



Resolución 2023R-1871-23 del Ararteko, de 5 de diciembre de 2023, que recomienda al Ayuntamiento de Barakaldo atender presencialmente en las oficinas de atención ciudadana las quejas, consultas, avisos y sugerencias de mejora de la administración presentadas por las personas jurídicas para facilitar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite la queja de un ciudadano por la falta de atención presencial para tramitar una queja presentada en nombre y representación de la Asociación de Familias de Cruces.

En concreto, la persona reclamante explicó al Ararteko que tiene 73 años y pertenece a la Junta de la citada asociación sin ánimo de lucro cuyo presidente tiene 86 años. La asociación fue fundada con objeto de trabajar por el barrio de Cruces y ayudar a los vecinos demandando mejoras sociales, urbanísticas y de diversa índole ante instituciones como el Ayuntamiento de Barakaldo.

La persona reclamante expuso ante el Ararteko que acudió al servicio de atención ciudadana del centro cívico de Cruces para presentar una queja sobre las piscinas municipales de Barakaldo en nombre y representación de la Asociación de Familias de Cruces. Sin embargo, el personal del ayuntamiento le indicó que no era posible tramitar quejas presentadas por la asociación, que sólo se atendían presencialmente peticiones individuales y, por lo tanto, las asociaciones debían formularlas por vía electrónica y mediante la ayuda de una gestoría.

La persona reclamante destacó en su escrito de queja al Ararteko el cúmulo de vicisitudes y barreras que impiden a la asociación, y con carácter general a las personas mayores, relacionarse con la administración para simplemente proponer mejoras para la ciudadanía a la cual intentan representar y para poner de manifiesto la brecha digital que se genera al obligar a dichas personas a utilizar medios electrónicos con los cuales no se encuentran familiarizados.

2. A la vista de los hechos expuestos en la queja, el Ararteko remitió una petición de colaboración al Ayuntamiento de Barakaldo, en la que solicitó conocer los motivos que impiden atender y tramitar a través de medios presenciales una queja o una sugerencia de mejora de servicios públicos presentada por la Asociación Familias de Cruces.

Asimismo, el Ararteko requirió al ayuntamiento que presentara un informe detallando los servicios de atención ciudadana que el ayuntamiento destina para





ayudar a las personas mayores y con dificultades para relacionarse con la administración a través de medios presenciales y electrónicos.

3. Posteriormente, tuvo entrada en el registro de esta institución el informe de respuesta de la administración, el cual explicaba que las asociaciones, dada su condición de personas jurídicas, se encuentran obligadas a relacionarse con la administración a través de medios electrónicos para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo en base a lo dispuesto en el artículo 14.2.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El ayuntamiento añade en su escrito de respuesta que el artículo 68.4 de la referida norma dice, de forma literal, que: *“Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación”*.

Por este motivo, el Ayuntamiento de Barakaldo indica que las entidades jurídicas y demás sujetos obligados por ley a relacionarse electrónicamente con la administración, son siempre informadas de la citada obligatoriedad cuando acuden de manera presencial a las diferentes oficinas de registro del Ayuntamiento de Barakaldo.

El ayuntamiento señala que la Asociación de Familias de Cruces, como usuaria reiterada de la oficina de atención presencial del Servicio de Atención Ciudadana sita en el barrio de Cruces, ha sido informada en diferentes ocasiones de sus obligaciones legales en lo relativo a la presentación de registros que indica la Ley.

Por otro lado, el Ayuntamiento de Barakaldo explica, en su informe de respuesta, que para la presentación de quejas relativas al mal funcionamiento de los servicios municipales (y no para solicitudes que den inicio a la tramitación de un expediente administrativo) el Ayuntamiento ofrece la posibilidad de registrarlas a través del Buzón Ciudadano presente en su sede electrónica sin necesidad de disponer de un certificado electrónico, en concreto, en la dirección electrónica <https://www.barakaldo.eus/OficinaVirtualBarakaldo/tramites/acceso.do?id=11>

Finalmente, la entidad local destaca, con respecto a la obligatoriedad de relacionarse por medios electrónicos/telemáticos con las administraciones públicas, y la importancia en lo relativo a validez de presentación y plazos, que se han realizado a lo largo de los años diferentes acciones formativas e informativas dirigidas a la ciudadanía en general.





A continuación, el ayuntamiento describe al Ararteko con sumo detalle las mencionadas acciones efectuadas que, en síntesis, se resumen en las siguientes:

- Información presencial de la existencia de la Ley.
- Firma de Convenio entre el Ayuntamiento de Barakaldo e Izenpe como centro emisor del Certificado digital B@kQ.
- Mejoras en la Sede Electrónica del Ayuntamiento.
- Implantación de Oficinas Electrónicas.
- Programa de empleo "ACERCAMIENTO A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA-SAC".
- Programas de empleo del Departamento de Personas Mayores.
- Programa Udala Etxean.
- Impartición de sesiones formativas "Acercamiento a la Administración electrónica "en los centros de personas mayores del municipio de Barakaldo.

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

Consideraciones

1. De acuerdo con los antecedentes expuestos, la presente queja se encuentra motivada por la falta de atención presencial a una persona que, en representación de una asociación de vecinos y vecinas del municipio, desea dejar constancia de una disconformidad con el funcionamiento de un servicio público.

Se trata de la mera presentación de una queja, sugerencia o aviso relativo a las piscinas municipales. Sin embargo, la persona reclamante encuentra una barrera en el servicio de atención ciudadana y se le indica que las asociaciones, en tanto que personas jurídicas, deben relacionarse con el ayuntamiento a través de medios electrónicos.

El Ayuntamiento de Barakaldo, en su escrito de respuesta a esta defensoría, estima adecuada la actuación de su servicio de atención ciudadana, y considera que las personas jurídicas se encuentran obligadas a relacionarse con la administración por vía electrónica de acuerdo con lo previsto en el [artículo 14.2.a\)](#) LPAC, el cual dispone:

"Artículo 14. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

1. (...).





2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:
a) Las personas jurídicas.
(...)”.

Resulta oportuno destacar, que el precepto citado por la administración ciñe la necesidad y obligación de relacionarse vía electrónica a las personas jurídicas para la realización de **cualquier trámite de un procedimiento administrativo**.

Por consiguiente, el Ararteko observa que la existencia de dicha obligación de la persona jurídica se circunscribe a la realización de los trámites administrativos que debe efectuar la asociación para cumplir requisitos derivados de su propia naturaleza jurídica, y sujetos a una regulación previa como, por ejemplo, la inscripción en el registro general de asociaciones del País Vasco¹ o cumplir obligaciones tributarias. Es decir, para tramitar procedimientos administrativos que establecen una fórmula de presentación, de responsabilidad en la tramitación y de obligación de resolver para la administración.

De este modo, llama la atención del Ararteko que el ayuntamiento exija a una asociación vecinal utilizar una página web para la presentación de avisos, quejas o sugerencias en la medida en que esas actuaciones no parecen comportar el inicio de una tramitación sujeta al procedimiento administrativo.

Así lo sostiene la propia administración cuando dice en su respuesta que:

“Por otra parte, para la presentación de quejas relativas al mal funcionamiento de los servicios municipales (y no para solicitudes que den inicio a la tramitación de un expediente administrativo²) el Ayuntamiento ofrece la posibilidad de registrarlas a través del Buzón Ciudadano presente en su Sede Electrónica sin necesidad de disponer de un certificado electrónico. Se adjunta el enlace URL de este citado canal:

<https://www.barakaldo.eus/OficinaVirtualBarakaldo/tramites/acceso.do?id=11>”

De la citada contestación, el Ararteko colige que, en aquellos casos en los que el trámite se encuentra fuera de la sede electrónica y no es preciso utilizar los medios de identificación y firma electrónica ([artículos 9 y 10 LPAC](#)), que permiten garantizar la seguridad jurídica y técnica en el procedimiento administrativo, no procede, en realidad, obligar a la asociación a presentar su queja por medios electrónicos.

¹ <https://www.euskadi.eus/registro-asociaciones-pais-vasco/web01-tramite/es/>

² Subrayado del Ararteko

No en vano, en la página web aludida por el ayuntamiento³ se describe con profusión y detalle el modo de presentar avisos, quejas, sugerencias, consultas y felicitaciones y los efectos que tienen, en los siguientes términos:

“Avisos, quejas, sugerencias, consultas y felicitaciones

¿Qué es? ¿Para qué?

Ayúdanos a mejorar los servicios públicos comunicando al ayuntamiento tus avisos, sugerencias, consultas, quejas y felicitaciones. Su comunicación será registrada en el Libro de Atención Ciudadana del Ayuntamiento de Barakaldo. Se le facilitará su número de registro para que usted pueda realizar el seguimiento de su petición.

No se podrán registrar en el Libro de Atención Ciudadana las solicitudes y comunicaciones que den lugar a la tramitación de procedimientos administrativos regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁴ o normativa sectorial (p.e. solicitudes de licencias de obras y actividades, alegaciones en el procedimiento sancionador, recursos administrativos...). Dichas solicitudes se registrarán en el Registro General de Entrada del Ayuntamiento de Barakaldo a través de las oficinas de atención presencial-SAC, el registro electrónico o cualquiera de los medios establecidos en el art.16.4 de la Ley 39/2015.

Plazo del procedimiento o resolución

Máximo 20 días naturales desde la fecha del registro del aviso, queja, sugerencia, consulta de información o felicitación.

Procedimiento a seguir después de la solicitud

El registro de la comunicación será realizado por el Servicio de Atención a la ciudadanía (SAC). El/la ciudadano/a que haya presentado el aviso, queja, sugerencia, consulta o felicitación recibirá un número de registro justificativo del registro realizado en la plataforma denominada “Libro de Atención Ciudadana”. Con el número de registro comunicado, el interesado/a podrá realizar el seguimiento de la comunicación y conocer la trazabilidad de la respuesta municipal. En el caso de que el SAC tenga la información necesaria para contestar a la ciudadanía, procederá a responder directamente la petición. Si el SAC careciera de la información solicitada, procederá a redistribuir el aviso, la queja, la sugerencia o la consulta al servicio o departamento correspondiente a través de la plataforma del “Libro de Atención Ciudadana”. El servicio o departamento procederá a colgar la respuesta en la plataforma y seguidamente la redistribuirá al concejal/a de su área para su posterior validación. Una vez validada, el SAC procederá al envío de la respuesta emitida

³ <https://www.barakaldo.eus/OficinaVirtualBarakaldo/tramites/acceso.do?id=11>

⁴ Subrayado del Ararteko



por el departamento correspondiente al ciudadano/a que la formuló, a través del canal que éste ha elegido”.

Del texto citado, resulta destacable que el fin perseguido por la administración a la hora de facilitar la presentación de avisos, quejas, sugerencias, consultas y felicitaciones, es la mejora de los servicios públicos, lo cual coincidiría con el objetivo de la persona reclamante cuando decidió acudir a la oficina de atención ciudadana para presentar una queja relativa al funcionamiento de las piscinas municipales.

Por otro lado, el Ararteko observa que el texto anteriormente mencionado indica expresamente que *“No se podrán registrar en el Libro de Atención Ciudadana las solicitudes y comunicaciones que den lugar a la tramitación de procedimientos administrativos regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

Por lo tanto, la propia administración admite que no nos encontramos ante actuaciones que comporten el inicio de un procedimiento administrativo y, en definitiva, no parece adecuado obligar a la utilización de esa página web a las personas jurídicas con carácter general, dado que, como se ha señalado anteriormente, la ley reserva la obligatoriedad del medio electrónico al procedimiento administrativo.

Como refrendo de lo anterior, la fórmula elegida por el Ayuntamiento de Barakaldo para responder los avisos, quejas, sugerencias y felicitaciones que se prevé en la página web al efecto se aparta de los requisitos del procedimiento administrativo común en la medida en que establece plazos (20 días), medios de comunicación e interacción (formularios y correo electrónico) y de gestión (mera respuesta o contestación del ayuntamiento), que no generan expectativa alguna de que vayan a ser tramitados de acuerdo con los requisitos del procedimiento administrativo común a través de medios electrónicos.

En definitiva, el Ararteko considera que el Ayuntamiento de Barakaldo ha de diferenciar entre, por un lado, los avisos, quejas, sugerencias, consultas y felicitaciones y, por otro lado, aquellas actuaciones que deben efectuarse por vía electrónica obligatoriamente por una asociación del municipio en su condición de persona jurídica, como puede ser la inscripción en el Registro Municipal de Asociaciones⁵, sujeto a una regulación para acceder a subvenciones.

Por ello, esta defensoría estima que el servicio de atención ciudadana del Ayuntamiento de Barakaldo debe de atender la presentación de quejas,

⁵ <https://www.barakaldo.eus/OficinaVirtualBarakaldo/tramites/acceso.do?id=40>



sugerencias, consultas y avisos por medios presenciales a cualquier persona física que actúe en representación de personas jurídicas.

2. Una vez que ha quedado expuesto lo anterior, el Ararteko considera oportuno recordar también que la administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Debe respetar en su actuación y relaciones, entre otros principios contemplados en el [artículo 3.1.b](#) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), el de *"simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos"*. (El subrayado es del Ararteko).

En el ámbito aplicable a la administración local, el [artículo 2](#) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que el desarrollo de competencias y actividad debe acomodarse también al principio de proximidad.

En el ámbito territorial del País Vasco, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en adelante LILE) dice en su [preámbulo](#) que *"los municipios son la primera puerta a la que la ciudadanía llama para resolver sus problemas, y su legitimación institucional se fundamenta en buena medida en atender satisfactoriamente las necesidades de sus vecinos y vecinas, y en procurarles una adecuada calidad de vida, garantizando el ejercicio de todos sus derechos, incluidos, por cierto, los lingüísticos"*.

En el preámbulo también se dice que la ley trata de *"garantizar a las entidades locales vascas plena autonomía local para intervenir de manera efectiva en cuantos asuntos afecten a los intereses y aspiraciones de sus vecinos y vecinas, sin otro límite que el respeto a los principios de eficacia, eficiencia y buena administración"*.

Uno de los objetivos pretendidos por la ley es el de *"fomentar la condición de administración de proximidad que tiene el municipio en relación con la ciudadanía"*.

Finalmente, el preámbulo de la norma reitera que los ayuntamientos son el nivel de proximidad por excelencia y, por lo tanto, el más sensible a las necesidades de la ciudadanía. Por ello, se trata de *"la primera puerta a la que la ciudadanía llama para resolver cualquier problema que se pueda plantear."*

Además del expositivo citado, el Ararteko cree necesario destacar que el principio de proximidad está establecido con toda claridad en el [artículo 4](#) de la LILE, en los siguientes términos:





“Artículo 4. Principios rectores del régimen local y de la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de entidades locales.

1. (...).

2. La dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de las entidades locales se desarrollará de acuerdo con lo establecido en esta ley y de conformidad con los siguientes principios:

(...)

e) Principio de proximidad a la ciudadanía”. (El subrayado es del Ararteko).

De este modo, la normativa aplicable a la administración local de Euskadi atribuye a las oficinas de atención ciudadana la condición inequívoca de primera puerta de acceso a la administración pública para las vecinas y vecinos de un municipio. La ciudadanía acude al ayuntamiento con la confianza y la expectativa de que se le prestará un servicio público basado en la buena administración y orientado a satisfacer sus necesidades.

En el caso presente, tal y como se ha expuesto en los antecedentes, la oficina de atención ciudadana del Ayuntamiento de Barakaldo impidió a un ciudadano presentar una queja sobre el funcionamiento de un servicio público en representación de una asociación vecinal.

A juicio del Ararteko se trata de una falta de atención contraria al principio de proximidad, al no encontrarse ajustada a derecho, como ha quedado razonado en las anteriores consideraciones. Por lo tanto, no resulta concordante con el principio de buena administración que, en palabras del Tribunal Supremo manifestadas en la sentencia 4117/2021 de 4 de noviembre de 2021⁶, *“(...) tiene una base constitucional y legal indiscutible. Podemos distinguir dos manifestaciones del mismo, por un lado constituye un deber y exigencia a la propia Administración que debe guiar su actuación bajo los parámetros referidos, entre los que se encuentra la diligencia y la actividad temporánea; por otro, un derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses y que respecto de la falta de diligencia o inactividad administrativa se refleja no ya sólo en la interdicción de la inactividad que se deriva de la legislación nacional, arts. 9 y 103 de la CE y 3 de la Ley 39/2015, -aunque expresamente no se mencione este principio de buena administración-, sino de forma expresa y categórica en el art. 41 de la CEDH (...).”*

3. El Ayuntamiento de Barakaldo destaca y detalla en su escrito de respuesta las acciones formativas e informativas dirigidas a la ciudadanía en general con respecto a la obligatoriedad de relacionarse por medios electrónicos con la administración.

⁶ [ECLI:ES:TS:2021:4117](https://eur-lex.europa.eu/eli/es/ts/2021/4117)



El Ararteko considera pertinentes las iniciativas llevadas a cabo por la entidad local para facilitar el acceso a los servicios públicos electrónicos, si bien, en el caso presente, como ya se ha razonado, no tendrían encaje adecuado puesto que la presentación de una queja no comporta la necesidad de su presentación por vía electrónica, independientemente de que se trate de una persona física o jurídica.

En el caso de la queja analizada, como se ha expuesto en los antecedentes, se trata de personas mayores que han encontrado impedimentos no ajustados a derecho a la hora de transmitir propuestas de mejora de la administración.

Además, se les requiere utilizar medios informáticos que pueden provocar su desistimiento de acercarse a la administración si no se les facilita ayuda. Téngase en cuenta que el uso de conceptos como certificados electrónicos, página web, correo electrónico, app, registro electrónico, etc., pueden suponer una primera barrera de acceso para estas personas, por lo que conviene reflexionar sobre su utilización para transmitir información e instrucciones a estos colectivos de personas mayores, aun cuando, aparentemente, el propósito sea el de mejorar el servicio y la atención ciudadana.

En ese contexto, el Ararteko estima que la labor del Ayuntamiento de Barakaldo de formar a los colectivos de personas mayores para que se familiaricen con el medio electrónico debe ser valorada positivamente. Sin embargo, a juicio de esta institución, el ayuntamiento también debería llevar a cabo acciones orientadas a **detectar y eliminar barreras tecnológicas con objeto de evitar su posible alejamiento y desafección de la administración pública.**

El Ayuntamiento de Barakaldo intenta fomentar la participación ciudadana para conocer y detectar oportunidades de mejora en los servicios públicos, tal y como se indica en sus procesos de participación ciudadana⁷.

Entre los procesos de participación destaca el proyecto Barakaldo Lagunkoia⁸ dirigido a las personas mayores con el objetivo de recabar su colaboración en aras de lograr un municipio cada vez más amigable para vivir.

El Ararteko considera que esos procesos pueden utilizarse para detectar situaciones susceptibles de generar dificultades suplementarias derivadas de la transformación digital de los servicios públicos a colectivos específicos, como el de las personas mayores.

⁷ <https://www.barakaldo.eus/portal/es/web/gobierno-abierto/participacion-ciudadana>

⁸ https://www.barakaldo.eus/portal/es/web/gobierno-abierto/detalle/-/asset_publisher/xC3v/content/ga_pc_lagunkoia



Así, según el criterio de esta defensoría, la administración está llamada a generar entornos de participación y escucha activa de colectivos de personas mayores orientadas a eliminar obstáculos a la hora de relacionarse con la administración a través de cualquier medio, sea presencial o electrónico.

El Ararteko considera que, en definitiva, el ayuntamiento debe garantizar la plena aplicación del principio de proximidad, especialmente a través de las oficinas de atención ciudadana, ya que éstas se erigen en la principal puerta de primera entrada a la administración local para los colectivos con dificultades. En aras a lo anterior, la vía que debería seguir el Ayuntamiento de Barakaldo es la de mantener unos servicios cercanos evitando crear vías alternativas tecnológicas de acceso a la administración que no estén ajustadas a derecho y garantizando, en todo caso, la igualdad de trato a todos los ciudadanos y ciudadanas.

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 remite al Ayuntamiento de Barakaldo la siguiente

RECOMENDACIÓN

- Que atienda de modo presencial en las oficinas de atención ciudadana las quejas, consultas, avisos y sugerencias de mejora de la administración presentadas por las personas jurídicas para facilitar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.
- Que promueva espacios de reflexión y participación con los colectivos de personas mayores para detectar y eliminar barreras tecnológicas que les impidan relacionarse con la administración.

