciliten la relación con la ciudadanía, especialmente las orientadas a la interoperabilidad para evitar requerir la aportación de documentos de los que ya disponen las administraciones vascas. En este empeño resulta pieza clave la operatividad de los archivos electrónicos en cada administración”.

6. Finalmente, el Ararteko ha podido observar que el Ayuntamiento de Bilbao, además de establecer el trámite de alta en el padrón municipal a través de medios presenciales exclusivamente, requiere para ello solicitar obligatoriamente una cita previa, lo cual impide a la persona interesada acudir a las oficinas municipales el día y hora que considere oportuno.

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 2020⁶.

La recomendación dirigida a las administraciones públicas vascas de que arbitren mecanismos que permitan que la ciudadanía no se vea en absoluto perjudicada en sus derechos o expectativas ante la imposición de distintos sistemas de cita previa se reiteró posteriormente en el estudio de 2021 precitado “*Administración digital y relaciones con la ciudadanía. Su aplicación a las administraciones públicas vascas*”⁷.

⁶ <https://ararteko.eus/es/recomendacion-general-del-ararteko-42020-de-5-de-noviembre-de-2020> <https://ararteko.eus/eu/node/88585>

⁷ <https://www.ararteko.eus/es/administracion-digital-y-relaciones-con-la-ciudadania-su-aplicacion-las-administraciones-publicas-vascas-0>

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 Europea⁸) e invocado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo consolidando su encaje en los artículos [9.3](#) y [103](#) de la Constitución y en los [principios generales](#) de la LRJSP.

Por todas, cabe destacar la Sentencia de 3 de diciembre de 2020 (RC 8332/2019)⁹ que dice en el fundamento jurídico segundo:

“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

<https://www.ararteko.eus/eu/administrazio-digitala-eta-herritarrekiko-harremanak-euskal-administrazio-publikoetako-aplikazioa>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003> [Europar Batasuneko Oinarrizko Eskubideen Gutuna](#)

⁹ [ECLI:ES:TS:2020:4161](#)



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 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 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 (...)

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”.

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 catalanas¹⁰.

Así las cosas, en el supuesto de la queja presentada, al ciudadano promotor de la misma, se le han impuesto dos obligaciones que carecen de soporte legal, ya que, por un lado, no se le permite ejercer su derecho a relacionarse con la administración a través de medios electrónicos, lo cual le facilitaría realizar un trámite de manera ágil y sencilla en cualquier momento y, además, se le obliga a solicitar una cita previa para personarse en las dependencias municipales sin permitirle elegir el día y hora que considere oportuno, sino aquél que la administración indique que resulta disponible. Obligación esta última que no se ha motivado a la persona reclamante y que no parece ajustada a la legalidad como se ha expuesto anteriormente.

¹⁰ https://www.sindic.cat/site/unitFiles/8945/DT_839457_cor_es.pdf



Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva al Ayuntamiento de Bilbao la siguiente

Recomendación

Que habilite el trámite electrónico de alta en el padrón municipal de habitantes en la sede electrónica del Ayuntamiento de Bilbao con objeto de facilitar el pleno ejercicio de derechos y obligaciones de la ciudadanía a través de medios electrónicos.

Para los supuestos en que la persona interesada elija la vía presencial para efectuar el trámite administrativo de alta padronal, recomienda, además, revisar la imposición de la cita previa y reconducir su reserva obligatoria a una mera recomendación que quede a la libre elección de la ciudadanía.

