

M. Assumpció Vilà i Planas

RESOLUCIÓ DE LA SÍNDICA DE GREUGES REFERENT A L'ACTUACIÓ D'OFICI SOBRE L'EFICÀCIA DE LA CITA PRÈVIA COM A REQUISIT PER A LA REALITZACIÓ DE TRÀMITS MUNICIPALS A LES OFICINES D'ATENCIÓ CIUTADANA (EXP. 200F000031) EN MATÈRIA D'ATENCIÓ AL PÚBLIC

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 27 de novembre de 2020, aquesta Sindicatura va decidir iniciar una actuació d'ofici en relació amb l'eficàcia de les cites prèvies.

Arran de diverses queixes de la ciutadania, i de les circumstàncies observades per la institució de la síndica, es comprovava que les cites prèvies s'estaven assignant, amb caràcter general, per un termini superior als 10 dies i, tot i disposar de la cita, no es garantia que es respectessin els horaris en ella consignats, havent un temps d'espera superior a una hora per poder se atès, i provocant llargues cues al carrer, especialment pel que feia a l'OAC de la Plaça Sant Miquel.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient estudiant els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els principis de bona Administració per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Per tal d'estudiar l'eficàcia i eficiència de la cita prèvia, es va sol·licitar, en data 2 de desembre informació a la Direcció de Serveis d'Informació i Atenció Ciutadana.

Resposta dels òrgans afectats

En data 12 de gener de 2021 aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada en què es fa referència prèvia a diverses consideracions:

- Expliquen que s'està fent un gran esforç per oferir a la ciutadania la millor atenció presencial i no presencial, malgrat els condicionants de la pandèmia.
- Es refereixen a que la situació de la pandèmia impacta plenament en l'atenció presencial i, per raons de salut pública, ha quedat limitada no només en el cas de les Oficines d'Atenció Ciutadana (OAC), sinó en el conjunt de serveis d'atenció presencial, tant de les administracions públiques com dels ens privats. Indiquen que aquesta limitació ha fet que alguns serveis hagin deixat d'atendre presencialment i això suposa encara més demanda d'atenció per a les OAC, que mantenen sempre la presencialitat i que garanteixen l'atenció a tots els ciutadans i ciutadanes que necessiten relacionar-se amb urgència amb l'Ajuntament.
- No tenen constància que s'hagi produït cap situació de desatenció de cap persona que hagi necessitat amb urgència atenció presencial. Expliquen que les OAC reserven cites d'urgència per a les persones que s'hi adrecen per fer

tràmits que no es poden posposar i també es disposa de cita per a urgències quan aquestes es demanen a través del 010 o del nou servei L'OAC et truca.

- Assenyalen que al novembre, s'han ofert a prop de 45.000 cites. D'aquestes, un 30%, aproximadament 15.000, s'han ofert a través d'internet i els quioscos d'autoservei de tràmits. Són cites que demana directament el ciutadà o ciutadana. La resta, prop de 30.000, és a dir, el 70%, s'han ofert a través del telèfon 010, el servei de l'OAC et truca i presencialment a les OAC. Indiquen que la persona és atesa abans d'obtenir la cita i pot concretar la seva demanda sense necessitat de desplaçar-se a l'OAC, amb alternatives de tramitació no presencial. Manifesten que en el cas que la tramitació només es pugui fer presencialment o la persona no disposi de mitjans digitals per relacionar-se amb l'Ajuntament, se li gestiona la cita.
- Indiquen que paral·lelament, al novembre es van gestionar 2.600 cites més a les pròpies OAC per a persones que s'adreçaven directament a les Oficines amb demandes que requerien una atenció immediata.
- Assenyalen que el que si ha provocat la pandèmia és la necessitat, per raons de salut pública, de deixar d'utilitzar les sales d'espera de les OAC. Consideren que per això, quan un ciutadà o ciutadana s'adreça a una OAC, ja sigui l'OAC de Sant Miquel o qualsevol altra, abans de l'hora de la cita concertada o acompanyada d'altres persones que no poden entrar a les oficines per la limitació d'aforament, es produeixen situacions inevitables de concentració de persones fora de les instal·lacions de les OAC.
- Fan palès que estan fent un gran esforç per oferir a la ciutadania una atenció presencial segura i, alhora, alternatives d'atenció i de tramitació no presencials. Refereixen que seria molt important que des de la Sindicatura els donés suport en el treball que estan fent per conscienciar el conjunt d'administracions per tal que facilitin la tramitació no presencial, tant per raons de salut pública com de respecte al temps de la ciutadania. Manifesten que s'ha de tenir en compte que la legislació obliga a donar alternatives a l'atenció presencial. També es refereixen a la garantia de l'atenció de qui no té mitjans digitals per relacionar-se amb l'administració i alhora garantir que qui té mitjans digitals els pugui utilitzar, perquè en té dret.

A continuació faciliten la informació sol·licitada per la Sindicatura de Greuges.

Pel que fa al nombre de persones que atenen directament el públic en cadascuna de les oficines, tenint en compte la limitació d'aforaments, indiquen el nombre de persones, resultant un total de 166 persones que atendien en les OAC abans de la pandèmia, a 100 persones que ho fan després de la crisi sanitària.

Quan a l'horari d'atenció a la ciutadania a les OAC, faciliten el quadre horari de totes les Oficines abans i després de la pandèmia, resultant un còmput de 40 hores setmanals que s'ha deixat de prestar el servei, mantenint el servei en horari de tardes únicament l'OAC de la Plaça Sant Miquel.

Assenyalen que abans de la crisi sanitària s'oferien una mitjana de 3.800 cites diàries i ara s'estan obrint una mitjana de 2.200 cites diàries.

En relació a la garantia de l'accés a una cita prèvia amb facilitat, per als col·lectius afectats per l'esclatxa digital, assenyalen que la ciutadania pot trucar al telèfon 010 per demanar cita.

M. Assumpció Vilà i Planas

Expliquen que abans de la crisi sanitària el termini mig d'assignació de cita prèvia era de 4 dies i, en aquests moments, el termini mig d'assignació està en 7 dies. Recorden que aquest termini mig es redueix quan es detecta la urgència en l'atenció.

Pel que fa al temps que es preveu per atendre a cada ciutadà, indiquen que és de 15 minuts i que, tot i això, de vegades el temps emprat en l'atenció és superior als 15 minuts. Ho justifiquen perquè hi ha ciutadania que, per a una sola cita porta diferents tràmits a fer i, en aquests casos, a les OAC es procura resoldre tota la tramitació que se sol·licita, malgrat sigui de matèries diferents a la prevista per la cita.

Finalment, quan al temps d'espera de la ciutadania, indiquen que durant l'any 2019 va ser d'una mitjana de 6'20 minuts. Manifesten que a partir de la crisi sanitària, el sistema de validació de cites ha canviat. Així mateix, expliquen que a causa que la ciutadania no pot esperar a la sala d'espera, la validació de la cita es fa en el moment en què la persona entra a l'OAC. Matisen que, si bé és cert que en ocasions cal esperar al carrer per poder accedir per preservar l'aforament màxim previst per la situació sanitària, segons està registrat en els seus sistemes de control un 40% de les cites s'atenen abans de l'hora prevista per a la cita, i un 35% s'atenen entre l'hora prevista i els 10 minuts posteriors. Expliquen que només en casos excepcionals, un 1%, la persona s'atén una hora més tard de l'hora marcada per a la cita. Justifiquen aquesta situació en que de vegades, la ciutadania arriba tard a la cita i, malgrat això, se l'atén a l'hora que arriba, i també per alguna incidència tècnica que pugui afectar el servei.

CONSIDERACIONS

Diverses queixes ciutadanes formulades davant la síndica durant la pandèmia de la COVID-19, es referien transversalment a les dificultats d'obtenir una cita prèvia en un temps raonable, tot i ser requisit per accedir als serveis municipal, tant per disposar d'informació com per a realitzar tràmits presencialment. Així mateix, tot i disposar de cita prèvia no es respectaven els horaris consignats, havent d'esperar més de 45 minuts a ser atesos i formant-se llargues cues a la via pública on es troben ubicades les OAC, circumstància aquesta observada per la síndica.

Per iniciar l'anàlisi d'aquest estudi es fa del tot necessari fer prèviament una referència als **drets de la ciutadania a accedir a l'administració pública, i al correlatiu deure de l'administració a prestar el serveis amb d'acord amb ràtios qualitatives**, tot recordant que l'atenció ciutadana és un servei essencial.

La Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, **reconeix el dret a una atenció adequada** (art. 21.2 i 21.3):

“2. Els ciutadans tenen dret a obtenir de les administracions públiques serveis d'atenció, informació i orientació per a l'exercici i la protecció de llurs drets i interessos, en el compliment de llurs deures i obligacions i en la redacció de documents administratius.

3. El dret a que fa referència l'apartat 2 inclou **el dret d'escollir, d'entre els mitjans que en cada moment estiguin disponibles, el que els ciutadans volen fer servir per a rebre els serveis d'atenció, informació i orientació, que poden ésser l'assistència a oficines presencials, l'atenció telefònica, en la mesura que els**

critèris de seguretat ho permetin, els mitjans electrònics o altres que siguin tècnicament possibles i econòmicament proporcionals.”

Es tracta d'un dret de la ciutadania a una bona administració. Aquest dret es troba, no només a la legislació catalana, sinó també implícitament a la Constitució espanyola i a la legislació bàsica estatal, i ha estat aplicat nombroses vegades per la jurisprudència.

Per citar alguna, la STS de 18 de desembre de 2019 (rec.4442/2018), ha assenyalat com a doctrina cassacional que:

“... del derecho a una buena Administración pública deriva una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles...”

També, la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat, aprovada l'any 2000, a l'article XXIII es refereix a l'eficàcia dels serveis públics com a indicatiu d'una bona administració: “Les autoritats locals garanteixen l'eficàcia dels serveis públics i **la seva adaptació a les necessitats dels usuaris**, vetllant per evitar qualsevol situació de discriminació o d'abús”.

Volem recordar que el dret a una bona administració en interconnexió amb d'altres drets, ajuda a establir un estàndard de **diligència deguda o deguda cura en el compliment de les obligacions correlatives per part de les administracions públiques**. Aquesta diligència deguda necessàriament implica oferir un **termini raonable** per tractar els assumptes de la ciutadania.

Resulta cert que l'Ajuntament, en el marc de la seva potestat d'autoorganització, pot instaurar l'ús de la cita prèvia, però ho ha de fer amb caràcter voluntari. D'altra forma, la concertació obligatòria de la cita prèvia es tracta d'un deure imposat a la ciutadania no contemplat a la LPAC ni en cap altra norma amb rang de llei avui en dia.

Entén la síndica que la **cita prèvia pot ser una recomanació** per organitzar una millor prestació del servei i gestionar el temps de forma eficient. A més, en els moments de crisi sanitària que estem travessant, també pot resultar una bona eina per regular els aforaments en les OAC i evitar desplaçaments i contacte físic entre usuaris entre si i prestadors del servei públic, evitant riscos sanitaris. Per tant, la decisió d'implementar la cita prèvia sempre ha de reportar una millora en la prestació del servei públic.

Ara bé, ja abans de la crisi sanitària provocada per la COVID-19, el juliol de 2020, la Sindicatura de Greuges va concloure un estudi d'ofici (19OF000015 MO) per conèixer sobre l'exigència municipal de concertar cita prèvia per registrar documents en les OAC, després de conèixer les dificultats per obtenir una cita en un temps raonable per a realitzar tràmits de registre de documents, i de comprovar que a la **Carta de Serveis de la Direcció de Serveis d'Informació i Atenció ciutadana** que és el document que ha de contenir la relació de serveis prestats i els compromisos de qualitat, **no s'observava referència explícita a la necessitat de cita prèvia per als tràmits presencials**.

En aquell moment, l'Ajuntament va informar a la síndica que es podia obtenir cita prèvia d'un dia per a un altre, és a dir, no calia esperar més d'un dia per a la tramitació. En aquesta ocasió, el mateix servei municipal informa a la síndica que en situació prèvia a la COVID-19, el termini mig d'assignació de cita prèvia era de 4 dies, i en moment actual, el termini mig d'assignació és de 7 dies.

M. Assumpció Vilà i Planas

Des de la Sindicatura de Greuges s'ha pogut comprovar, a través del Telèfon 010, com ara per ara, el termini per a obtenir una cita prèvia amb la finalitat de registrar d'un document supera els 14 dies naturals (codi cita 8601699). El dia 20 de gener es va demanar una cita per ser atès en l'OAC del Districte d'Horta-Guinardó, i no n'hi havia de disponibles fins al dia 4 de febrer. Així mateix, el servei del 010 va informar que no hi havia disponibilitat per sol·licitar el servei "l'OAC et truca" amb la finalitat de realitzar una consulta a l'OAC.

Recordem que a l'Ajuntament de Barcelona, la **cita prèvia obligatòria** ve imposada a través de la "**Instrucció de la secretaria general relativa a l'obertura presencial de les oficines de registre en el marc del procés de restabliment dels serveis municipals, de maig de 2020**" malgrat que, com venint dient, la seva obligatorietat era anterior a la situació sanitària derivada de la COVID-19.

En aquest punt ens hem de qüestionar si l'instrument jurídic per imposar la cita prèvia a la ciutadania i que, per tant, té efectes *ad extra*, ha de ser a través d'una "Instrucció". D'acord amb l'article 6 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, les "Instruccions" han de servir per dirigir les activitats dels òrgans de l'Administració, per tant tenen uns efectes *ad intra* i en conseqüència no poden imposar deures a la ciutadania.

En altre ordre de coses, aquesta institució no vol restar reconeixement a l'esforç que realitza l'Ajuntament per atendre a la ciutadania en les circumstàncies sanitàries en què ens trobem, però hem d'incidir en què, en temps normals, ja s'havien detectat determinats dèficits pel que fa a la diligència deguda en la prestació del servei d'atenció a la ciutadania. Ara, amb la situació de crisi, aquestes deficiències s'estan veient agreujades. És cert que les administracions públiques no estaven preparades per afrontar aquesta situació pandèmica, presentant carències organitzatives, humanes i tècniques, i havent de precipitar la posada en marxa de l'obligat funcionament electrònic.

Tal i com informa l'Ajuntament, el servei d'atenció presencial s'està prestant amb 66 treballadors menys i amb un horari al públic reduït en 40 hores setmanals, el que es tradueix en una oferta de 1.600 cites diàries menys. L'Ajuntament manifesta que s'ofereixen alternatives d'atenció i de tramitació no presencial. El cert és que en molts casos, per efectuar tràmits no presencials és requisit disposar de certificat de signatura electrònica que no està gaire estesa entre la ciutadania. A més, hem de recordar que aquesta obligatorietat de relacionar-se electrònicament amb l'administració ve imposada per la LPAC per a determinats col·lectius, però no per a la ciutadania en general.

Davant la impossibilitat d'atendre les persones en un temps raonable com està succeint en aquests moments, és creu del tot necessari **reforçar altres serveis i recursos que garanteixin una atenció a la ciutadania dintre dels paràmetres qualitatius, en un termini adient, respectant el dret de la ciutadania a triar la forma com vol relacionar-se amb l'administració, i sense que sigui necessari acreditar una situació d'urgència i necessitat per obtenir una prestació àgil del servei.**

És cert que amb motiu de la pandèmia, el conjunt d'administracions han prioritzat el servei d'atenció telemàtica i telefònica al servei presencial. De fet, les "Directius de

bones pràctiques en activitats de gestió i administració. Mesures per a la prevenció de contagis del SARS-CoV-“, de 27 de juny de 2020, del Ministeri de Sanitat, preveu que s’eviti atendre al públic de forma presencial, realitzant-se únicament en aquelles actuacions de caràcter urgent i inajornable i sempre que es pugui mitjançant cita prèvia. Segons les Directius, **per a la resta de casos es fomentarà i optimitzarà la utilització dels mitjans telemàtics.**

Així han fet altres administracions, com la Generalitat de Catalunya, on el Departament de Polítiques Digitals i Administració, a través de resolució PDA/2020/2020, de 20 de juny, de la Secretaria d’Administració i Funció Pública, per la qual s’estableixen criteris excepcionals per a l’ús dels sistemes d’identificació i signatura electrònica, ha habilitat sistemes alternatius d’identificació i signatura **que permeten a les persones físiques interessades que no puguin disposar de mecanismes d’identificació i signatura electrònica establerts al PISE, la presentació de sol·licituds i peticions** (Petició genèrica sense signatura electrònica). Aquest sistema habilitat serà vigent fins que es mantingui activat el Pla d’actuació del PROCICAT per a emergències associades a malalties transmissibles emergents amb potencial d’alt risc, i facilita la tramitació i atenció a la ciutadania amb aquella administració.

Tal i com apunta la Direcció de Serveis d’Informació i Atenció Ciutadana, s’ha de tenir en compte que la legislació obliga a donar alternatives a l’atenció presencial. Al parer de la síndica, les implantades per l’Ajuntament, ara per ara, resulten del tot insuficients.

Per tant caldria plantejar-se la **implementació de més recursos per tal d’habilitar la tramitació i l’atenció a la ciutadania mitjançant solucions** com l’increment dels horaris del servei d’atenció presencial a les OAC per adaptar-ho a la demanda actual; reforçar el servei del 010; fer derivacions telefòniques d’aquest servei als departaments oportuns; dotar de recursos telemàtics per realitzar tràmits de forma efectiva sense necessitat de disposar de signatura electrònica; fer ús de les videoconferències; o d’altres mitjans que puguin assumir la finalitat pretesa.

La introducció de millores en la prestació del servei, i la posada en funcionament d’altres recursos complementaris de ben segur descongestionaria l’atenció presencial a les OAC, tot respectant el dret de les persones que es veuen afectades per la bretxa digital.

Ara per ara, a la vista de les queixes rebudes per la institució de la síndica i de la informació facilitada per l’Ajuntament, **hem de concloure** que el servei d’atenció presencial a les OAC a través de la concertació de cita prèvia, és insuficient i no s’està prestant amb els estàndard de diligència deguda.

D’acord amb el que disposen l’article 143 de la Carta Municipal de Barcelona i el Reglament que regula aquesta institució, aquesta Sindicatura té com a missió valorar si s’ha produït un greuge i, considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, l’actuació de **la Direcció de Serveis d’Informació i Atenció Ciutadana** no s’ajusta als estàndards d’una bona administració en la prestació del servei d’atenció presencial a la ciutadania.

En conseqüència, emeto la següent decisió:

- **Recomanar** a la Direcció de Serveis d’Informació Ciutadana que s’estudiï la viabilitat d’implementar més recursos i sistemes que garanteixin la tramitació

M. Assumpció Vilà i Planas

i l'atenció presencial a la ciutadania dins dels estàndards d'una prestació òptima del servei.

- **Recordar** que el dret de la ciutadania a una bona administració inclou el deure de l'Ajuntament de tractar els seus assumptes en un temps raonable.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i del seu contingut s'informarà la persona interessada.

Barcelona, 21 de gener de 2021