

# LA CITA PREVIA Y EL DERECHO AL PLAZO

MAURICIO RUIZ CENICEROS  
Universidad de Vigo

## **Cómo citar/Citation**

Ruiz Ceniceros, M. (2022).

La cita previa y el derecho al plazo.

*Revista de Administración Pública*, 219, 251-272.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.219.10>

## **Resumen**

Una vez superadas las fases críticas de la pandemia de COVID-19, han decaído la mayoría de las medidas de contención adoptadas, salvo aquellas que suponen mejoras en la organización del trabajo. Es el caso de la obligación de concertar cita previa para acudir personalmente a cualquier dependencia administrativa, con el fin de evitar la excesiva congregación de personas. Sin embargo, aunque este trámite afecta a las relaciones de los ciudadanos con las instituciones públicas y a aspectos esenciales en el ejercicio de derechos fundamentales, carece de una regulación específica que resuelva su inserción en el curso del procedimiento administrativo. En el presente artículo se expone la problemática suscitada por este vacío normativo y la evolución de la jurisprudencia en la materia.

## **Palabras clave**

Atención al público; cita previa; plazos; registro; procedimiento administrativo.

**Abstract**

Once the critical phases of COVID-19 pandemic have been overcome, most of the containment measures adopted have declined, except for those that involve improvements in work organization. This is the case of the obligation to make an appointment prior to go personally to any administrative office, in order to avoid risks of overcrowding. However, although this procedure affects the relations of citizens with public institutions as well as essential aspects in the exercise of fundamental rights, it lacks a specific regulation to solve its inclusion within the course of administrative procedures. This paper shows the problems raised by this regulatory vacuum and the evolution of court decisions on this matter.

**Keywords**

Customer service; prior appointment; deadlines; registration; administrative procedure.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. OBLIGATORIEDAD DE TÉRMINOS Y PLAZOS. III. CITA PREVIA EN LAS OFICINAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. IV. LA CITA PREVIA Y EL DERECHO AL PLAZO. V. LA POSIBILIDAD DE SOLICITAR LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO Y ACTUAR POR MEDIO DE REPRESENTANTE SUPLEN LA IMPOSIBILIDAD DE CONSEGUIR CITA PREVIA. VI. EL CATÁLOGO DE LUGARES HABILITADOS PARA CUMPLIMENTAR EL TRÁMITE SUBSANAN LA IMPOSIBILIDAD DE CONSEGUIR CITA PREVIA EN UNA CONCRETA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA. VII. LA INTERPRETACIÓN AMPLIA DE LA CITA PREVIA COMO ACTO INICIADOR DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. VIII. CONCLUSIONES FINALES.

---

### I. INTRODUCCIÓN

El sistema de cita previa para realizar gestiones administrativas de modo presencial no nació con la crisis sanitaria derivada de la COVID-19, ni es una novedad para quienes pretendan obtener atención sanitaria, presentar solicitudes relativas a las autorizaciones de residencia y trabajo, u obtener ayuda de la Agencia Tributaria en la confección de la declaración de renta, por poner tres ejemplos. Pero lo cierto es que la dramática evolución de la pandemia propició la implantación general de esta medida con el fin de evitar el riesgo de contagio en espacios administrativos cerrados. El objetivo principal fue reducir al máximo la presencia física de personas en las dependencias administrativas, imponiendo la gestión virtual de los trámites burocráticos gracias a la mejora de medios de comunicación tecnológicos, telefónicos y transmisión de datos en formato digital. Y para cuando estos medios no son posibles, se estableció un sistema de cita previa, con limitación de aforo, poniendo a disposición de los interesados un servicio de atención telefónica y un servicio de aplicación electrónica, en el que se puede consultar la agenda, horarios y servicios disponibles, así como concertar el correspondiente día y hora. Lo inesperado es que, una vez finalizados los estados de alarma y comenzada la denominada *nueva normalidad*, todo indica que se va a perpetuar como sistema ordinario de atención al público.

Pero este sistema es problemático cuando las fechas disponibles para la cita son posteriores al plazo que dispone el interesado para cumplimentar el correspondiente trámite, generando un *colapso administrativo*<sup>1</sup>. Surge la pugna entre el deber administrativo de no privilegiar a nadie que no tuviera cita concertada, y el derecho del interesado a cumplimentar de modo presencial su correspondiente gestión sin sufrir recortes de plazo. Conflicto que, en realidad, no nació con la pandemia, pero la crisis sanitaria agravó porque la necesidad de evitar aglomeraciones obligaba a distanciar al máximo el número de citas habilitadas para cada jornada sin ampliación del horario de atención al público.

## II. OBLIGATORIEDAD DE TÉRMINOS Y PLAZOS

El art. 30.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la obligatoriedad de los términos y plazos administrativos para la tramitación de los asuntos, que vinculan no solo a los interesados, sino también a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas<sup>2</sup>. Constituye un principio rector del procedimiento administrativo que impone a la ciudadanía la carga de actuar tempestivamente, debiendo cumplir los plazos establecidos para cualquier gestión, siempre que resulte justificada<sup>3</sup>. Así sucede, por ejemplo, con la interposición de recursos administrativos, cuya sujeción a plazo responde a una finalidad de interés general relacionada con la necesidad de dotar a la actuación de las Administraciones del grado de seguridad jurídica y fijeza necesario para posibilitar el correcto funcionamiento de las mismas, evitando situaciones de incerteza indefinidas en el tiempo. De este modo se atiende al interés de la colectividad, compatibilizándolo con el derecho de los particulares a la revisión de las decisiones administrativas<sup>4</sup>.

Es cierto que la rigurosa observancia de los plazos no puede llegar al extremo de menoscabar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, cuando su

---

<sup>1</sup> Así lo califica la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 3 de Madrid, de 21 de diciembre de 2020, en el procedimiento abreviado 131/2020, cuando critica los problemas derivados de la obligatoriedad de solicitar presencialmente la recuperación de la titularidad de la autorización de residencia de larga duración mediante el sistema de cita previa.

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 20 de mayo de 2019, rec. 292/2017.

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 30 de abril de 2019, rec. 977/2016.

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Málaga, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 17 de octubre de 2019, rec. 635/2017.

incumplimiento impida el ejercicio de acciones judiciales<sup>5</sup>. Además, aunque en principio los interesados deben cumplir sus obligaciones dentro del término establecido por el derecho administrativo, el mero incumplimiento de un plazo no siempre supone una gravedad fundamental, porque del art. 48.3 de la Ley 39/2015 se desprende que en la actividad administrativa su transgresión no conlleva la invalidez de los actos, salvo que se trate de un término esencial. Principio extrapolable a los particulares en base al carácter antiformalista que inspira el ordenamiento administrativo en general y el procedimiento administrativo en particular<sup>6</sup>.

Pero ese mismo derecho fundamental a la tutela judicial efectiva tampoco justifica su incumplimiento, ni subjetiviza los términos y plazos en función de las circunstancias del caso, porque precisamente dicha tutela se refuerza con la existencia de unos plazos que sirven a otro principio constitucional superior, que es la seguridad jurídica (art. 9.3 Constitución)<sup>7</sup>. Ni siquiera los retrasos debidos a la pandemia de la COVID-19 habilitan para efectuar ninguna inaplicación o modulación automática de los plazos y trámites establecidos por la normativa vigente. Cada procedimiento tiene que seguir el régimen legal abstracto dispuesto con carácter general, al que debe atenerse la propia Administración y todo interesado, únicamente modulable o excepcionado cuando así se establezca normativamente<sup>8</sup>. Por ejemplo, en lo relativo al requisito del plazo para interponer un recurso, el Tribunal Constitucional ha precisado que la presentación extemporánea constituye un obstáculo insalvable para su admisión porque el art. 24 de la Constitución española no deja los plazos legales al arbitrio de las partes, ni somete a la libre disposición de éstas su prórroga ni el tiempo en que han de ser cumpli-

---

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 6 de mayo de 2013, rec. 5320/2011, que cita la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/1989, de 13 de febrero.

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 5 de noviembre de 2019, rec. 6806/2018, FJ. 4º, que permite que el solicitante pueda cumplimentar el requerimiento de subsanación del defecto formal advertido por la Administración, aunque sea con posterioridad al plazo establecido en el art. 68 de la Ley 39/2015, siempre que no concurran otros intereses protegibles y mientras no tenga lugar la declaración expresa de desistimiento en los términos del citado precepto. En el mismo sentido, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 1 de junio de 2020, rec. 117/2019.

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 6 de mayo de 2013, rec. 5320/2011, que cita la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/1989, de 13 de febrero. En el mismo sentido, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 22 de noviembre de 2021, rec. 150/2021, que ni siquiera admite excepción a aquellas personas cuya discapacidad auditiva les dificulte interrelacionarse con la Administración.

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 29 de octubre de 2021, rec. 274/2021.

dos. Por eso no es posible subsanar la extemporaneidad o incumplimiento de un plazo, que se agota una vez que llega a su término<sup>9</sup>.

### III. CITA PREVIA EN LAS OFICINAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En el sector público el sistema de cita previa permite que la persona interesada concierte por teléfono o internet la fecha y hora para personarse en una dependencia administrativa y ser atendido por un empleado público. Con ello se evita la aglomeración de individuos que aguarden *in situ* su turno, y aunque no elimina totalmente las colas, al menos permite controlar el tiempo de espera y la ubicación de los ciudadanos en puestos o lugares adecuados, guardando la distancia mediante la señalización con soporte dentro o fuera de las dependencias. Su implantación se generalizó para evitar situaciones que propiciaran el contagio de la COVID-19, cuando todas las Administraciones públicas aprobaron al respecto normativas de urgencia, pero con vocación de permanencia.

La otra cara de la moneda es el trastorno que sufre la ciudadanía cuando debe presentar sus solicitudes y documentos, o cumplimentar cualquier consulta, trámite o acción antes de que expire un plazo máximo. La presentación de una solicitud, documentación, alegaciones o recurso suele estar sujeta a un plazo preclusivo, cuyo incumplimiento acarrea consecuencias perjudiciales. Por lo que, para prevenir que queden fechas disponibles antes del vencimiento, el interesado debe solicitar cita previa con un margen de tiempo holgado. De modo que un vecino del distrito de Arganzuela que el 10 de septiembre de 2020 tuviera que subsanar una solicitud en el plazo de diez días hábiles (art. 68.1 Ley 39/2015), no tenía fecha disponible en la oficina municipal de atención ciudadana de este distrito hasta el 6 de octubre de 2020; en los distritos de Latina y Salamanca hasta el 28 de septiembre; en Aravaca hasta el 29 de septiembre; en Puente Vallecas y en Ciudad Lineal hasta el 5 de octubre. En el Pardo y Valverde todas las fechas estaban reservadas hasta el 31 de octubre de 2020<sup>10</sup>. Si el 24 de agosto de 2021 el interesado pretendía presentar algún documento en la Delegación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Vigo, se encontraba con que ya no estaba disponible ninguno de los posteriores días hábiles del mes (25, 26, 27, 30 y 31); en la Delegación de Guadalajara, el día 13 de agosto de 2021 ya no estaba disponible ninguno de los restantes días del mes; en la Delegación de Albacete el día 19 de agosto tampoco estaba disponible ninguno de los restantes días del mes,

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1992, Sala Primera, de 19 de abril de 1992, rec. 2129/1988.

<sup>10</sup> Fechas de cita previa disponibles el 10 de septiembre de 2020 en la sede electrónica del Ayuntamiento de Madrid.

etc<sup>11</sup>. Con otra traba más, porque en cada cita previa en la Agencia Tributaria los particulares solo pueden presentar documentación correspondiente a un asunto, sin posibilidad de acumular citas previas en horas o fechas sucesivas mientras no haya transcurrido la fecha correspondiente a la primera. La Junta de Andalucía tampoco permite solicitar más de una cita<sup>12</sup>; y el 2 de agosto de 2022 en el Registro General del Ayuntamiento de Vigo no había cita disponible hasta el 18 de agosto de 2022<sup>13</sup>.

Todo ello cuando, con carácter general, la previa solicitud de cita para cumplir un trámite no sustituye ni adelanta la realización de ese concreto trámite, sino que son dos actuaciones autónomas (aunque relacionadas). Es decir, la solicitud de cita previa antes de la expiración del plazo no sustituye ni libera de la obligación de cumplir el plazo del acto para el que se concierta la cita. De modo que, por ejemplo, la solicitud de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea tiene que ser presentada en el plazo de tres meses desde la fecha de entrada en España, y la mera solicitud de cita previa no sustituye, prorroga ni cumple este plazo<sup>14</sup>.

Tampoco el mal funcionamiento de este sistema justifica, *per se*, el incumplimiento del plazo establecido. No es que su funcionamiento anormal carezca de consecuencias, pero tampoco se debe convertir en una excusa abierta a quienes pretendan derogar o excepcionar singularmente un término o plazo que obliga a todos. Es una contundente manera de preservar el principio de igualdad<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Solicitud de cita previa en los mencionados registros a través de la página web: <https://bit.ly/3fsm6fw>.

<sup>12</sup> Véase «Oficinas de Asistencia en Materia de Registro de la Junta de Andalucía», «Información», «Preguntas frecuentes (pdf)», en: <https://bit.ly/3UoNYQb>. (04/08/2022).

<sup>13</sup> D. Portela Otero: «El colapso del Concello deja esperas de 15 días para realizar trámites», en *La Voz de Galicia*, redacción en Vigo, 3 de agosto de 2022, *La Voz de Vigo*, p. 1: «Toda relación con la administración pública pasa por ahí, porque es una puerta de entrada de documentación. Sin embargo, para acceder a ella hay que esperar al menos quince días, ante el colapso administrativo. La primera cita que ofrecían ayer era para el 18 de agosto, como comprobó *La Voz*».

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 31 de mayo de 2011, rec. 143/2011.

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 8 de septiembre de 2006, rec. 43/2006: «La mera presentación de una queja sobre el mecanismo funcionamiento interno (*sic*) mediante cita previa de los Servicios de Extranjería no autoriza a la derogación individualizada para quien formula aquella de una norma de carácter general para todos los extranjeros y españoles que presenten documentos en dicha oficina de Extranjería, ya que ello conculcaría el principio de igualdad, máxime cuando por este expediente procedimiento de presentación de escritos de queja se abriría la puerta a la posibilidad de presentación directa de aquéllos con el solo requisito de haber formulado aquella».

#### IV. LA CITA PREVIA Y EL DERECHO AL PLAZO

Siguiendo los criterios jurisprudenciales expuestos en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de octubre de 1992 (caso *Geuffre de la Pradelle contra Francia*), en interpretación del art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se debe considerar que el derecho a la protección jurídica que garantiza el art. 24 de la Constitución —como proyección del reconocimiento como derechos fundamentales del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho de defensa— también exige que el legislador contribuya a establecer un sistema coherente y claro de reglas que disciplinan los procedimientos administrativos, y que responda a un justo equilibrio entre los intereses de los ciudadanos y la Administración. Sobre todo cuando se trata de articular los medios de impugnación o recursos administrativos con los que puedan combatir los actos de las Administraciones públicas contrarios a sus intereses. El objetivo es procurar que la utilización de estos mecanismos procedimentales —que constituyen instrumentos necesarios para asegurar la satisfacción de los derechos e intereses legítimos— no sea dificultada con la imposición de reglas obstaculizadoras enervantes, carentes de justificación. Es decir, las normas procedimentales se deben interpretar de modo que no susciten dudas propiciatorias de indefensión, con el fin de preservar el principio constitucional de seguridad jurídica conectado en su aplicación a los cánones hermenéuticos *pro actione y pro civem*<sup>16</sup>.

Por eso, el art. 29 de la Ley 39/2015 advierte expresamente que el establecimiento de una serie de plazos en cualquier procedimiento administrativo no es una mera pauta instrumental para articular el impulso y tramitación del expediente, sino la atribución de un máximo reconocimiento al mayor nivel normativo como parte de ese procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos garantizado en el art. 105.c) de la Constitución. Es decir, los plazos son una expresión real y tangible de la garantía de los derechos de los ciudadanos, y el índice o criterio para medir la concurrencia o no de indefensión es el denominado *plazo razonable*, conforme al cual la parte interesada debe disponer de un intervalo de tiempo suficiente, contado a partir de la notificación, para formular alegaciones, presentar documentos, proponer prueba e impugnar el acto administrativo, de modo que su regulación no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de su derecho de defensa<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 6 de febrero de 2008, rec. 319/2006.

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de mayo de 2000, *Preston y otros*, C-78/1998; Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Quinta, de 7 de enero de 2004, C-201/2002; y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 29 de octubre de 2009.



Doctrina que desde el punto de vista teórico resulta impecable, pero cuya puesta en práctica tropieza con los problemas consustanciales al sistema de cita previa. Por ejemplo, cuando el interesado va a presentar una instancia, documentación o recurso de manera presencial en día y hora hábil ante la Administración competente y se encuentra cerrada la oficina de asistencia del registro administrativo, le corresponde acreditar tal circunstancia<sup>18</sup>. Se presume que las oficinas administrativas funcionan y son atendidas con normalidad por las unidades que la tienen a su cargo, de modo que si se produce una irregularidad (inasistencia puntual o permanente de todo su personal) recae en el ciudadano la carga de probar dicha excepcionalidad<sup>19</sup>. Si la preconstitución de esa prueba ya resulta difícil cuando un registro general administrativo se encuentra cerrado o vacío, se torna casi imposible cuando se gestiona una cita previa telefónica o telemáticamente y las fechas disponibles son posteriores al vencimiento del plazo necesario. Difícilmente la persona interesada tendrá a su lado un notario que dé fe y levante acta de la respuesta telefónica o la imagen proyectada en la pantalla. Los servicios telefónicos y las aplicaciones informáticas de cita previa no expiden certificados del acto de petición de cita, ni las fechas y horas disponibles en ese preciso instante. Haría falta presentar una solicitud de certificación de las citas previas disponibles en determinado día y hora, para lo cual habría que pedir, a su vez, otra cita previa. Los usuarios más avezados suelen recurrir al *pantallazo*, es decir a la copia y pega de lo que en un momento concreto se muestra en la pantalla de una computadora, ordenador o dispositivo electrónico; o la grabación de la conversación mantenida con el servicio de atención telefónica. Pero ambos soportes padecen un alto grado de inconsistencia y falta de credibilidad, salvo que estén respaldados por un fedatario público. A pesar de lo cual, la jurisprudencia hace recaer sobre la parte interesada la carga de probar que la Administración dio cita para fecha posterior al vencimiento del plazo de presentación<sup>20</sup>, porque considera muy sencillo su acreditación mediante, por ejemplo, *capturas de pantalla*<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 6 de febrero de 2008, rec. 319/2006.

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 12 de enero de 2022, rec. 161/2021; Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 20 de julio de 2022, rec. 1964/2020 y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 23 de mayo de 2022, rec. 755/2021.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 22 de diciembre de 2005, rec. 6633/2002: porque la imposibilidad de obtener cita previa no se presume, ni siquiera en el peor momento de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 13 de octubre de 2021, rec. 256/2021).

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 10ª, de 17 de febrero de 2022, rec. 450/2021. En el mismo sentido, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-adminis-

Otro inconveniente es que, para entender cumplido un plazo de solicitud, subsanación, mejora, alegación, prueba o recurso, la única fecha válida es la de entrada en el registro general o en cualquier de los complementarios. No se tienen en cuenta las gestiones previas realizadas ante unidades administrativas, ni siquiera cuando estuvieran dirigidas a informar o facilitar la presentación de los escritos o documentos en el registro, aun cuando los empleados públicos hubieren tomado nota de la fecha y hora en la que se realizó esa gestión. Únicamente el justificante o resguardo acreditativo de presentación, o la diligencia de recepción del escrito, sirven como acto oficial de entrada<sup>22</sup>. Mientras que la mera solicitud de cita previa no sirve para nada<sup>23</sup>.

Con estas premisas, el régimen de atención al público mediante cita previa puede menoscabar sustancialmente el derecho al plazo, porque las gestiones para conseguir la cita no interrumpen ni suspenden el plazo administrativo, y resulta muy difícil acreditar la indisponibilidad de fechas libres antes del vencimiento del plazo establecido.

## V. LA POSIBILIDAD DE SOLICITAR LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO Y ACTUAR POR MEDIO DE REPRESENTANTE SUPLEN LA IMPOSIBILIDAD DE CONSEGUIR CITA PREVIA

De modo que, con carácter general, ni el funcionamiento de un centro de trabajo determina que se trate de una jornada hábil, ni que un día sea hábil garantiza el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones públicas, lo que ha de ponerse en relación con lo previsto en el apdo. 1 del art. 31 de la Ley 39/2015, en el sentido que cada Administración pública debe publicar los días y el horario en el que deban permanecer abiertas las oficinas que prestarán asistencia para la presentación electrónica de documentos, garantizando el derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios electrónicos. Lo cual obedece a distintos intereses en conflicto: los derechos de los interesados reconocidos en el art. 53 de la Ley 39/2015; frente al derecho al descanso del personal de las Administraciones públicas, y al principio de eficacia que ha de guiar a la Admi-

---

trativo, Sección 1ª, de 21 de enero de 2022, rec. 583/2021; de 15 de febrero de 2022, rec. 706/2021, y de 3 de marzo de 2022, rec. 2/2022.

<sup>22</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 22 de octubre de 2014, rec. 294/2012.

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 31 de mayo de 2011, rec. 143/2011; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 12 de noviembre de 2021, rec. 282/2021, y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 20 de octubre de 2021, rec. 1182/2019.

nistración para servir a los intereses generales. Se da entonces la paradoja de que un administrado deba sujetarse a un plazo determinado, aun cuando el centro de trabajo encargado de la tramitación no esté en funcionamiento en día hábil.

Aparentemente, el legislador es consciente de la inexistencia de un binomio habilidad/apertura al público cuando regula y establece los plazos y términos, de vital importancia para la seguridad jurídica y para la eficacia de la actuación administrativa. Por eso, junto al establecimiento de la obligatoriedad e improrrogabilidad de los plazos procesales, el propio legislador permite la ampliación del plazo, que es la solución tradicional que la Ley 39/2015 instrumenta de dos formas: mediante la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar, regulada en el art. 22; o la concesión de una ampliación regulada en el art. 32. Parecen iguales, pero no son lo mismo.

El primer sistema está pensado exclusivamente a favor del propio órgano competente para resolver, cuando el instructor o su superior jerárquico prevean la imposibilidad de cumplir el plazo máximo de resolución y notificación y propongan su ampliación. Pero con dos condiciones: primero, el plazo ampliado no puede ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento; segundo, que la imposibilidad de resolver en plazo se deba al agotamiento de los medios personales y materiales disponibles. Esta imposibilidad debe ser real y acreditada<sup>24</sup>, correspondiendo a la Administración justificar que se han intentado habilitar los medios personales y materiales conforme a lo previsto en el art. 21.5 de la Ley 39/2015. Es decir, cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas puedan suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, lo primero que tiene que hacer el órgano competente para resolver —a propuesta razonada del órgano instructor o de su superior jerárquico— es habilitar los medios personales y materiales necesarios para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. Solo si dicha habilitación no es posible o resulta insuficiente, será cuando motivadamente podrá acordar la ampliación del plazo<sup>25</sup>. Por lo que el acuerdo de ampliación de plazo no es discrecional, sino el último recurso al que debe acudir la Administración antes de incumplir el plazo de resolución.

En cambio, la ampliación de plazo regulada en el art. 32 de la Ley 39/2015 puede ser concedida tanto de oficio como a petición de los interesados, si se cumplen los siguientes requisitos: tanto la petición como la decisión de ampliación deberán producirse antes del vencimiento del plazo de que se trate; el plazo ampliado no debe exceder de la mitad del plazo original; las circunstancias deben aconsejar tal ampliación; con ello no se pueden perjudicar derechos de tercero; y el acuerdo de ampliación debe ser notificado a los interesados. En el procedimiento tributario esta exigencia es aún mayor, porque se debe solicitar con ante-

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 12 de febrero de 2020, rec. 449/2018.

<sup>25</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 20 de julio de 2020, rec. 726/2018.

rioridad a los tres días previos a la finalización del plazo que se pretende ampliar (art. 91.3.a) Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos).

Pero con una objeción: la decisión de ampliar el plazo no es discrecional, sino que debe estar justificada y razonada (art. 35.1.e) Ley 39/2015) porque comporta la existencia de un *concepto jurídico indeterminado* que, pese a las dificultades en su concreción y aplicación, está sometido, en su integridad, al control de los tribunales<sup>26</sup>; mientras que la denegación de la ampliación es una decisión administrativa discrecional no susceptible de recurso, sin perjuicio de la impugnación que proceda contra la resolución que ponga fin al procedimiento (art. 32.3 Ley 39/2015). De esta manera el particular queda a expensas de la voluntad de la Administración, cuyos intereses no siempre coinciden a la hora de recibir y tramitar determinadas solicitudes (por ejemplo, una reclamación de responsabilidad patrimonial), o puede caer en la tentación de favorecer a unos interesados frente a otros (por ejemplo, en la adjudicación de una subvención o en una convocatoria de empleo público).

Por otro lado, para facilitar la efectividad de los derechos mencionados, la ley establece una amplia posibilidad al administrado de actuar representado por un tercero, no necesariamente profesional, y la obtención de copias (art. 5 Ley 39/2015). Es más, para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación, que solo deberá ser acreditada cuando se pretenda formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona. Representación que puede acreditarse mediante cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de su existencia, incluido el mero apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración pública competente.

Ni siquiera la urgencia de cumplir un determinado plazo y la imposibilidad de acreditar el mandato es un obstáculo insalvable, porque el propio art. 5 permite que el representante sin acreditación o con acreditación insuficiente actúe válidamente en nombre de una tercera persona, teniendo por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

---

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, de 5 de febrero de 2014, rec. 2213/2011, y Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 6 de febrero de 2018, rec. 3470/2015.

## VI. EL CATÁLOGO DE LUGARES HABILITADOS PARA CUMPLIMENTAR EL TRÁMITE SUBSANA LA IMPOSIBILIDAD DE CONSEGUIR CITA PREVIA EN UNA CONCRETA DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA

En segundo lugar, conviene tener presente que la inexistencia de día disponible para la cita no es excusa, mientras existan varios lugares habilitados para cumplimentar el trámite en plazo, lo cual sucede sobre todo con los registros administrativos de entrada de escritos y documentos. En realidad, puede ser aplicado el mismo tratamiento que han merecido los supuestos en los que el interesado se encuentra con una oficina administrativa cerrada, pero existen otros lugares en los que se puede ser atendido<sup>27</sup>.

El art. 16 de la Ley 39/2015 regula el registro general electrónico que debe disponer cualquier Administración, organismo público o entidad vinculada o dependiente de estos, así como la existencia de registros físicos que permitan a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes, escritos y documentos en formato papel, ahora identificados como oficinas de asistencia en materia de registros<sup>28</sup>. Esta denominación indica la voluntad legislativa de priorizar las relaciones telemáticas entre Administración y administrados, porque todas las personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica, profesionales colegiados, notarios, registradores de la propiedad y mercantiles, empleados de las Administraciones públicas y representantes de todos ellos se deben relacionar exclusivamente a través de medios electrónicos con las Administraciones públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo (art. 14.2 de la Ley 39/2015). Además, faculta para que reglamentariamente las Administraciones establezcan la obligación de relacionarse con ellas electrónicamente para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros medios, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios (art. 12.3 de la Ley 39/2015).

Pero como la digitalización de las relaciones externas de la Administración todavía no es total, el art. 14.1 de la Ley 39/2015 transitoriamente permite que las personas físicas elijan si se comunican para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén incluidos en el listado de obligados a relacionarse electrónicamente. De modo que, salvo que una norma específica señale que la parte interesada necesariamente deberá cumplimentar un determinado trámite en una concreta dependencia administrativa, es válida la

---

<sup>27</sup> Esta es la solución que ofrece el documento «Oficinas de Asistencia en Materia de Registro de la Junta de Andalucía», «Información», «Preguntas frecuentes (pdf)», en: <https://bit.ly/3fsmJ8S>., donde explica «qué hacer si no hay disponibilidad de fecha en la oficina que he elegido» (04/08/2022).

<sup>28</sup> Apartado V de la exposición de motivos de la Ley 39/2015.

presentación de escritos y documentos ante cualquier registro u oficina pública aptos según el régimen administrativo común<sup>29</sup>.

Es más, si la persona física opta por la presentación de manera presencial, puede escoger diversos lugares, cualquiera que sea el órgano de las Administraciones públicas al que su solicitud o documentación vaya dirigida. La puede presentar en la oficina de asistencia en materia de registros de la Administración u organismo destinatario; en las oficinas de Correos; en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero; y en cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes<sup>30</sup>, lo cual supone una importante ventaja para la ciudadanía porque amplía la puerta de entrada y evita desplazamientos indeseables<sup>31</sup>. Sin perjuicio de que el ordenamiento español tienda a restringir esas alternativas de presentación física de documentos<sup>32</sup>.

Por eso, en caso de no poder acudir a la correspondiente oficina de asistencia en materia de registros, la opción más segura es recurrir al servicio de Correos. Pero existe una diferencia sustancial entre la presentación personal en el registro general de una Administración pública y el envío mediante el servicio postal certificado: el interesado debe costear ese servicio postal<sup>33</sup>. Por el contrario, las Administraciones públicas no cobran ninguna tasa por la mera entrada de solicitudes y documentos en sus registros, porque —de momento— es un servicio gratuito.

La segunda diferencia es el horario de atención al público. Las oficinas de asistencia en materia de registro abren y cierran en función de la jornada de trabajo de los empleados públicos, que comienza entre las 8:00 y 9:00 horas y finaliza entre las 14:00 y las 15:00 horas, de lunes a viernes, permaneciendo cerrado todos los días inhábiles. Mientras que las oficinas de Correos suelen abrir ininterrum-

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 27 de mayo de 2019, rec. 5809/2018.

<sup>30</sup> Art. 16.4 y 5 de la Ley 39/2015.

<sup>31</sup> C. Cierco Siera (2019), «La tramitación del procedimiento administrativo: iniciación, instrucción y finalización», en (dirs. P. Menéndez y A. Ezquerro Huerva) *Lecciones de Derecho Administrativo*, Primera edición, Cizur Menor: Editorial Aranzadi, S.A.U, pág. 283.

<sup>32</sup> Por ejemplo, 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 Administración General del Estado competente para resolver (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 28 de mayo de 2015, rec. 2117/2013).

<sup>33</sup> En el año 2022 el coste del servicio postal ordinario para Península y Baleares es de 4,50 euros para cartas certificadas de hasta 20 gramos normalizadas; 4,60 euros para cartas certificadas de más de 20 gramos hasta 50 gramos (incluye 20 gramos sin normalizar); 5,10 euros para cartas de más de 50 gramos hasta 100 gramos; 6,45 euros para cartas de más de 100 gramos hasta 500 gramos; 9,30 euros cuando su peso oscile entre más de 500 y los 1.000 gramos, y 9,75 euros cuando pese más de 1.000 gramos hasta 2.000 gramos.

pidamente desde las 8:30 horas hasta las 20:30 horas, salvo en verano que cierran a las 14:30 horas, o el sábado que cierran a las 13:00 h. Las que se encuentran en centros comerciales adaptan su jornada a la de apertura del establecimiento, prestando servicio incluso los sábados hasta las 22:00 horas.

La tercera diferencia es que, ni aun en los momentos más difíciles de la crisis sanitaria derivada de la COVID-19, la atención al público para la recepción de envíos postales se ha realizado mediante el sistema de cita previa. Durante el estado de alarma las oficinas de Correos permanecieron abiertas todos los días laborables, aunque con horario reducido de 9:30 a 12:30 horas. En ellas solo estuvo operativo el personal estrictamente imprescindible y, para evitar aglomeraciones, había un empleado encargado de gestionar el flujo de clientes y evitar que hubiera un número por encima del 50% del espacio del vestíbulo. Medidas que, una vez finalizado la fase más grave de la crisis sanitaria, se atenuaron mediante un plan de desescalada. Y lo más importante, la atención al cliente siempre ha sido por riguroso orden de llegada, sin necesidad de concertar previamente el día y hora de asistencia, y sin límite de envíos solicitado por cada cliente, salvo el servicio específico de envío masivo de cartas postales.

Pues bien, que uno de estos lugares esté cerrado no justifica el cumplimiento del plazo, porque se podrá presentar su solicitud en cualquiera de los otros lugares<sup>34</sup>. Como advierte Cierco Siera, la ampliación del catálogo de lugares en los que los interesados e interesadas pueden presentar cumplidamente una solicitud o documentación supone una ventaja muy relevante, pero «puede llegar también a jugar en su contra en el sentido de que el ensanchamiento de la puerta de entrada puede servir a su vez para “compensar” las limitaciones que, por ejemplo, puedan tener los horarios de atención en las oficinas de la Administración destinataria: “allí estaba cerrado, pero podía haberla presentado en otro sitio”»<sup>35</sup>.

La cuarta diferencia es que la problemática de no poder acceder presencialmente y a tiempo a las dependencias de la Administración pública se diluye con todas las posibilidades que ahora ofrecen los medios telemáticos habilitados por la propia Administración. El art. 16 de la Ley 39/2015 garantiza que cada Administración disponga de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad vinculado o dependiente a estos. También se podrán anotar en el mismo la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares. Los organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico.

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 22 de diciembre de 2005, rec. 6633/2002.

<sup>35</sup> C. Cierco Seira (2019, págs. 283 y 284). En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 7 de noviembre de 2007, rec. 1043/2006.

nico General de la Administración de la que depende. Y el Registro Electrónico General de cada Administración funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada organismo. Es cierto que las personas físicas todavía pueden 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 (art. 14 de la Ley 39/2015). Pero el mero hecho de que el interesado cuente con este medio de relación abierto todos los días del año durante las veinticuatro horas (art. 31.2.a) de la Ley 39/2015) atenúa mucho el perjuicio real que pueda causar la falta de fechas disponibles para concertar la cita y el cierre al público de todos los otros medios de presentación personal<sup>36</sup>.

Por eso, con carácter general, los tribunales suelen tener en cuenta que el principio de tutela judicial efectiva y de proscripción de la indefensión obliga a una interpretación de las normas acorde al principio *pro actione*, que deberá hacerse caso por caso, teniendo presentes las circunstancias del mismo para evitar una indefensión material, y que lógicamente exigirán de la oportuna acreditación<sup>37</sup>.

Es decir, cuando la parte interesada opte por el sistema de cita previa y no pueda responsabilizar a la Administración de la dilación temporal que media hasta la obtención de la cita, sin aportar la documentación por otros medios que eviten el lapso temporal, no se beneficiará de ninguna ampliación ni suspensión del plazo prescrito<sup>38</sup>. Ni siquiera cuando la solicitud solo se pueda presentar de modo presencial, sin posibilidad de aplicar el principio de ventanilla única<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Sin perjuicio de que la Administración no pueda imponer a las personas físicas los medios electrónicos como único sistema de comunicación, «puesto que no existe obligación alguna para los ciudadanos el que tengan en su casa una conexión a internet o que dispongan de medios para poder presentar la solicitud por medios electrónicos» (Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº. 1 de Albacete, de 13 de diciembre de 2019, proc. 276/2019).

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 7 de junio de 2010, rec. 459/2009; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 20 de abril de 2022, rec. 968/2020, y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 30 de junio de 2017, rec. 15110/2016.

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 30 de junio de 2017, rec. 15110/2016.

<sup>39</sup> Auto del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 22 de Madrid, Procedimiento Abreviado 381/2020, aunque fue revocado por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 10ª, de 13 de octubre de 2021, rec. 363/2021, que estimó el recurso de apelación porque la Administración tuvo la solicitud como no formulada y no dictó resolución de inadmisión.



## VII. LA INTERPRETACIÓN AMPLIA DE LA CITA PREVIA COMO ACTO INICIADOR DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Hasta aquí se ha expuesto la interpretación rígida y restrictiva del cómputo de los plazos administrativos, que excluye las gestiones preparatorias en general y la cita previa en particular como actos eficaces a efectos de cumplimiento del plazo, ni como fecha de inicio del procedimiento de solicitud<sup>40</sup>.

Pero el hecho de que el sistema de cita previa no cuente con una rigurosa regulación ha propiciado prácticas administrativas de riesgo para los interesados. Por ejemplo, cuando la solicitud de cita previa se gestiona de modo presencial y el responsable administrativo supervisa la documentación que habrá de presentar en la fecha de presentación efectiva, no garantiza su validez si alguno de esos documentos caduca entre la fecha de solicitud de cita y celebración efectiva de la cita. Como la caducidad se produjo antes de su entrada en registro, el documento no es válido<sup>41</sup>.

La consecuencia es grave, porque queda en manos de la Administración la determinación del momento de inicio efectivo de los procedimientos concebidos a *solicitud de la persona interesada* regulados en los arts. 66 y siguientes de la Ley 39/2015. Sobre todo cuando es la propia Administración la que, por razones organizativas, exige la concertación de una cita previa a la presentación de la solicitud y documentación necesaria para iniciar el procedimiento. Cabe suponer que, si no existiera dicha exigencia impuesta por la Administración, el interesado podría haber presentado antes su petición en forma. Una vez solicitada la cita, el comienzo del expediente queda suspendido hasta el día que el órgano administrativo competente la fije de forma absolutamente unilateral, dejando al interesado en una situación de indefensión porque nada impide que

---

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 3 de mayo de 2022, rec. 54/2022: «[...] no coincidiendo la Sala con la afirmación mantenida por la parte apelada de que: "... la fecha de solicitud de la 'cita previa' en la SEDE ELECTRÓNICA debería considerarse a todos los efectos como la fecha de inicio del procedimiento de solicitud de residencia o de sus prórrogas". La normativa aplicable no da pie a arribar a una conclusión como la que aquí sostiene la defensa en juicio de Dª Graciela».

<sup>41</sup> Voto particular de la magistrada Isabel García García-Blanco en la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia de 21 de octubre de 2014, rec. 744/2013: «se ha podido constatar por esta Sala y Sección la existencia de una viciosa práctica administrativa consistente en que el Registro Civil revisa la documentación y sin dar en ese momento constancia fehaciente de fecha de presentación se establece un sistema de cita previa que remite la efectiva presentación a una fecha posterior en la que documentos que no lo estaban aparecen como caducados, siendo de destacar que esta práctica se ha denunciado por diversos recurrentes en relación, precisamente, con el Registro Civil de Girona».

la presentación de la solicitud se difiera a una fecha posterior al plazo máximo de presentación<sup>42</sup>.

Es decir, cuando existe un sistema de cita previa no debidamente documentado, en realidad se está imputando al interesado consecuencias de ineficacia que son generadas por la propia operativa de la Administración. Es la propia práctica administrativa la que opera con un sistema de cita previa, del que no queda constancia y que propicia que documentos que gozaban de vigencia cuando se acude a pedir cita ya no la tengan cuando esta se celebra. Inconveniente que no debería ser objetado por la propia Administración, ni mucho menos resolverse con una inadmisión por extemporaneidad<sup>43</sup>.

Por eso también se abre paso otra interpretación más amplia y flexible que, con el objetivo dar encaje a la cita previa en el sistema de derechos y garantías que el ordenamiento reconoce a los ciudadanos, le confiere eficacia como acto iniciador del procedimiento administrativo<sup>44</sup>: «Tal y como tiene declarado esta Sala y Sección [por todas, Sentencia 399/2012, de 4 de mayo (rec. 1302/2011)], si es la Administración la que fija la fecha de la cita previa, solo cabe entender referida la fecha de la presentación de la solicitud de que se trate al momento en que se solicita la cita»<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, de 3 de noviembre de 2006, rec. 284/2006.

<sup>43</sup> Sentencias de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 22 de diciembre de 2016, rec. 2190/2014; y de 19 de mayo de 2017, rec. 3161/2014, y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 6 de mayo de 2022, rec. 713/2021.

<sup>44</sup> Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo 17 de Barcelona, de 13 de enero de 2016, rec. 553/2014; Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº. 1 de Albacete, de 13 de diciembre de 2019, proc. 276/2019; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Santa Cruz de Tenerife, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 8 de noviembre de 2019, rec. 207/2019; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 20 de mayo de 2022, rec. 473/2021, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 3 de mayo de 2022, rec. 74/2022; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 21 de junio de 2019, rec. 1023/2018; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 553/2021 de 12 de noviembre de 2021, rec. 282/2021, y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 8 de abril de 2022, rec. 536/2021

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 21 de junio de 2019, rec. 1023/2018. Aunque a veces este criterio sea aplicado con carácter excepcional por concurrir una circunstancia de fuerza mayor, como el estado de alarma derivado de la crisis sanitaria acaecida a causa de la COVID-19 y la suspensión de plazos administrativos establecida en la disposición adicional tercera del Real

Esta es la recomendación que el 11 de septiembre de 2019 remitió el Defensor del Pueblo al Instituto Nacional de la Seguridad Social (queja número 19012873), ante la demora en la asignación de cita previa para formalizar la solicitud de prestaciones de la Seguridad Social. A los efectos de entender si las solicitudes de prestaciones se realizan dentro del plazo legalmente establecido tras el hecho causante, el Defensor del Pueblo opina que la fecha que debe tenerse en cuenta es aquella en la que se solicita la cita previa. Por eso:

Con el objeto de garantizar los derechos de los ciudadanos ante eventuales colapsos, sería preciso que se emitiese un documento emitido de conformidad con lo previsto en el art. 26 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para que los ciudadanos puedan acreditar el día y la hora en la que se solicita cita previa, de forma que esta sea la fecha en que se tenga en cuenta a efectos de solicitud de la prestación»<sup>46</sup>.

Recomendación que este organismo público aceptó, pero no implantó.

Es más, no han faltado sucesos en los que, en un primer momento, la Administración reconoció expresamente el cumplimiento de los plazos límites con la mera petición de cita previa, para posteriormente negarle tal efecto. Lo cual ha sido reprochado por los tribunales, por ir en contra de sus propios actos<sup>47</sup>.

---

Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 y la prórroga acordada por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia 553/2021 de 12 de noviembre de 2021, rec. 282/2021. En el mismo sentido, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 8 de abril de 2022, rec. 536/2021.

<sup>46</sup> <https://bit.ly/3WrlGXi>. (16/06/2022).

<sup>47</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, de 1 de octubre de 2021, rec. 257/2021: «Si aceptamos, pues, que la personación para presentar la solicitud ante el propio Consulado es previa cita, se supone que el sistema de citas es para racionalizar el trabajo del Consulado y, por lo tanto, que sea el Consulado el que asigne el día en que haya de efectuarse la comparecencia pero en autos el Consulado, primeramente, expresó al solicitante que aquella solicitud de cita quedaba registrada y pendiente para, posteriormente y ante una nueva solicitud de cita por falta de fijación por el Consulado, expresar que la válida era esta segunda solicitud y, con ello, terminar teniendo por decaído del trámite al solicitante, ello en contra de sus propios actos quebrando el principio de confianza legítima. En relación a la doctrina de los actos propios conviene traer a colación aquí la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo».

## VIII. CONCLUSIONES FINALES

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como las normas reguladoras de procedimientos especiales, carecen de reglas claras sobre la operatividad e incidencia del sistema de cita previa en los trámites administrativos esenciales, como la presentación de solicitudes y documentos, la formulación de alegaciones, la proposición de prueba, la interposición de reclamaciones y recursos en vía administrativa, etc., todas ellas sujetas a plazos perentorios. El art. 30 de la Ley 39/2015 regula el cómputo de los plazos por horas, días, meses y años previniendo la exclusión de días inhábiles; la determinación del día de inicio y finalización; la cuenta de fecha a fecha; la inexistencia de fecha correlativa; el vencimiento en día inhábil, etc.; el art. 16 regula los lugares donde se pueden presentar documentos dirigidos a los órganos de las Administraciones públicas; el art. 20 regula los supuestos de suspensión del plazo máximo para resolver, y el art. 32 permite la ampliación de los plazos establecidos. Sin embargo, el diseño de este régimen jurídico presupone que es el propio interesado quien elige libremente la fecha de cumplimiento. No prevé la necesidad de concertar una cita previa, que a su vez opera con unos plazos propios únicamente subordinados a la demanda de citas y oferta de fechas.

De modo que las personas físicas, para ejercer el derecho a presentar solicitudes y documentos personalmente (art. 14 de la Ley 39/2015), deben solicitar cita previa con antelación suficiente, porque nada garantiza que las fechas y horas disponibles no supongan una demora perentoria. ¿Cuánta antelación es suficiente? Pues depende del organismo público, su carga de trabajo, el personal de servicio, el número de citas concedidas, etc., es decir, de factores totalmente ajenos a la voluntad y control del interesado. Se suman otra serie de imponderables, como los fallos en el sistema de gestión informática de citas; la saturación, insuficiencia o deficiencias en la atención telefónica; el desconocimiento o falta de autonomía en el uso de las nuevas tecnologías; la compaginación de fechas disponibles con horarios laborales, profesionales o personales, etc. Las consecuencias son claras y contundentes: el recorte en el plazo conferido para realizar determinado trámite, e incluso el riesgo de actuaciones extemporáneas.

A pesar de lo cual, la jurisprudencia se ha preocupado primordialmente del cumplimiento del plazo. Considera que corresponde primordialmente al interesado la obligación de prevenir todas las circunstancias que rodean los plazos de tramitación que le atañen, incluida la imposibilidad de escoger libremente la fecha de presencia física en las dependencias administrativas. Si no ha pedido cita previa con antelación suficiente, debe pechar con las consecuencias.

Por otra parte, la jurisprudencia también considera que la imposibilidad de presentar solicitudes y documentos en el organismo competente por falta de fecha disponible no es excusa suficiente para incumplir el plazo, porque la legislación habilita otros lugares de presentación. No importa que esos otros lugares también tengan su propio régimen de horario y cita previa, ni que, si se trata de las oficinas

de Correos, acarree un coste económico extraordinario. Además, no todos los trámites de parte pueden ser gestionados por otra Administración pública, ni por el Servicio de Correos, como la entrevista personal en materia de extranjería, el examen físico en el ámbito sanitario, o el personamiento físico ante la inspección tributaria.

Es cierto que el art. 32 de la Ley 39/2015 permite a los interesados solicitar la ampliación de los plazos establecidos si las circunstancias lo aconsejan, si no se perjudican derechos de tercero, y si la ampliación no excede de la mitad del plazo originario. Pero la petición debe producirse antes del vencimiento de que se trate y para cumplimentarla puede ser necesario solicitar otra cita previa, reincidiendo en la misma problemática.

Tampoco parece razonable que recaiga sobre el administrado la carga de probar la imposibilidad de concertar a tiempo la cita. Es cierto que así se evita el injustificado y abusivo incumplimiento de plazos; pero, por otro lado, al interesado le resulta muy difícil acreditar la saturación o desatención de las líneas telefónicas, el bloqueo o inoperatividad de una página web, la caída o fallos en el servicio informático, la indisponibilidad de fechas libres, o el propio analfabetismo digital. Nadie tiene al lado un notario o un perito informático para preconstituir la prueba necesaria, ni todo el mundo dispone de medios económicos para soportar ese gasto.

No se puede negar que el sistema de cita previa es un trámite más en el curso del procedimiento administrativo que requiere, como los demás, una regulación específica. Afecta al ejercicio fundamental del derecho de defensa garantizado en el art. 24 de la Constitución, así como a los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas y los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, reconocidos en los arts. 13 y 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por lo que merece un tratamiento normativo específico que regule su encaje en el procedimiento administrativo; su operatividad electrónica; sus efectos en el cómputo de plazos; su inclusión en los supuestos de ampliación y suspensión; su repercusión en el trámite de información pública, así como, en general, sus consecuencias en la participación de los interesados. Con buen criterio empiezan a tener peso los pronunciamientos judiciales e institucionales (como el Defensor del Pueblo) que priman el principio de tutela judicial efectiva y el principio *pro actione*, frente a una interpretación excesivamente rigorista del procedimiento administrativo en general, y del cómputo de plazos en particular. Pero el principio de seguridad jurídica y la certeza del derecho exigen que dichas garantías se traduzcan en una regulación clara y específica del sistema de cita previa en la atención administrativa, que de momento no existe.

