



Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la Covid-19

Recomendación general del Ararteko 4/2020,
de 5 de noviembre de 2020





Recomendación general del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre de 2020

Necesidad de reforzar la atención ciudadana para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la Covid-19

I. INTRODUCCION

I.1. IRRUPCIÓN DEL CORONAVIRUS SARS–COVID-19

Las administraciones públicas vascas han llevado a cabo múltiples actuaciones para paliar los efectos de la crisis sanitaria, económica y social derivada de la progresión del coronavirus SARS–COVID-19. Efectivamente, desde los primeros contagios del virus en Euskadi y, especialmente, tras la declaración del estado de alarma mediante Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, y sus sucesivas prórrogas¹, se han aprobado normas, instrucciones y recomendaciones para intentar paliarla.

¹ España. Real 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 el COVID-19 [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de marzo de 2020, nº 67. Disponible en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

España. Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real 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 el COVID-19 [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 28 de marzo de 2020, nº 86. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4155>

España. Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real 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 el COVID-19 [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 23 de mayo de 2020, nº 145. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5243>

España. Congreso de los Diputados. Resolución de 9 de abril de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado

Además se han dotado de medidas, presupuesto y de nuevos programas de ayudas a sectores sociales y económicos afectados por esta situación extraordinaria de enorme gravedad, con el objeto de compensar las dificultades derivadas del confinamiento impuesto para frenar la propagación de la enfermedad, el cumplimiento de los requerimientos sanitarios y la paralización de numerosas actividades económicas.

Como consecuencia de la declaración de situación de emergencia sanitaria adoptada el 13 de marzo de 2020 por el Lehendakari², la mayor parte de las administraciones vascas adoptaron la decisión de cerrar sus dependencias administrativas y los servicios no declarados esenciales, de forma que se produjo inevitablemente un cierre físico de las administraciones, quedando, por tanto, la relación con la ciudadanía limitada a las relaciones telefónicas o telemáticas. Todo ello en un contexto de pandemia en el que, como consecuencia de la afectación a la libertad de movimientos, el distanciamiento social e incluso las medidas propias del confinamiento casi generalizado obligaban a adoptar un sistema de prevención de riesgos por posible afectación a la salud tanto de quienes prestaban servicios como de quienes los demandaban siempre que ese contacto fuera personalizado o físico.

Las administraciones públicas en todos sus niveles de gobierno (estatal, autonómico, foral y municipal), se están viendo sometidas durante la crisis Covid-19 a unas circunstancias excepcionales que han puesto a prueba su capacidad de reacción ante una situación inmediata y desconocida, dando, por lo común, pronta respuesta a la atención de los servicios básicos de la ciudadanía (sanidad, servicios sociales, seguridad, transporte, recogida de residuos, etc.), en los que los empleados y empleadas públicos han tenido que afrontar situaciones muy complejas que han sometido a las organizaciones públicas a unos test de esfuerzo exageradamente exigentes. Particularmente dura ha sido la situación vivida en el Sistema Vasco de Salud (Osakidetza) y por parte del personal sanitario, así como en las residencias de la tercera edad, cuyo número de personas infectadas tanto entre las personas residentes como entre el personal asistencial ha sido elevado en algunos casos, aunque en otros el número o porcentaje de contagios haya sido menor.

de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de abril de 2020, nº 111. Disponible en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4406

España. Congreso de los Diputados. Resolución de 22 de abril de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de abril de 2020, nº 115. Disponible en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4648

² **Euskadi.** Decreto 6/2020, de 13 de marzo, del Lehendakari, por el que avoca para sí la dirección del Plan de Protección Civil de Euskadi, Larrialdiei Aurregiteko Bidea-Labi, ante la situación generada por la alerta sanitaria derivada de la propagación del Covid-19 [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 14 de marzo de 2020, nº 52. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2020001574>

Los servicios sociales, asimismo, han vivido situaciones de estrés elevado pues, al margen de la atención tradicional de su cartera de servicios, la situación Covid-19 ha generado innumerables afectaciones sociales y económicas a colectivos especialmente vulnerables (también a otros que no lo eran inicialmente y que han visto empeorar sus condiciones de vida en muy pocas semanas ante la inexistencia de ingresos como consecuencia del cierre de actividad económica o del desempleo), debiendo actuar estos servicios sociales –al menos en la etapa del confinamiento duro– como “pantalla” o “red pública básica” que paliara los primeros y duros efectos de la crisis ante las necesidades imperiosas de las personas más vulnerables y el cierre súbito temporal de las dependencias físicas de la Administración (salvo en los servicios esenciales) y la necesidad factual de relacionarse con ella a través de medios telemáticos o telefónicos (siempre saturados o que, como consecuencia de la complejidad del contexto no funcionaban adecuadamente), debiendo prestar apoyo, en ocasiones, en tareas de gestión administrativa para la tramitación de ayudas, prestaciones o subvenciones por parte de determinadas personas.

Los servicios sociales de base municipales han sido, por tanto, durante un período acotado de tiempo una referencia para las personas con necesidades sociales que han acudido a ellos a pedir consejo, ayuda, información, aunque la imposibilidad de la atención presencial y la saturación de la atención telefónica han dificultado una atención social con calidad.

Según datos recientes que provienen de Cáritas, en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), un tercio de las personas que atendió la entidad durante los meses iniciales del Covid-19 habían perdido sus ingresos como consecuencia de la pandemia, al quedarse sin trabajo o en paro. Asimismo, en esa misma información se recoge que “otra de las consecuencias de la crisis de la Covid-19 ha sido el agrandamiento de la ‘brecha digital’ entre las personas vulnerables a la pobreza y el resto de la sociedad vasca, ya que muchos de los hogares de estas personas no cuentan con conexión a Internet o sus habitantes no tienen las habilidades o competencias mínimas necesarias para realizar trámites digitales con la administración o llevar a cabo las tareas escolares, como se requirió durante el confinamiento decretado por el estado de alarma.

Han transcurrido siete meses desde la primera declaración del estado de alarma y, sin embargo, la situación sanitaria actual dista de estar resuelta de forma efectiva. Al contrario la evolución negativa de las últimas semanas, ha conducido a la nueva declaración de Estado de Alarma acordada el pasado día 25 de octubre mediante Real Decreto³ y a medidas de alto impacto en la vida de las personas como las

³ España. Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2 [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de octubre de 2020, nº 282. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-12898

contenidas en el Decreto 36/2020, de 26 de octubre, del Lehendakari, ⁴ entre las que cabe señalar la Limitación de la entrada y salida de personas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y la limitación de la libertad de circulación.

Las consecuencias de la segunda oleada de la pandemia pueden ser muy graves para los colectivos de personas más vulnerables a la enfermedad, estresa aún más un sistema sanitario sometido a gran presión, y, sin perjuicio de afectar a otros muchos ámbitos de la vida de la ciudadanía, podría tener efectos aún más graves sobre la economía y, por añadidura, sobre la cohesión social.

Por ello, la institución del Ararteko motivada por el contexto actual, las quejas y consultas ciudadanas recibidas, considera necesario evaluar qué aspectos de la atención ciudadana y telemática han mostrado mayores debilidades en estos meses y cuáles serían las medidas correctoras que, con exclusivo ánimo de mejora, caben ser planteadas a corto plazo, con la finalidad de que la prestación de servicios y la atención a la ciudadanía se vean lo menos afectados posible por las difíciles circunstancias del momento en el que deben desarrollar su misión las administraciones pública vascas.

I.2. LA FUNCIÓN INSTITUCIONAL DEL ARARTEKO EN ESTE CONTEXTO COVID-19. QUEJAS RECIBIDAS

El Ararteko tiene entre sus atribuciones fundacionales establecidas en la Ley del 3/1985, de 27 de febrero⁵ la defensa de los derechos de las personas en relación con las actuaciones y políticas públicas de las administraciones públicas de la CAPV y, por tanto, se conforma como una institución de garantía y de defensa de los derechos de las personas. Son muchos, y de diferente rango los derechos de las personas que pueden verse afectados por la actuación de la administración vasca en cualquiera de sus niveles institucionales. El Ararteko en el ejercicio de sus funciones intenta dar respuesta a las **quejas, demandas o consultas** individuales que las personas presentan por estimar que han sido objeto de una actuación incorrecta o irregular por parte de la **administración**.

Dicho esto, su función va más allá cuando aprecia que pueden existir riesgos para el ejercicio de los derechos de un colectivo o sector de la sociedad, especialmente cuando se hacen visibles signos de vulnerabilidad, en cuyo caso, trascendiendo las quejas individuales, realiza una evaluación de una política pública con visión más general, y plantea recomendaciones, pautas de actuación o buenas prácticas que pueden alcanzar a varias administraciones vascas. Esta es la razón de ser de la

⁴ **Euskadi**. Decreto 36/2020, de 26 de octubre, del Lehendakari, por el que se determinan medidas específicas de prevención, en el ámbito de la declaración del estado de alarma, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica y para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 26 de octubre de 2020, n° 211. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2020004490%20BOPV%20211>

⁵ **Euskadi**. Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del "Ararteko" [en línea]. *Boletín Oficial del País Vasco*, 22 de marzo de 1985, n° 63. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1985/03/8500660a.shtml>

adopción de una recomendación general de carácter coyuntural o contingente (derivada de la evolución de la propia pandemia) como la presente.

El sistema de derechos humanos, pilar básico de nuestras democracias y de nuestra convivencia, es, por su naturaleza, algo dinámico y evolutivo y, por tanto, puede y debe ser mejorado continuamente, tanto en las situaciones de normalidad, como, especialmente, cuando el sistema puede verse sacudido por situaciones anómalas o imprevistas, en las que se hace preciso adoptar decisiones o medidas inéditas, mediante nuevas fórmulas que se adecuen a etapas extraordinarias, en las que pueden verse afectados los derechos humanos desde vertientes no previstas.

Las administraciones públicas no solo deben respetar y salvaguardar los derechos de la ciudadanía, sino también disponer de estructuras, procesos y personas que hagan factible que tales prestaciones o derechos se cumplan. En efecto, puede haber afectación a derechos, servicios y prestaciones de las personas cuando las administraciones actúan, pero también cuando no lo hacen o lo llevan a cabo de forma insuficiente. Es papel institucional del Ararteko velar porque las administraciones públicas vascas no menoscaben el conjunto de derechos y prestaciones que corresponden a la ciudadanía, ya que la afeción a los derechos puede tener lugar tanto de forma mediata o indirecta a través de la adopción de determinadas medidas como, en el extremo contrario, por la omisión o incumplimiento de obligaciones legales explícitas.

El Ararteko, en estos meses transcurridos desde la irrupción de la Covid-19, ha ido recibiendo quejas y consultas de la ciudadanía que afectaban a los diferentes sistemas públicos: salud, seguridad, educación, vivienda, prestaciones sociales, etc., a las que ha ido dando respuesta. En el ejercicio de sus funciones ha constatado que existe un elemento transversal en un número importante de ellas: la alteración sustancial del sistema de relaciones entre la ciudadanía y las administraciones públicas, especialmente en aquellos servicios no calificados de “esenciales”, pero también, en menor medida, en la relación con algunos servicios esenciales.

En efecto, la crisis de la Covid-19 ha puesto de relieve, sin duda, el protagonismo de los medios telemáticos y su importancia en un contexto de confinamiento generalizado, pero también ha resaltado las disfunciones que han aquejado a las administraciones públicas. Todo ello ha llegado a producir, incluso en algunos servicios públicos básicos o imprescindibles como son aquellos que tramitan los ERTES⁶, las prestaciones económicas de desempleo o del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), las autorizaciones de trabajo y residencia de las personas extranjeras, las prestaciones económicas de garantía de ingresos, de emergencia social y de vivienda (RGI, PCV, AES, PEV⁷), el Ingreso Mínimo Vital (IMV),

⁶ Expediente de Regulación de Empleo Temporal

⁷ Renta de Garantía de Ingresos, Prestación Complementaria de Vivienda, Ayudas de Emergencia Social y Prestación Económica de Vivienda

solicitudes de inscripción en el padrón municipal y otros trámites administrativos o decisiones judiciales que afectaban directamente en las anteriores solicitudes de prestaciones etc., situaciones críticas que han podido producir un enorme impacto en la situación vital de muchas personas.

En el curso de la tramitación de las quejas se ha podido constatar el esfuerzo de las administraciones públicas por intentar paliar la ausencia y carencias en la atención presencial poniendo en marcha medidas suplementarias; ello no impide estimar de interés dar cuenta de los problemas denunciados ante el Ararteko por entender que pueden resultar ilustrativos para conocer la casuística a la que se enfrentan las y los ciudadanos.

Las quejas recibidas podrían agruparse en tres grupos:

- a) Problemas derivados de la **suspensión de la atención presencial por las administraciones durante el confinamiento**, que ha derivado en una respuesta completamente telemática, salvo los servicios declarados esenciales (e incluso en algunos declarados esenciales), habiéndose apreciado desde esta institución situaciones de brecha digital de equipamiento, de conectividad, de habilidades, etc., y de falta de información por parte de las personas que debían cumplimentar determinadas solicitudes lo que ha provocado algunas situaciones de gran dificultad para activar prestaciones urgentes de tipo económico, máxime al estar suspendida la atención presencial en los servicios públicos, especialmente en los servicios sociales de base. En algunas de estas quejas se solicitaba la intervención del Ararteko al no tener ninguna posibilidad de tramitar las reclamaciones, al carecer de acceso a datos, Wifi, ordenador o escaner en casa, de forma que no podían completar los formularios electrónicos ni hacer gestión alguna de subsanación. En algunos casos, se daba la circunstancia añadida de no dominar el idioma o bien se trataba de situaciones muy graves como las de las víctimas de violencia de género.

En el campo de la gestión de la RGI también se refieren a intentos infructuosos de comunicarse con las oficinas de Lanbide, Servicio Vasco de Empleo por parte de personas mayores y otras personas en situación de vulnerabilidad debido a su incapacidad de hacer gestiones mediante formularios electrónicos o por medio del uso del email.

Como consecuencia de las quejas presentadas por este motivo ante el Ararteko, esta institución inició una actuación de oficio en la que se puso de relieve la insuficiencia de las medidas que se habían puesto en marcha para dar respuesta a la imposibilidad de la atención presencial y de registro en las oficinas de Lanbide.

Las quejas que afectan al servicio público de empleo tras el levantamiento del estado de alarma tienen que ver con los plazos para la presentación de documentación, que es difícil o imposible de obtener y con el plazo para la solicitud de citas.

- b) Necesidad de reserva de cita previa:** Tras la reapertura en las administraciones de la atención presencial, se ha constatado que el teléfono de muchas administraciones está colapsado o no es atendido, lo que imposibilita tanto obtener esa cita previa, como responder a la demanda de asesoramiento, aclaración de dudas previas a las solicitudes, y atender demandas de información. Son muchas las ocasiones en las que esta situación se produce.

Así, se han recibido algunas quejas que tienen por objeto nuclear que la ciudadanía no puede acceder a una cita previa con la administración en la tramitación de algunos asuntos (por ejemplo con los servicios sociales de base o con las oficinas de Lanbide, así como con relación a solicitudes dirigidas a la Administración General del Estado). En otros casos, esa situación de no poder acceder se debía a que para concertar la cita previa se exigía un correo electrónico y un teléfono móvil, medios no siempre disponibles para todas las personas, como es el caso de algunas personas mayores.

Especialmente llamativa es la situación cuando resulta imposible contactar para aclarar la extinción de la prestación de desempleo u otras prestaciones básicas o solicitudes que afectan a derechos y, pese a múltiples intentos por teléfono y por internet, se recibe como única respuesta un mensaje del contestador informando de la falta de disponibilidad en los próximos días de cita para el servicio solicitado, lo que se agrava con la imposibilidad física de acceder a la oficina ya que si no se dispone de cita previa no se atiende. El hecho de que no fuera posible la atención presencial y que las citas se dieran mediante un contestador sin poder acceder a un empleado público ha hecho que se agraven las dificultades y que exista cierta sensación de desamparo por la ciudadanía por no poderse comunicar con la Administración Pública.

Esas quejas de falta de atención telefónica han sido bastante frecuentes en ámbitos como la necesidad de obtener cita previa telefónica o por internet para la solicitud de prestaciones de desempleo en el SEPE⁸ o prestaciones de la Seguridad Social en el INSS o la Tesorería General de la Seguridad Social para la gestión de las pensiones y prestaciones, o simplemente para solicitar o presentar documentación (con el riesgo de que suspenda la prestación que se está percibiendo). Como dato de interés es preciso destacar que, aunque las administraciones citadas son administraciones públicas sobre las que el Ararteko no tiene competencia, las personas usuarias de los servicios sociales o del servicio vasco de empleo tienen que acudir a dichos organismos públicos para gestionar solicitudes o solicitar documentos que deben presentar en las administraciones públicas vascas, por lo que se da una concatenación de

⁸ Servicio Público de Empleo Estatal

problemas. Por otro lado, esta situación lejos de ser puntual se prolonga durante días en algunos servicios (se ha constatado en alguna ocasión más de 15 días).

En algunos servicios sociales municipales, junto a la queja de que no se atienden los teléfonos, se añadía la de la dificultad idiomática de determinadas personas extranjeras para comunicarse por ese medio telefónico, ante la falta de provisión de canales efectivos de comunicación adaptados a las diversas circunstancias. También las personas que sufren alguna discapacidad tienen graves dificultades para comunicarse por este medio.

La ciudadanía se ha dirigido, de igual modo, al Ararteko para trasladar sus quejas porque la asistencia sanitaria en atención primaria haya dejado de ser presencial en gran medida, siendo sustituida por la consulta telefónica, o por el retraso de varios días para poder disponer de cita telefónica con su Centro de Salud, con la única opción alternativa de dirigirse a los servicios de urgencias hospitalarios. También por las grandes dificultades a las que se enfrentan las personas sordas o con discapacidad auditiva para poder realizar gestiones o consultas con Osakidetza únicamente a través del sistema telefónico.

c) Tramitación de forma “on line” de solicitudes de prestaciones económicas.

Resultan críticas las quejas relativas a las dificultades para realizar las solicitudes del IMV, cuya tramitación, en base al art 24 del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo⁹, por el que se establece el ingreso mínimo vital, debe realizarse electrónicamente como única vía (así como la aportación de la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos establecidos) en la sede electrónica de la Seguridad Social o a través de aquellos otros canales de comunicación telemática que el INSS tenga habilitados al efecto. Ello, junto a la propia imposibilidad de acceder a las sedes de la Seguridad Social, está conduciendo a un sinnúmero de problemas con alto impacto en la vida de quienes han de recurrir a solicitar prestaciones económicas dirigidas a personas en situación de exclusión social, cuando precisamente también padecen una exclusión digital.

Aunque en la CAPV está prevista la transferencia de la competencia del IMV en un futuro próximo al Gobierno Vasco, ha existido cierta confusión en los meses iniciales desde que se aprobó la encomienda de gestión hasta que se ha hecho efectiva por estar dispuesto que la solicitud fuera telemática. Así, desde el 1 de septiembre Lanbide ha asumido la tramitación de los expedientes de solicitud de IMV, tanto la gestión de la información, la iniciación y tramitación de los procedimientos administrativos para el reconocimiento y mantenimiento

⁹ España. Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de junio de 2020, nº 154. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493>

del IMV¹⁰. En la encomienda se prevé que Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, a través de sus empleados, asistirá a los interesados en el uso de los medios electrónicos en los términos establecidos en el artículo 12 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y en concreto para que a través de las aplicaciones que se desarrollen y de los medios electrónicos habilitados al efecto, accedan a la Sede Electrónica de la Seguridad Social.

De este modo, si alguno de las personas interesadas no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un empleado público. La encomienda de gestión prevé, por tanto, la necesidad de asistencia técnica.

Dado el escaso tiempo que ha transcurrido el Ararteko no dispone de elementos de juicio suficientes para saber cómo se está llevando a cabo la aplicación práctica de esta medida.

Hasta el momento, en cambio, se ha dado la circunstancia añadida de que la mayoría de los servicios públicos no disponía de oficinas para la asistencia técnica sobre el uso de medios electrónicos lo que ha podido generar una situación de desamparo por parte de la ciudadanía, que se planteaba qué hacer en estos casos al no lograr ninguna intercomunicación.

Las quejas recibidas, también se extienden a problemas de funcionamiento de otros servicios públicos (por ejemplo, Administración de Justicia, Hacienda Foral, Zuzenean (Gobierno Vasco), expedición de DNI, etc.), pero no es objeto de esta Recomendación hacer un inventario completo de todas ellas.

En todo caso se ha de constatar que son numerosas las personas que acuden al Ararteko en situación de gran ansiedad cuando debido a su problemática personal han intentado gestiones con diversas administraciones prestacionales sin haber podido conseguir contactar directamente con la mayoría de ellas, lo que añade un estrés suplementario. Tampoco pueden pasarse por alto situaciones, más frecuentes de lo esperable, en las que se constata que las aplicaciones informáticas o los formularios no funcionan, dan errores, las comunicaciones están saturadas, al igual que las posibles citas, lo que permite concluir la existencia de

¹⁰ En aplicación del Convenio entre el INSS y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, para la gestión administrativa de la prestación de ingreso mínimo vital en el País Vasco, corresponde al INSS dictar resoluciones que afecten al reconocimiento del derecho a la prestación, así como la realización de las actividades relativas al control, revisión de actos administrativos, declaración de la obligación de reintegro de las prestaciones indebidas y ejercicio de la potestad sancionadora.

España. Resolución de 8 de septiembre de 2020, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, para la gestión administrativa de la prestación de ingreso mínimo vital en el País Vasco [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de septiembre de 2020, nº 248. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-10823

un funcionamiento inadecuado de los medios puestos a disposición de la ciudadanía.

La necesidad de presentar determinada documentación que la persona no puede obtener por las dificultades de relacionarse con las administraciones públicas y la falta de desarrollo de la interoperabilidad entre los servicios públicos ha hecho que las personas más vulnerables no hayan podido dar respuesta a requerimientos de documentación o a la presentación de solicitudes con un enorme impacto vital. Ello ha hecho que puedan expirar términos y que se suspenda o extingan derechos o que se retrase su reconocimiento.

Por último, hay que mencionar las consultas relativas a las dificultades para presentar escritos y recursos administrativos en los registros administrativos en plazo y forma, para evitar su inadmisión por ser extemporáneos, con los efectos que tiene en el derecho a la defensa. Para su presentación se está requiriendo solicitar cita previa (con el riesgo de que expire el plazo) o ha implicado la obligación de su presentación en las oficinas de correos, con el coste añadido que ello conlleva. Por otro lado, muchas personas desconocen la posibilidad de presentar los escritos en correos o en el Registro electrónico o físico de otras administraciones por lo que pueden existir otras opciones para evitar que precluya el trámite.

Son estas solo algunas muestras de las diversas quejas que esta institución ha recibido, pero resultan ilustrativas del problema que se encuentra en el origen de la presente Recomendación General.

Las quejas referidas a las administraciones vascas se encuentran en diversas fases del procedimiento, y en el curso de su tramitación el Ararteko está llamando la atención sobre esta problemática, especialmente cuando la dificultad relacional ha estribado en la imposibilidad de entrega de documentación. Afortunadamente, se ha podido constatar que algunos ayuntamientos han flexibilizado la presentación de documentación para el acceso a determinadas ayudas y servicios. Otros han trasladado a la institución las medidas adoptadas para atender a personas en situación de brecha digital a través de los servicios sociales de base e, incluso, en su domicilio, o el refuerzo de los sistemas de atención telefónica o para resolver dudas, medidas que el Ararteko valora de manera muy positiva. También las administraciones vascas están informando al Ararteko de las medidas concretas que están adoptando para reforzar los servicios de atención telefónica, y para paliar los problemas de brecha digital.

Es importante recordar que, en algunos casos, los servicios sociales municipales fueron declarados como servicios esenciales por parte de los alcaldes, por lo que parte de su plantilla acudió al centro de trabajo, y se ofreció atención telefónica (no presencial) mientras duró el estado de alarma. Posteriormente se ha llevado a cabo una atención mixta, telefónica y presencial.

En los informes remitidos al Ararteko en la tramitación de las quejas se ha señalado que la no apertura inmediata de la atención directa de los servicios sociales de base tras el fin del estado de alarma se debió a que los centros en los que se ubican tuvieron que ser valorados para la adopción de medidas preventivas para evitar posibles contagios, tanto de las personas usuarias como del personal municipal, lo que retrasó la atención directa y presencial.

Probablemente, en la base de estos retrasos en la atención presencial ha estado la necesidad de adoptar medidas para dar respuesta a los requerimientos sanitarios. El valorar como razonable o no el retraso exigiría una evaluación que supera la finalidad de esta recomendación general que tiene como finalidad hacer propuestas de mejora.

En todo caso se ha podido constatar por parte de esta institución que la limitación de las citas para la atención presencial en los servicios públicos está conllevando retrasos importantes en la respuesta de los sistemas públicos a las necesidades de las personas, que se valoran como graves por parte de la institución del Ararteko.

Las numerosas quejas referidas a la Administración del Estado se han remitido a la oficina del Defensor del Pueblo de España por ser la institución competente para resolverlas. Aun cuando no corresponden al ámbito de ejercicio del Ararteko, no pueden dejar de ponerse de manifiesto en cuanto afectan a los derechos de un gran número de ciudadanos y ciudadanas que residen en la CAPV.

También la institución del Ararteko, en ejercicio de las funciones de cooperación y colaboración institucional, ha solicitado información complementaria sobre qué quejas habían recibido las instituciones homólogas de las comunidades autónomas durante la etapa más dura de la vigencia del estado de alarma referida a dicho sistema de relaciones y problemas de brecha digital, una información que ha sido tenida en cuenta en el proceso de elaboración del presente documento.

En ese sentido, el Procurador del Común de Castilla y León, facilitó al Ararteko informes donde se hacía hincapié de los problemas relativos a la brecha digital y a los servicios de telefonía e internet en el medio rural de Castilla y León, a la vista de las deficiencias y carencias en la prestación de estos servicios en materia de cobertura.

Por su parte, el Justicia de Aragón, remitió una información relativa a sus actuaciones durante la etapa Covid-19 en relación con la Administración Pública en la que ponía de relieve la situación derivada de la paralización de muchos servicios públicos, con teléfonos especiales de atención a la ciudadanía superados por la avalancha de llamadas y la problemática de que la tramitación de solicitudes (servicios sociales y educación) fueran planteados únicamente por vía electrónica y, por tanto, no presencial, lo que comportó que “quedaron muchos ciudadanos apartados de acceder a la Administración Pública” y, por tanto, a sus servicios y prestaciones.

Por otra parte, el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana ha dictado una resolución que analiza la problemática del denominado aprendizaje en línea o de la brecha digital, particularmente sobre los alumnos desfavorecidos. Se plantea igualmente el impacto del cierre de centros escolares y sobre alumnos desfavorecidos y vulnerables.

Como fácilmente puede deducirse de las situaciones que han sido puestas en conocimiento de la institución del Ararteko, la consecuencia más grave de este contexto es que ha incrementado la desigualdad entre esas personas vulnerables y el resto de la sociedad, haciendo a estas últimas además de vulnerables socialmente también vulnerables tecnológicamente, al encontrarse obligadas a relacionarse casi exclusivamente por medios electrónicos, algo que material y existencialmente resulta imposible en muchos casos.

I.3. CRISIS COVID-19, SERVICIOS PÚBLICOS Y ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA POR MEDIOS PRESENCIALES Y TELEMÁTICOS. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN

Tal como se acaba de exponer, la institución del Ararteko ha venido recibiendo desde los inicios de la pandemia diversas quejas que tenían por objeto problemas graves padecidos por la ciudadanía, aunque ahora interesa tratar exclusivamente los que tienen relación con la atención ciudadana y con la necesidad impuesta de relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas vascas por parte de personas físicas no obligadas legalmente a materializar por esa vía telemática las comunicaciones o contactos con tales entidades públicas.

No cabe duda de que las excepcionales y sobrevenidas condiciones de vida generadas por la crisis Covid-19, así como los duros efectos sanitario/humanitarios, económicos y sociales que dicha crisis ha acarreado, han sometido a las organizaciones públicas y a los propios servidores públicos a unas situaciones muy complejas e inéditas. Las administraciones públicas vascas han mostrado una capacidad de respuesta razonable o adecuada en la mayoría de las ocasiones.

En efecto, durante la gestión de la primera oleada de la pandemia (marzo-junio 2020), se advirtió con claridad, también fruto de la situación de excepcionalidad vivida durante el estado de alarma, la existencia de un sistema dual de servicios a la ciudadanía, que consistía en la determinación de un perímetro de servicios esenciales, que debieron prestarse en todo caso incluso en los momentos más álgidos, y el resto de servicios o actividades que pasaron, siempre que ello fue posible, a prestarse por medios telemáticos. Esa concepción dual en la prestación de servicios puso en entredicho una regla normativa perfectamente asentada en el ordenamiento jurídico según la cual las personas físicas no están obligadas a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas (art. 14 de la LPAC). Pues bien, como consecuencia de la crisis los ciudadanos y las ciudadanas se vieron en muchos casos empujados de facto a tener que trabar de forma

telemática tales relaciones, dado que la atención presencial desapareció o se vio muy limitada como consecuencia del contexto descrito.

El problema fundamental, aunque no el único, surgió con aquellas personas vulnerables (por razones de edad, por motivos económicos, por causas de ausencia de formación, etc.) que no disponían ni de medios tecnológicos ni de las competencias digitales necesarias para realizar esas relaciones con las administraciones públicas a través de tales medios electrónicos, lo cual, además, no era una obligación legal, por lo que, caso de exigir tal relación electrónica por circunstancias excepcionales, tales entidades públicas debían asistir a todas aquellas personas físicas que se vieran afectadas por dificultades para realizar cualquier tipo de trámites por medios electrónicos, tal como prevé el art. 12 de la LPAC.

No cabe duda que la era Covid-19 está incrementando la brecha digital ya existente en la sociedad, como ponen de relieve los diferentes documentos institucionales y estudios que han sido publicados en los últimos meses. La lucha por la inclusión social tiene un nuevo foco de atención en las circunstancias descritas, donde una parte de la ciudadanía, aunque en Euskadi sea porcentualmente reducida, si bien es la más vulnerable, puede estar padeciendo situaciones de discriminación.

Y ello se ha visto también en la implantación generalizada de la cita previa telefónica o telemática por muchas administraciones públicas, así como en la limitación de cupos de atención que impiden de hecho que las personas interesadas en los distintos procedimientos administrativos o incluso la propia ciudadanía pueda personarse en las dependencias de algunas entidades públicas sin un volante o un resguardo de la cita previa que ha sido expedida previamente de forma electrónica o, por medios telefónicos, pues en caso de no haberlo obtenido previamente los servicios de seguridad impiden en ciertos casos incluso franquear la puerta de entrada a los edificios oficiales en los que tienen su sede las oficinas públicas.

Ni qué decir tiene que estas situaciones descritas implican que la ciudadanía vea frustradas sus expectativas de obtener información pública presencial o de tramitar los procedimientos administrativos en los que actúan como interesados, viendo, así, cómo en determinadas circunstancias sus solicitudes se pueden encontrar afectadas y no recibir curso por problemas de plazos o cómo, en otros muchos supuestos, pierden o ven retrasadas las posibilidades de acceder a determinadas prestaciones o ayudas, así como pueden ver decaer sus derechos sin que haya previsión legal al respecto que salvaguarde a los interesados en un procedimiento cuando deban presentar solicitudes, escrito o recursos sujetos a plazo y las administraciones públicas les den cita para un día en el que tales plazos ya han vencido. No basta con recurrir a que tales escritos se pueden presentar por medios electrónicos, por las razones ya expuestas, tampoco a que quepa acudir a las oficinas de correos o que se presenten en el Registro de otra entidad pública que sí admita trámites presenciales, pues ello obliga a que la propia ciudadanía deba

subsanan las carencias o dificultades de acceso que una administración pública plantea para relacionarse con ella por medios presenciales.

La cuestión radica en que, por lo general, son precisamente los colectivos más vulnerables los más damnificados por estas restricciones o cierre relativo de las administraciones públicas al no tener disponibilidad de acudir (por insuficiencia de recursos) a medios telemáticos o contratar los servicios profesionales de quien pueda hacer una labor de mediación o tramitación electrónica (gestorías, asesorías, etc.) de sus propios asuntos antes las administraciones públicas.

De acuerdo con este contexto, la institución del Ararteko ha procedido a la elaboración de la presente recomendación general, que pretende ser altavoz de las necesidades y dificultades que está padeciendo parte de la ciudadanía imposibilitada para relacionarse con las administraciones públicas, al menos, como lo había hecho con anterioridad a la declaración del estado de alarma (o, al menos, con buena parte de ellas). El análisis de las quejas y la constatación de la existencia de dificultades reales hace obligado a esta institución proponer determinadas recomendaciones para evitar que las medidas que se han previsto conduzcan a una falta de atención a las necesidades de las personas más vulnerables y que padecen, en ocasiones, desigualdades tecnológicas.

Recientes decisiones como las que incorpora la [Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia no vienen más que a incidir en esta línea¹¹. La nueva Ley apuesta por un modelo de atención con la ciudadanía de forma telemática, salvo situaciones excepcionales que exigen de cita previa, claro indicador de la tendencia que cabe esperar en el corto plazo y que va a mantenerse en el tiempo.](#)

El Ararteko consciente de esta nueva realidad está llevando a cabo un Estudio general sobre la Administración electrónica y los derechos de la ciudadanía que permitirá disponer de un informe más completo sobre la incidencia de la comunicación electrónica con las administraciones públicas en los derechos de las personas. La presente Recomendación General pretende llamar la atención desde ahora sobre los problemas que ya está padeciendo la ciudadanía.

La finalidad de estas propuestas y recomendaciones es que se tome conciencia de las disfunciones detectadas en el nuevo modelo de gestión y de relación con la ciudadanía e impulsar las mejoras necesarias que refuercen la legitimación de la actuación de las administraciones públicas vascas y de esa manera, fortalecer la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

¹¹ [España. Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia \[en línea\]. Boletín Oficial del Estado, 29 de septiembre de 2020, n.º 250. Disponible en: \[https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-10923\]\(https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-10923\)](#)

II. CONSIDERACIONES

II.1. DEFINICIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS EN LOS QUE ES NECESARIA LA ATENCIÓN PRESENCIAL A LA CIUDADANÍA

En momentos de emergencia tan críticos como el que se está viviendo, es necesaria la activación de los servicios públicos, no solo los sanitarios o los calificados tradicionalmente como esenciales, y establecer los que deban ser atendidos presencialmente teniendo en cuenta que existen innumerables personas y no pocos colectivos, algunos de ellos muy vulnerables, que no disponen de recursos ni medios, como tampoco de conocimientos, para relacionarse exclusivamente con la administración pública por medios telemáticos, requiriéndose en este caso una actuación empática y una garantía mínima de atención física y de escucha directa (o al menos telefónica de forma efectiva) para poder resolver los problemas, algunos de ellos existenciales, que aquejan a una parte de la ciudadanía vasca en tan difícil momento.

Dada la finalidad de servicio público que debe guiar la actividad de las administraciones vascas, el mantenimiento de los servicios esenciales y también de aquellos servicios que sean básicos para atender las necesidades de la ciudadanía deberían ser la regla, mientras que los servicios que se presten exclusivamente de forma telemática o a distancia deberían reservarse para los puestos de trabajo que realicen tales actividades telemáticas que no tengan relación directa con la ciudadanía y sus tareas puedan ser desarrolladas, sin afectación alguna a tales servicios de atención a la ciudadanía, por medios electrónicos. En ese sentido, hubiera resultado positivo que las medidas preventivas obligadas frente a la infección por la Covid-19 no hubieran eliminado completamente la atención presencial, que resultando valiosa para toda la sociedad, resulta de importancia capital para las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

En caso de confinamiento o cuando concurren supuestos de gravedad extrema así declarada por las autoridades de salud en la situación de pandemia que obliguen a un confinamiento duro, que impida o desaconseje los desplazamientos de los empleados y empleadas públicas a los centros de trabajo y la atención presencial a la ciudadanía, las administraciones públicas deberían optar por implantar sistemas ágiles y flexibles de canales de comunicación con los ciudadanos con la finalidad de que ninguno de ellos vea cerrada o aplazada en el tiempo la posibilidad de informarse o tramitar sus solicitudes, ayudas o demandas de prestaciones, especialmente por lo que afecta a aquellas personas pertenecientes a colectivos más vulnerables y que se encuadran en la brecha digital.

II.2. REFUERZO DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN PRESENCIAL Y TELEFÓNICA A LA CIUDADANÍA

Ante la prolongación de la situación excepcional de la pandemia, es necesario que las administraciones públicas vascas lleven a cabo un esfuerzo de gestión y de coordinación de los recursos necesarios que represente invertir en la puesta en marcha efectiva de servicios de atención permanente a la ciudadanía y, asimismo, a aquellos operadores económicos (profesionales, autónomos y empresas) que se encuentren con problemas en sus relaciones con la Administración Pública, especialmente cuando deban realizar sus gestiones de forma digital.

En todo caso, a todos aquellos ciudadanos que no estén obligados a relacionarse por medios electrónicos se les debe garantizar el ejercicio de ese derecho a través de la relación presencial, directa y física, por medio de un horario de apertura de las oficinas públicas lo más amplio posible para que, adoptando las medidas preventivas de cuidado de la salud, se pueda atender física y presencialmente a la ciudadanía de forma efectiva y siempre en los términos establecidos en la regulación vigente en materia de procedimiento administrativo, evitando especialmente que la necesidad de tramitar determinadas solicitudes, ayudas o prestaciones comporte el vencimiento de plazos o la pérdida de derechos.

El Ararteko considera, por tanto, necesario efectuar una llamada expresa a que todas las administraciones públicas vascas adopten las medidas imprescindibles para que la atención telefónica y también la presencial, y no sólo la telemática, funcionen de forma apropiada para prestar la atención debida a la ciudadanía, lo que puede conducir a adoptar, en su caso, medidas de refuerzo en esos servicios asistenciales físicos o la mejora de prestación de servicios por los canales telefónicos, pues ambas vías son las que más utilizan en sus relaciones con las entidades públicas las personas de mayor edad o las que disponen de menos recursos o carecen de medios tecnológicos o de competencias digitales, y no pueden verse penalizadas por esas circunstancias cuando pueden ser paliadas con medidas preventivas y de refuerzo de personal ya que ello supone un tratamiento discriminatorio que afecta al principio de igualdad y a la naturaleza del Estado social y de Derecho comprometido con la remoción de los obstáculos que impiden o dificultan su ejercicio o la participación de las personas en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 de la Constitución Española, CE).

Ese refuerzo de personal debe provenir –como ya han hecho varias administraciones vascas– a través de la incorporación de nuevo personal interino, mediante cualesquiera de las figuras de ese carácter que reconoce la legislación de empleo público, o, en su caso, mediante una política de reasignación de efectivos o a través incluso de planes de ordenación de recursos humanos que se deberían tramitar y negociar con la premura que exige la atención urgente de tales necesidades.

El hecho de que la comunicación personal vaya a poder ser sustituida por comunicación electrónica tiene que poder realizarse de una manera paulatina con medidas de asistencia previas y con el suficiente amparo legal, cuando sea la única manera prevista. La comunicación electrónica no puede sustituir la posibilidad de solicitar en una oficina pública información por parte del ciudadano de manera presencial, lo que sería contrario a la finalidad de servicio público y a una atención de calidad. Si en la actividad económica se está posibilitando una atención presencial y un servicio al cliente, también tiene que ser una opción, con las medidas preventivas necesarias, en las oficinas públicas.

II.3. NECESIDAD DE GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y A LA ORIENTACIÓN ADECUADA QUE PERMITA UN EFECTIVO EJERCICIO DE LOS DERECHOS A SOLICITAR PRESTACIONES Y AYUDAS ECONÓMICAS

En un contexto tan duro sanitaria, humanitaria, económica y socialmente como es el derivado de la crisis Covid-19, las administraciones públicas y los propios servidores públicos –de acuerdo con los principios de la Agenda 2030 que tienen la finalidad de “no dejar a nadie atrás”, así como de conformidad con lo establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (lucha contra la pobreza, la desigualdad y la inclusión)– deben desplegar una actitud particularmente próxima y empática y mostrar, así, especial sensibilidad hacia aquellas personas y colectivos más vulnerables poniendo todos los medios a su alcance para garantizar que esa ciudadanía tenga acceso claro y directo a la información pública necesaria y a la orientación adecuada para poder ejercer sus derechos y no quedarse, así, desprovistos de acceso a los procedimientos administrativos que les permitan solicitar ayudas, prestaciones o subvenciones, o puedan de alguna forma lesionar sus garantías en tales procedimientos, así como del derecho a los recursos administrativos como reacción necesaria para la defensa de sus derechos.

Parece por ello necesario recordar el art. 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público¹², que señala entre los principios que debe respetar en su actuación el servicio efectivo a los ciudadanos, la simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos, o la cooperación, colaboración y coordinación entre las administraciones públicas.

Asimismo el art. 50.4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público¹³, entre los principios de conducta que establece, recoge expresamente que los funcionarios informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o

¹² España. Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de octubre de 2015, nº 236. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

¹³ España. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2015, nº 261. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719>

asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Resulta, asimismo, necesario que las administraciones públicas vascas desarrollen una política de transparencia efectiva por todos los medios y canales a su alcance al objeto de que los programas de ayudas, prestaciones o subvenciones lleguen a la totalidad de la ciudadanía a la que van destinados de una manera accesible.

Sería especialmente oportuno en este momento revisar la información que se facilita en las páginas web institucionales, como han hecho algunas administraciones vascas, al objeto de que se visibilicen de forma sencilla y a simple vista los espacios y formularios para realizar los trámites de mayor interés social, así como los diferentes medios de contacto de los que disponen para garantizar que son adecuados a esta finalidad.

Especialmente contingente es la necesidad de que sean claramente perceptibles a simple vista en las webs los medios para formular quejas y reclamaciones y para presentar reclamaciones previas, así como que dichos canales no exijan credenciales electrónicas para poder presentar una reclamación.

II.4. DERECHO DE LA CIUDADANÍA A SER ASISTIDO EN EL USO DE MEDIOS TELEMÁTICOS

Incluso en un contexto extraordinario como el actual, es necesario que las administraciones públicas vascas garanticen hasta donde sea materialmente posible el derecho ciudadano a la multicanalidad, es decir, a elegir el medio a través del cual relacionarse con las administraciones, que no tiene por qué ser exclusivamente el telemático, especialmente para determinados colectivos que pueden ver en entredicho su medio existencial y su propia dignidad, necesitando apoyo y asesoramiento para tramitar determinadas solicitudes de servicios, prestaciones, ayudas, etc. Y, de no poderse salvaguardar esa atención personalizada, poner los medios adecuados para que una atención a distancia sea efectiva, adoptando una serie de medidas que palien los déficits de recursos, medios y competencias que esas personas especialmente vulnerables padecen.

Ante el cambio fáctico sobrevenido que ha supuesto el contexto Covid-19 en el sistema de relaciones ordinario de las personas físicas con las administraciones vascas que se han visto obligadas a relacionarse de forma telemática con la Administración, sería necesario redoblar por parte de las organizaciones públicas los esfuerzos organizativos y logísticos dirigidos a hacer plenamente aplicable el derecho que legalmente está establecido (art. 13 de la LPAC) de asistir a tales personas en el uso de medios telemáticos y que, así, puedan comunicarse, solicitar información o, en su caso, tramitar los correspondientes procedimientos administrativo evitando, con ello, el riesgo de que sufran menoscabo alguno en el ejercicio de sus derechos. Estas medidas deberían ser especialmente reforzadas para las personas que lo soliciten por encontrarse en una situación de vulnerabilidad.

Esa asistencia a las personas físicas no obligadas a relacionarse con la Administración Pública por medios telemáticos que deriva de una obligación legal impuesta (hasta la fecha no cumplida de forma satisfactoria), en atención a la gravedad de la situación socioeconómica actual podría hacerse extensiva a través de medidas normativas o protocolos de actuación de los distintos niveles de gobierno o servicios administrativos correspondientes, asimismo, a entidades, empresas, profesionales o empresas actualmente obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, siempre que de forma fehaciente acrediten encontrarse en situaciones de dificultad económico-social como consecuencia de la pandemia y deban realizar trámites preceptivos en el ámbito público.

II.5. EXIGENCIA DE CITA PREVIA PARA ACCEDER A LOS SERVICIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Tras las primeras medidas impuestas de confinamiento con la declaración del estado de alarma, la atención presencial y la presentación en papel de escritos ante los registros de las administraciones públicas vascas, salvo excepciones puntuales, se vio interrumpida. Después de las primeras fases de la desescalada y de vuelta a la nueva normalidad una parte de las dependencias públicas impusieron el sistema de cita previa que se obtiene mediante llamadas telefónicas y, en su mayor parte, a través de tramitación telemática.

Lo cierto es que ese sistema de cita previa que tiene su fundamento en procurar medidas organizativas que faciliten la atención ciudadana, y, en el contexto de la Covid 19, garantizar la ordenación del tránsito y estancia de personas en las dependencias públicas para preservar su salud y la del personal de la administración, tiene un anclaje legal discutible en aquellos casos en los que se trata de presentar documentos a la Administración que forman parte de un procedimiento administrativo sujeto a plazos o de escritos, así como de reclamaciones contra actuaciones de la propia Administración Pública, también sometidos a término temporal.

En todos esos casos las dificultades de obtener cita previa en plazo pueden conllevar que determinados derechos o reclamaciones de la ciudadanía no se tramiten finalmente por vencimiento de los plazos estipulados legal o reglamentariamente, pudiendo perjudicar así el estatuto de derechos de los interesados en el procedimiento administrativo y, por consiguiente, causar lesión al derecho que tiene toda persona a presentar sus escritos o reclamaciones por los medios que ella elija y en un plazo determinado legalmente, por lo que puede perfectamente agotar el cumplimiento del mismo. Esta implantación generalizada del sistema de cita previa en toda ocasión, requeriría, por tanto, además de introducir excepciones por razones de urgencia, alguna cobertura legal, debiendo al menos preverse que la comunicación oficial de la Administración para la cita previa suspendiera el procedimiento administrativo en aquellos casos en que se trate de presentar solicitudes, escritos o recursos administrativos por personas físicas no

sujetas a la obligación legal o reglamentaria de relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos. Esta inclusión del supuesto suspensivo descrito requeriría las modificaciones legales pertinentes.

Se trata de evitar, al fin y a la postre, que mediante ese sistema de cita previa se pueda causar cualquier perjuicio directo o indirecto a los derechos de los interesados, debiendo las administraciones públicas mantener siempre activos sin sistema de cita previa el acceso a los registros administrativos con la finalidad de presentar escritos o, al menos, arbitrar sistemas efectivos mediante los cuales se reserven franjas horarias para que las personas o interesados que quieran presentar tales escritos, solicitudes o recursos en el seno de tales procedimientos administrativos y, en su caso, en los últimos días de cómputo para hacerlo efectivo, tengan plena garantía de que lo pueden hacer presencialmente.

Es indudable que, en ocasiones, las administraciones públicas han seguido su propia inercia de funcionamiento, sin tener en cuenta las dificultades con las que se encontraban las personas.

No se puede olvidar, que la ciudadanía tiene derecho a comparecer físicamente y a ser atendido presencialmente por las administraciones públicas.

Por ello, se debe recordar a las administraciones públicas vascas que la implantación de cualquier sistema de cita previa con carácter absoluto y para cualquier trámite debe venir amparado en una previsión normativa y justificado por razones de interés público, así como ser adoptado siguiendo el principio de proporcionalidad donde se justifique la idoneidad y necesidad de la medida, así como la inexistencia de procedimientos menos limitativos para la ciudadanía a través de los cuales se obtenga el mismo resultado; además de contemplar excepciones en función de la preclusión de trámites perentorios.

II.6. INTEROPERABILIDAD Y REGISTROS PÚBLICOS

Uno de los puntos centrales de la arquitectura del sistema de administración electrónica es *la interoperabilidad* entre todos los sistemas de las diferentes administraciones públicas al objeto de funcionar a tiempo real y poder intercambiar de ese modo información y documentos, como establece el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica¹⁴.

En ese sentido, el pleno cumplimiento por las administraciones públicas en los términos recogidos en el art. 28 de la LPAC, esto es, consultando y recabando por sí mismas los documentos presentados ante ellas con anterioridad por las personas interesadas así como ante otras administraciones con las que mantengan

¹⁴ España. Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica [en línea]. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de enero de 2010, nº 25. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-1331>

plataformas de intermediación o interoperabilidad, hubieran descargado a la ciudadanía de tener que presentar documentos, con las dificultades ya señaladas con anterioridad. Es decir, tal como el Decreto del Gobierno Vasco 55/2020, de 21 de abril, de segunda modificación del Decreto de Administración Electrónica¹⁵ (Decreto 55/2020, de 21 de abril), recuerda en su número Cuarto: “1.– La Administración actuante hará efectivo el derecho de las personas interesadas en los procedimientos administrativos a no aportar los documentos originales, los datos y documentos que se encuentren en poder o que hayan sido elaborados por cualquier otra Administración, que no sean exigidos por la normativa reguladora aplicable, o que hayan sido aportados anteriormente por la persona interesada a cualquier Administración, conforme está reconocido en la legislación de procedimiento administrativo”.

Durante estos meses, las administraciones públicas con desarrollo electrónico y digital considerable, así con sistemas de interoperabilidad en funcionamiento con otras administraciones, han podido imprimir más celeridad a sus trámites internos o a solicitudes de informes o certificaciones necesarias para tramitar determinadas ayudas, subvenciones o prestaciones, mientras que aquellas otras que tenían un retraso considerable en esos ámbitos han visto cómo tales trámites demandados por la ciudadanía o por otras administraciones públicas se entorpecían o dificultaban.

No parece que haya un impedimento sanitario para hacer efectivo el derecho a la presentación de documentos de manera presencial en la oficina de registro o en la oficina de asistencia en materia de registro, ni que haya normativa que avale esta decisión de impedir la presentación de un documento en papel o tras su digitalización. Las propias oficinas de Correos y otros servicios están permitiendo la presentación de documentos. En todo caso, esta decisión no tiene suficiente amparo normativo.

En ese sentido, sería preciso dar la oportuna publicidad a las oficinas de registro propias y concertadas a las que pueda acudir la ciudadanía a presentar escritos si la administración ante la que lo pretenden no se lo permite y resulta perentoria la presentación de un documento, tal como informa la Resolución de 4 de noviembre de 2003, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se hace pública la relación de las oficinas de registro propias y concertadas con la Administración General del Estado y sus organismos públicos y se establecen los días y horarios de apertura¹⁶.

¹⁵ **Euskadi.** Decreto 55/2020, de 21 de abril, de segunda modificación del Decreto de Administración Electrónica [en línea]. BOPV, 30 de abril de 2020, nº 81. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/p43aBOPVWebWar/VerParalelo.do?cd2020001913>

¹⁶ **España.** Resolución de 4 de noviembre de 2003, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se hace pública la relación de las oficinas de registro propias y concertadas con la Administración General del Estado y sus organismos públicos y se establecen los días y horarios de apertura [en línea]. BOE, 29 de noviembre de 2003, nº 286. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-21877>

El Decreto 55/2020, de 21 de abril precitado, en su apartado Vigésimonoveno párrafo segundo, declara que "los servicios comunes de Administración Electrónica (entre ellos el registro general) también podrán utilizarse facultativamente por otras entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en sus procedimientos sujetos al derecho público. Otras Administraciones Públicas también podrán utilizar los servicios comunes de Administración Electrónica mediante convenios interadministrativos suscritos sobre el particular".

Además, los registros electrónicos de todas las administraciones deberán ser plenamente interoperables. Ello implica que se debe garantizar su compatibilidad informática e interconexión para permitir la transmisión telemática de los asientos registrales y de documentos que se presenten en cualquiera de los registros (art.16.4 de la LPAC).

Por último, conviene recordar que la posibilidad de la tramitación online mediante la firma electrónica o la identificación electrónica no se había contemplado hasta el momento como una posibilidad para determinados colectivos. Tampoco es una opción real para dar respuesta a las necesidades de información y aclaración de las personas que han intentado ponerse en comunicación con las oficinas de las administraciones públicas. La sustitución de la atención presencial y de la presentación de solicitudes en la ventanilla de una institución pública se ha impuesto como una realidad, sin haberse previsto medidas transitorias que hubieran permitido una preparación previa, determinados protocolos de actuación que dieran respuesta a las diferentes situaciones que pueden producirse sin una orientación adecuada en la sede de la Administración. Además, de facto, la cita previa está conduciendo al uso obligatorio de la administración electrónica.

II.7. BRECHA DIGITAL

Los meses transcurridos han evidenciado con crudeza el impacto de brecha digital que se ha manifestado como un elemento que está abocando a la vulnerabilidad digital.

Sin duda, el contexto Covid-19 ha acentuado las exigencias centrales que la Agenda 2030¹⁷ para el desarrollo sostenible puso sobre la mesa, sobre todo en los ámbitos de eliminar o, al menos, reducir la pobreza.

¹⁷ Naciones Unidas. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [en línea]. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

En esa línea, la Agenda España Digital 2025¹⁸ plantea un objetivo transversal fuertemente alineado a los ODS¹⁹ y la Agenda 2030: contribuir de forma considerable a cerrar las distintas brechas digitales que se han ensanchado, en los últimos años, por motivos socioeconómicos, de género, generacionales, territoriales, o medioambientales. Brechas de acceso y uso a las tecnologías digitales, que se han hecho especialmente visibles durante los primeros meses de la pandemia Covid-19 (...)."

En ese mismo sentido, recientemente la UNESCO, (17 de julio de 2020), reafirmó la necesidad de la accesibilidad a Internet²⁰, en medio de la intensificación de las amenazas. Y, en concreto, expuso una serie de impactos que la crisis Covid-19 estaba produciendo en diferentes ámbitos y la necesidad de proteger a las personas vulnerables, pues en ese contexto de pandemia se estaba incrementando la brecha digital de forma notable.

En el ámbito de la CAPV, la superación de la brecha digital constituye una preocupación en las políticas públicas en los últimos años, y los planes institucionales por parte del Gobierno Vasco para luchar contra la brecha digital han estado siempre presentes desde el primer Plan Euskadi 2000Tres hasta en el desarrollo de la Agenda Digital 2015, Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública (PEGIP 2020) y la Agenda digital Euskadi 2020²¹ que recoge el objetivo del ejecutivo vasco de lograr el 100% de conectividad para todas las personas y empresas. Según el Gobierno Vasco, la crisis sanitaria derivada de la pandemia de la **Covid-19** ha puesto de manifiesto también la importancia de ser una sociedad conectada.

También en el documento Contribución de Euskadi a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible²² se menciona como una oportunidad para Euskadi porque coincide plenamente con prioridades de un desarrollo humano que garantice los servicios esenciales a todas las personas.

¹⁸ **Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital**. *España digital 2025* [en línea]. [Madrid]: El autor, [2020]. Disponible en:

https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital_2025.pdf

¹⁹ Objetivos de Desarrollo Sostenible

²⁰ **UNESCO**. La UNESCO reafirma la necesidad de la universalidad de Internet, en medio de la intensificación de las amenazas. En *Unesco News* [en línea], 17 de julio de 2020. Disponible en: <https://es.unesco.org/news/unesco-reafirma-necesidad-universalidad-internet-medio-intensificacion-amenazas>

²¹ **Gobierno Vasco**. *Agenda Digital Euskadi 2020* [en línea]. [Vitoria-Gasteiz]: El autor, [2016]. Disponible en:

https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_departamental/14_plandep_xileg/es_def/adjuntos/Agenda%20Digital%20de%20Euskadi%202020%20-%20Anexo%202018.pdf

²² **Gobierno Vasco**. *Agenda Euskadi Basque Country 2030. Contribución Vasca a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [en línea]. [Vitoria-Gasteiz]: El autor, [2016]. Disponible en:

https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/agenda2030/es_def/adjuntos/Agenda_Euskadi_Basque_Country_2030_desarrollo_sostenible.pdf

Más recientemente, en la información proveniente del ejecutivo vasco [referida al diseño de los presupuestos de la reconstrucción y transformación económica y social de Euskadi para 2021](#)²³ se hace referencia a que se seguirá trabajando en la mitigación/eliminación de las diferentes brechas bajo las cuales se materializan las desigualdades sociales que es necesario desterrar: brecha salarial, social, de género, generacional, digital y territorial.

La Unión Europea aprobó en el mes de julio pasado el Plan de Recuperación para Europa²⁴, que combina el marco financiero plurianual y medidas extraordinarias de recuperación bajo instrumento **Next Generation UE**. Este paquete contribuirá a la reconstrucción de la UE después de la pandemia de COVID-19 y apoyará la inversión en las transiciones ecológica y digital. Los Planes de Recuperación y Resiliencia que deben presentar los Estados deben contribuir a:

- Promover la cohesión económica, social y territorial.
- Fortalecer la resiliencia económica y social.
- Dar solución al impacto social y económico de la crisis.
- Apoyar las transiciones ecológica y digital.

Por ello, el País Vasco se encontraría ante un momento de oportunidad en el marco de los proyectos tractores que se presenten por el Gobierno Vasco al Estado Español, para dedicar una atención especial a aquellos que contribuyan de forma directa a paliar la brecha digital de las personas y colectivos menos favorecidos.

En consecuencia, en un contexto tan duro sanitaria, económica y socialmente como es la crisis Covid-19, las administraciones públicas –de acuerdo con los principios de la Agenda 2030 y de algunos de sus Objetivos de desarrollo sostenible, deben ser especialmente sensibles hacia aquellas personas y colectivos más vulnerables poniendo todos los medios a su alcance para garantizar que tengan acceso claro y directo a la administración pública necesaria para poder ejercer sus derechos, creando las condiciones favorables para superar cualquier riesgo de brecha digital y asistiéndolas para realizar las actuaciones administrativas por medios telemáticos.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el art. 11.b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko sobre la base de las anteriores consideraciones, formula la siguiente **RECOMENDACIÓN GENERAL** a las administraciones públicas vascas para que sigan intensificando sus esfuerzos en relación con las siguientes medidas:

²³ **Gobierno Vasco**. El Gobierno Vasco descarta la austeridad para diseñar los presupuestos de la reconstrucción y transformación económica y social de Euskadi (Consejo de Gobierno 6-10-2020). En *Euskadi.eus Noticias* [en línea], 6 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/noticia/2020/el-gobierno-vasco-descarta-austeridad-disenar-presupuestos-reconstruccion-y-transformacion-economica-y-social-euskadi-consejo-gobierno-6-10-2020/>

²⁴ **Comisión Europea**. Plan de recuperación para Europa. En *Comisión Europea* [en línea], Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_es

- 1. Deberían ser definidos a la mayor brevedad los servicios básicos en los que es necesaria la atención presencial a la ciudadanía ante los rebrotes de la pandemia que se están produciendo y las situaciones de emergencia o confinamientos selectivos o generalizados.**

Estos servicios, aparte de los esenciales, deben ser delimitados con precisión para que si se produce una situación similar a la que se ha vivido durante los meses de marzo a junio del 2020 se pueda proceder a su activación inmediata.

- 2. Las administraciones públicas vascas deben reforzar el número de personas que en la actualidad realizan atención ciudadana** a través de los sistemas con los que cuenta la función pública, esto es, tanto telefónica como presencial, y no sólo la telemática. Especialmente en el caso de colectivos altamente vulnerables reforzando la atención telefónica o con otras medidas (incluso en el propio domicilio de estos) que concilien las necesidades de atención personalizada a las personas y los derechos a la salud de los y las profesionales que asisten.
- 3. Se debe asegurar el acceso a la información pública y a la orientación adecuada para permitir un efectivo ejercicio de los derechos y disfrute de los servicios públicos.**

Para ello, se hace preciso utilizar todos los canales que sean necesarios poniendo especial atención en que algunas de las personas o colectivos a los que va destinada la información, los programas o las políticas públicas, no disponen de recursos tecnológicos ni tampoco en muchos casos de competencias digitales que puedan facilitarles conocerlos y articular sus relaciones con las administraciones públicas, por lo que se deberán prever canales informativos de carácter alternativo adaptados a las situaciones derivadas de la exclusión digital.

- 4. Debería garantizarse en los términos de la LPAC la asistencia a la ciudadanía en el uso de los medios telemáticos.**

4.1. Para ello sería necesario organizar servicios de asistencia, con vocación de permanencia, no solo virtuales y telefónicos sino también abiertos al público, que ayuden de forma efectiva a la realización de trámites electrónicos con las administraciones públicas, dotados con profesionales cualificados y habilitados de asesoramiento que deberán estar equipados con medios tecnológicos y con personal suficiente

4.2. Para los casos de asistencia en los medios técnicos a personas dependientes o con movilidad reducida, que vivan en residencias de tercera edad o cualquier otra persona de alto riesgo frente al contagio, cabría prever la realización, incluso, de tareas de asistencia domiciliaria de no ser viable cualquier otra fórmula que garantice dicha medida.

4.3. Los espacios físicos en los que se presten tales servicios deberán estar dotados con medios tecnológicos de libre uso con conexión a redes de Internet y con Wifi de libre acceso, y preferentemente se ubicarán en las propias dependencias administrativas (por ejemplo, en los servicios de atención a la ciudadanía) o, en su caso, se prestarán mediante convenios por parte de entidades públicas o privadas, bajo los protocolos y dirección que se determine por la Administración Pública correspondiente.

4.4. Sería recomendable disponer de un sistema complementario (o alternativo en situaciones de emergencia) de asistencia telefónica para el asesoramiento y apoyo de todas aquellas personas, entidades o empresas (especialmente en este último caso en aquellos supuestos en los que las empresas, autónomos o profesionales, atraviesen problemas económicos o sociales de particular gravedad) que deban o tengan que relacionarse de modo fáctico con la Administración Pública por medios electrónicos.

5. Debería facilitarse sin necesidad de solicitar cita previa la opción de presentar documentos en los registros de las administraciones públicas.

Los registros de las administraciones públicas previstos para la presentación de documentación debería estar accesibles sin necesidad de cita previa y en caso de que no fuera posible la atención presencial por las circunstancias derivadas de la evolución de la pandemia, se deberán garantizar, al menos, la existencia de centros de asistencia telemática de libre acceso (con las medidas de seguridad y prevención necesarias) como servicios esenciales, que sean atendidos por personal funcionario o empleados públicos (en su defecto, por entidades concertadas con las administraciones públicas) para que la ciudadanía sin medios tecnológicos o competencias digitales puedan ser asistidos de modo efectivo en sus trámites electrónicos con la Administración.

6. Debería poder gestionarse por distintos canales la solicitud de cita previa para la atención en un servicio público, entre ellos por medios presenciales mediante una ventanilla o mostrador adaptado al efecto, o por máquinas electrónicas que los expidan.

Por lo que se refiere al canal telefónico para la obtención de cita previa, los números de teléfono deberían ser gratuitos, estar atendidos durante una franja horaria adecuada con diligencia y celeridad, y adoptarse medidas de refuerzo para que la atención telefónica en general, y para la concertación de cita previa, en particular, pueda materializarse.

7. Las administraciones públicas vascas deberían impulsar la dotación de medios tecnológicos adecuados para personas y familias afectadas por la brecha digital, tal como ya se está haciendo en determinados niveles de gobierno, mediante programas específicos que mejoren, vía subvenciones o ayudas, la accesibilidad a Internet. Del mismo modo, sería necesario garantizar el desarrollo de competencias digitales por la mayor parte de la población vasca.

Estas serían medidas complementarias de fomento a las acciones directas que se emprendan para paliar la brecha digital.

ararteko

Herriaren Defendatzailea

Defensoría del Pueblo