



Resolución 2023R-1236-23 del Ararteko, de 6 de noviembre de 2023, que recomienda al Departamento de Educación del Gobierno Vasco que defina y habilite canales presenciales y electrónicos de presentación de quejas y consultas de personas trabajadoras del departamento, y analice la necesidad de regular mediante una norma reglamentaria la obligación del citado personal de utilizar medios electrónicos para tramitar los procedimientos administrativos.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja en la que una persona trabajadora del Departamento de Educación del Gobierno Vasco solicitó la intervención del Ararteko con motivo de su disconformidad con la obligatoriedad de comunicarse sólo por vía telemática con el Departamento de Educación de Gobierno Vasco.

En concreto, la persona reclamante explicó que el pasado 21 de febrero de 2023 presentó una queja a través del servicio de atención ciudadana Zuzenean de Gobierno Vasco en la que mostraba, a su juicio, falta de respeto hacia los docentes ante la inexistente atención telefónica y por obligar al uso de un servicio de correo electrónico, que no siempre se responde, y que no puede ser solución en un corto plazo a los numerosos errores que se cometen, entre otros, con la plataforma informática Ordezkagune.

La persona reclamante detalla que frecuentemente necesita formular consultas y solicitar aclaraciones ante el Departamento por lo que realizó llamadas telefónicas que no fueron atendidas. Por ese motivo, remitió correos electrónicos a una cuenta general del Departamento que no siempre fueron respondidos. Además, expuso que desde abril de 2023 no es posible acudir a estos sistemas porque la atención y resolución de consultas es exclusivamente a través de un entorno electrónico que se denomina Tramitagune.

En definitiva, expone que su queja no fue atendida por el Departamento. Con el fin de ilustrar el hecho de que desde abril 2023 es obligatorio realizar cualquier consulta a través de Tramitagune, incorpora al expediente de queja un comunicado remitido por la Dirección de Gestión de Personal de la Viceconsejería de Administración y Servicios del Departamento de Educación dirigida a los centros educativos en el que se indica:

“TRAMITAGUNE / KOMUNIKABIDE

Con fecha 5 de abril de 2023 se publicó en el BOPV la instrucción que regulaba la obligación legal del personal del Departamento de Educación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración. En relación con dicha



obligación, publicamos la presente nota para realizar las siguientes puntualizaciones y aclarar lo siguiente:

- ***Aquellos procesos iniciados anteriormente a la publicación de la instrucción podrán seguirse por los cauces que se habían utilizado.***
- ***Los procedimientos que tienen una aplicación o proceso concreto de tramitación como puede ser el de OPE, rebaremación, reducciones de horas lectivas por edad, adecuación de puesto de trabajo, concurso de traslados, o todos aquellos habilitados en EIZU...etc se seguirán tramitando a través de dichas aplicaciones o plataformas.***
- ***Si bien el ámbito de aplicación de la instrucción hace mención tanto al personal docente, como no docente, de momento solo será de aplicación obligatoria para el personal docente de educación, hasta que no se habilite el acceso a Hezigunea para el personal no docente y se dé acceso a este personal a los procedimientos habilitados.***
- ***Hasta ahora existía la posibilidad de utilizar el registro electrónico general del Gobierno Vasco habilitado para cualquier trámite. Sin embargo, tras la habilitación e implantación de un registro electrónico específico para el personal de Hezkuntza, el personal del Departamento tiene la obligación de realizar los trámites a través de este registro electrónico habilitado para tal efecto”.***

2. A la vista de los hechos expuestos en la queja, el Ararteko remitió una petición de colaboración al Departamento de Educación del Gobierno Vasco requiriendo conocer:

- Una descripción detallada de los medios y canales de asistencia habilitados por el Departamento de Educación de Gobierno Vasco tanto presenciales como telefónicos, por correo electrónico, o cualquier otro existente, para facilitar el acceso y consulta sobre el funcionamiento de los servicios electrónicos puestos a disposición del personal que trabaja para ese departamento.
- En relación con los medios y canales de asistencia y consulta citados, si existen protocolos, instrucciones o manuales de uso que definan, entre otros aspectos, la disponibilidad horaria y el compromiso de plazos de respuesta asumidos por el departamento. En caso afirmativo, se solicitaba una copia de los citados documentos.
- Cuál es la sede electrónica que da soporte a todos los trámites que debe efectuar obligatoriamente el personal que presta servicios en el Departamento de Educación de acuerdo con el comunicado remitido a los centros educativos. En concreto, si las plataformas denominadas EIZU, Hezigunea y Ordezkagunea se encuentran en la sede electrónica de Gobierno Vasco.





- Una explicación sobre el motivo o causa por la cual ya no se permite remitir escritos y solicitudes a través del registro electrónico general y cuál es la dirección electrónica en la cual figura el registro electrónico específico para personal de Hezkuntza que alude el Departamento como única opción obligatoria a utilizar.
- Cuál es la normativa reguladora del registro electrónico específico para el personal de Hezkuntza y su ámbito de aplicación, en concreto, si el citado registro debe utilizarse obligatoriamente por el resto del personal que presta servicios en el Departamento de Educación.
- Cualquier otra información adicional o aclaración sobre las actuaciones que esa administración haya practicado o prevea practicar para responder adecuadamente al reclamante.

3. Posteriormente, tuvo entrada en el registro de esta institución el informe de respuesta de la administración en el que, en primer lugar, se describe el funcionamiento de Zuzenean, servicio de atención a la ciudadanía del Gobierno Vasco, mediante el cual se presta asistencia necesaria en caso de tener dudas o problemas técnicos durante la tramitación electrónica. Indica la administración que los usuarios pueden acudir presencialmente, mediante cita previa, a las oficinas de Zuzenean de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia/San Sebastián, o bien ponerse en contacto con el servicio telefónicamente o a través de Telegram. Y que, para la resolución de problemas informáticos, los ciudadanos también tienen a su disposición el Servicio de Atención al Usuario (CAU).

Por otro lado, el Departamento refiere que en el apartado de sede electrónica de la página web www.euskadi.eus, existen manuales de uso para la ciudadanía y que *"están elaborados para la ayuda y soporte de la tramitación electrónica a través del registro electrónico general. Sin embargo, la información contenida en el mismo puede extrapolarse para la tramitación de expedientes a través del registro electrónico general específico (Tramitagune) del Departamento de Educación"*.

Además, la administración explica que la información relativa a disponibilidad horaria, recursos humanos y compromiso en el plazo de respuesta está disponible en la página web de Zuzenean (Informes de la actividad en los canales de atención a la ciudadanía - Zuzenean Gobierno Vasco euskadi.eus).

Por otro lado, el Departamento informa al Ararteko de que *"Todas las plataformas, EIZU, Hezigune, Ordezlagune, Tramitagune y Komunikabide se encuentran en la sede electrónica del Gobierno Vasco"*.

Con respecto al registro electrónico general, el Departamento de Educación expone que la remisión de escritos y solicitudes a través del citado registro de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi conlleva que las





personas docentes, *"dirijan frecuentemente sus escritos a Direcciones o Departamentos de Gobierno Vasco incompetentes para la resolución de los mismos. Esto supone un problema tanto para las personas interesadas como para la Administración, y una dilación en la resolución de las pretensiones.*

Con el objetivo de reducir estos supuestos, y en virtud de la posibilidad que reconoce el art. 14.2.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a las Administraciones Públicas de establecer reglamentariamente las formas en las que las personas empleadas públicas, deben realizar los trámites y actuaciones con ellas, el Departamento de Educación decidió crear el registro electrónico general específico.

Si bien es cierto, que el Departamento de Educación insta al personal docente a utilizar preferiblemente el registro electrónico específico, y en especial para la tramitación de las áreas de actuación contempladas en el artículo 3 de la Instrucción de 27 de marzo de 2023, la presentación de solicitudes a través del registro electrónico general sigue estando admitido.

La dirección electrónica donde figura el registro electrónico general específico de Educación, puede encontrarse en la página web del Departamento de Educación <https://www.euskadi.eus/personal-obligacion-de-relacionarse-por-medios-telematicos/web01-a2hlang/es/>".

Posteriormente, señala la administración cuál es la norma aplicable al registro y hace referencia a la Instrucción de 27 de marzo de 2023, de la Directora de Gestión de Personal, a las obligaciones que regula y a su ámbito de aplicación. Citada la norma, establece el Departamento que *"todo el personal que se encuentra dentro del ámbito subjetivo de la citada Instrucción (personal docente y no docente), está obligada a llevar a cabo los trámites y actuaciones a través Registro Electrónico específico del Departamento de Educación.*

No obstante, a día de hoy, el acceso a Hezigunea no se encuentra habilitado para el personal no docente, y, por tanto, hasta que no se sé dé acceso a este personal a los procedimientos habilitados, solo 'es de aplicación obligatoria para el personal docente de educación".

Continúa la administración en su informe de respuesta contestando a las cuestiones planteadas por el Ararteko y, finalmente, considera oportuno aclarar a la persona promotora de la queja que Tramitagune es el registro electrónico general específico del Departamento de Educación a través del cual se presentan solicitudes, reclamaciones y recursos. Así, dice el Departamento:

"A raíz del gran número de consultas formuladas por el cuerpo de docentes (vía e-mail, telefónicamente o a través del registro general), recientemente se ha implantado KOMUNIKABIDE, precisamente para centralizar en un único canal,





todas las consultas realizadas por las personas docentes, mejorando así también el tiempo de respuesta ofrecido por el Departamento de Educación. Así, para presentar consultas, quejas o sugerencias tiene a su disposición KOMUNIKABIDE. El acceso a este canal no requiere de una identificación electrónica previa, y las consultas tramitadas por esta vía no generan expediente, ni trámite administrativo alguno”.

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

Consideraciones

1. De acuerdo con los antecedentes expuestos y a tenor de la respuesta facilitada por la administración a la petición de colaboración formulada por esta institución, el Ararteko considera oportuno exponer aspectos que merecen ser destacados con respecto a los conceptos utilizados por el Departamento de Educación referentes al registro electrónico general, sede electrónica, Tramitagune y los canales habilitados para relacionarse con el personal trabajador.

En primer lugar, la administración transmite en su respuesta que Tramitagune es el registro electrónico general específico del Departamento de Educación. El Ararteko observa que, **Tramitagune es una plataforma de tramitación electrónica y de gestión de expedientes administrativos** del Gobierno Vasco¹, la cual ofrece servicios comunes de administración electrónica, de identificación y firma, de notificación, de tablón de anuncios, etc., y también **de registro electrónico**. En otras palabras, el Ararteko entiende que Tramitagune es la plataforma que alberga o da soporte al registro electrónico general, otros servicios de administración electrónica, y en su caso, **a los trámites administrativos que el Departamento haya creado y parametrizado**.

De hecho, existen cursos de formación interna sobre Tramitagune para el personal de la administración ofrecidos por el Instituto Vasco de Administración Pública², cuyo objetivo es: *“Proporcionar a las personas tramitadoras de los procedimientos administrativos el conocimiento suficiente para la gestión de los expedientes electrónicos a través de las herramientas informáticas.*

Que las personas asistentes sean capaces de tramitar expedientes en los procedimientos electrónicos”.

¹ <https://www.euskadi.eus/entrada-blog/2019/plateatramitagune-una-estrategia-del-gobierno-vasco-para-lograr-una-mayor-eficacia-innovacion-y-modernizacion-en-las-relaciones-con-la-ciudadania/web01-a2libzer/es/>

² https://www.ivap.euskadi.eus/z16-h2home/es/contenidos/evento/2023_41_28_1/es_def/index.shtml



Es más, el Ararteko ha podido comprobar que realmente, las vías de entrada para realizar actuaciones ante el Departamento pueden ser distintas, como Hezigunea³, Eizu⁴, Ordezkagunea⁵, pero en la práctica, las citadas actuaciones, parecen albergarse técnicamente en la plataforma Tramitagune, es decir, en el entorno electrónico al efecto para impulsar la tramitación administrativa.

Se trata de un aspecto destacable puesto que la administración alega que todas las plataformas (Eizu, Hezigunea, Ordezkagunea, Tramitagune y Komunikabide) se encuentran en la sede electrónica, y cabe recordar que la sede electrónica se ubica en la dirección <https://www.euskadi.eus/sede-electronica/> de acuerdo con lo previsto en el [artículo 31](#) del Decreto 91/2023, de 20 de junio, de atención integral y multicanal a la ciudadanía y acceso a los servicios públicos por medios electrónicos (en adelante Decreto de administración electrónica de Euskadi), y no en otras direcciones electrónicas diferentes. Por otro lado, el registro electrónico general de Euskadi **es uno de los contenidos y servicios de la citada sede electrónica**.

En este sentido, el Ararteko opina que deberían utilizarse los términos y conceptos adecuados para dirigirse al personal trabajador y facilitar el conocimiento y acceso a los canales y herramientas que se implanten para presentar consultas y quejas, como sucede en el contexto explicado por la persona reclamante, o para presentar cualquier documento o solicitud que comporte una tramitación administrativa.

2. Con respecto al término, empleado por la administración, de “registro electrónico **específico**” para el personal del Departamento, la administración motiva su creación indicando que el personal trabajador dirige escritos a Direcciones o Departamentos incompetentes y ello supone un problema para las personas interesadas y para la administración, y, en consecuencia, una dilación de los asuntos. Por ese motivo, insta al personal a utilizar preferiblemente el registro electrónico específico, para la tramitación de las áreas de actuación contempladas en la [Instrucción de 27 de marzo de 2023](#), de la Directora de Gestión de Personal, por la que se determina el procedimiento administrativo común electrónico a seguir por parte del personal docente de los centros de enseñanzas no universitaria del Gobierno Vasco en todos los trámites y actuaciones a realizar por razón de su condición de empleada o empleado público (en adelante, Instrucción del Departamento de Educación), si bien, continúa señalando la administración, *“la presentación de solicitudes a través del registro electrónico **general** sigue estando admitido.”*. Por último, indica que la dirección electrónica donde figura el registro

³ <https://hezigunea.euskadi.eus/es/inicio>

⁴ <https://eizu.app.jakina.euskadi.eus/ataria>

⁵ <https://ordezkagunea.euskadi.eus/es/>



electrónico general específico de Educación, puede encontrarse en la página web del Departamento de Educación (<https://www.euskadi.eus/personal-obligacion-de-relacionarse-por-medios-telematicos/web01-a2hlang/es/>).

En primer lugar, el Ararteko se ve compelido a señalar que no ha detectado disposición alguna que regule el registro electrónico específico en los términos expuestos en el [Artículo 16.1](#) LPAC párrafo cuarto:

"(...)

Las disposiciones de creación de los registros electrónicos se publicarán en el diario oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. En todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos especificarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles."

Por otro lado, en la página web citada por el Departamento no se ha detectado ningún registro electrónico a través del cual remitir consultas, quejas, escritos y solicitudes.

La solución de crear un registro electrónico específico, ante la posibilidad de que las personas interesadas no remitan adecuadamente al órgano competente los escritos y solicitudes, no parece, a ojos del Ararteko, estar ajustada a derecho, por cuanto que se trata de una obligación de la administración y del personal a su cargo impulsar la tramitación de los asuntos y, en su caso, redirigir a los órganos competentes cualquier escrito o solicitud presentada por la ciudadanía, adoptando para ello *"las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos"*, según prevé el [artículo 20](#) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

Así, el Ararteko estima que no parece revestir especial dificultad el hecho de reenviar a la Dirección de Gestión de Personal los escritos y solicitudes que el personal trabajador remita al Departamento de Educación.

Además, el [artículo 82](#) del Decreto de administración electrónica de Euskadi dice con respecto al registro electrónico general:

"Artículo 82 Registro Electrónico General.

1. El Registro Electrónico General es la aplicación corporativa común y transversal en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento,





solicitud, escrito y comunicación que se reciba o remita, en toda la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su Administración institucional así como del resto de su sector público en sus procedimientos sujetos al derecho público y que deja constancia electrónica de la anotación fidedigna del registro de entrada y salida de documentos.

La recepción y salida de documentos que se transmitan por medios electrónicos, en entornos cerrados de comunicación, o conforme a protocolos y reglas específicas establecidas, no precisará ser registrada.

2. El Registro Electrónico General será único para todos los órganos de la Administración general e institucional, así como del resto de su sector público en sus procedimientos sujetos al derecho público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y será gestionado por el órgano administrativo competente en atención a la ciudadanía.

(...)”.

A tenor del citado precepto, **no resulta pertinente crear registros electrónicos distintos a aquél que se configura común, transversal y único para todos los órganos de la Administración General de Euskadi.** Y lógicamente, al constituirse como servicio común y único, tampoco parece apropiado *inadmitir solicitudes, quejas o reclamaciones/recursos presentados a través del registro electrónico general del Gobierno Vasco*⁶ tal y como se prevé expresamente en el artículo 9 párrafo tercero de la Instrucción del Departamento de Educación.

Es más, lo dispuesto en la Instrucción contradice abiertamente la explicación que el Departamento ha hecho llegar a esta institución, por cuanto esta última indica expresamente que se sigue admitiendo la presentación de solicitudes a través del registro electrónico general.

En definitiva, el Ararteko considera que es preciso aclarar al personal trabajador del Departamento cuál es el medio electrónico adecuado para dirigir escritos y solicitudes con plenas garantías de seguridad técnicas y jurídicas para ejercitar sus derechos y obligaciones.

3. De acuerdo con los antecedentes expuestos, la administración refiere que la [Instrucción del Departamento de Educación](#) es la norma aplicable a la problemática planteada en la queja.

El título de la Instrucción parece ceñir su ámbito de aplicación al **personal docente** de los centros de enseñanzas no universitaria del Gobierno Vasco. Sin embargo, es destacable que, en relación con el objeto de la disposición, su artículo 1 extiende su aplicación a todo el personal del Departamento de Educación del Gobierno

⁶ <https://www.euskadi.eus/registro-electronico-general/web01-sede/es/>



Vasco por razón de su condición de empleada o empleado público. Además, el artículo 2 establece que la norma será aplicable tanto al personal docente, como al personal educativo, a otro personal laboral del Departamento sujeto a convenio colectivo propio del Departamento y al personal de Administración General adscrito a centros educativos. Por consiguiente, es la propia redacción de la disposición la que genera inseguridad jurídica.

Además, parece añadir más desconcierto el comunicado remitido por el Departamento a los centros educativos en abril de 2023, que decía que *“de momento sólo será de aplicación obligatoria para el personal docente de educación hasta que no se habilite el acceso a Hezigunea para el personal no docente y se dé acceso a este personal a los procedimientos habilitados.”* Y la administración refrenda esta posición en su respuesta al Ararteko al exponer que Hezigunea todavía no se encuentra habilitado para el personal no docente. A juicio del Ararteko, esta situación es susceptible de generar indefensión y falta de garantías para el personal obligado por la norma a relacionarse por vía electrónica con la administración cuando los medios electrónicos no se encuentran habilitados para cumplir fehacientemente con dicha obligación.

Es más, el Ararteko ha observado que la Instrucción establece que no se admitirán quejas que no hayan sido presentadas vía portal Hezigunea, por lo que, en dicha situación, no resulta posible conocer cuál sería la opción actualmente vigente de presentación de quejas para el personal no docente.

Además, la Instrucción no define cuál es el concreto canal o medio electrónico para presentar una queja o una consulta. Se menciona Hezigunea pero en la práctica, tal y como ha señalado el Departamento y figura en su página web⁷, es Komunikabide el medio electrónico para la presentación de consultas y quejas.

Convendría aclarar este aspecto al personal trabajador de manera urgente, especialmente al personal no docente obligado por la norma a relacionarse por vía electrónica, siendo así que, en la práctica, no dispone de un medio electrónico para cumplir sus obligaciones. Y, sin embargo, aparentemente sí pueden presentar quejas y consultas a través de Komunikabide, por cuanto este sistema no requiere una identificación electrónica como se verá después.

En cualquier caso, la queja presentada por la persona reclamante a través de Zuzenean no fue atendida a pesar de que fue presentada en febrero de 2023, antes de la entrada en vigor de la Instrucción del Departamento de Educación.

⁷ <https://www.euskadi.eus/personal-obligacion-de-relacionarse-por-medios-telematicos/web01-a2hlang/es/>



4. Por otro lado, llama poderosamente la atención de esta institución la afirmación según la cual existe una obligación de utilizar exclusivamente un medio electrónico denominado Komunikabide para la presentación de consultas y quejas.

Las actuaciones relativas a quejas y consultas no parecen comportar el inicio de una tramitación sujeta a procedimiento porque, primero, así lo sostiene el Departamento en su respuesta al Ararteko; segundo, porque no está regulada en la Instrucción y, por último, porque así lo indica la página web⁸ informativa del Departamento, por lo que no parece adecuado obligar a su uso. En defecto de esa obligación, tal vez debería ser, simplemente, una alternativa electrónica a otros medios y canales de atención de consultas y quejas como se expondrá más adelante.

El Ararteko fundamenta este razonamiento en lo dispuesto en el [artículo 14](#) de la LPAC, por cuanto establece con respecto al derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas:

“1. (...).

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

(...)

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración”.

La ley ciñe la necesidad y obligación de relacionarse vía electrónica al personal empleado de la administración pública para la realización de **cualquier trámite de un procedimiento administrativo**. El propio título de la Instrucción del Departamento de Educación también *“determina el procedimiento administrativo común electrónico a seguir por parte del personal docente (...) en todos los trámites y actuaciones a realizar por razón de su condición de empleada o empleado público, únicamente podía presentar la misma a través de medios electrónicos”*. (El subrayado es del Ararteko).

Sin embargo, el Departamento de Educación de Gobierno Vasco en su contestación a esta institución interpreta que las consultas y quejas no generan expediente ni trámite administrativo, y así lo dispone igualmente al definir sus

⁸ <https://www.euskadi.eus/personal-obligacion-de-relacionarse-por-medios-telematicos/web01-a2hlang/es/>



efectos en la página web denominada *“Personal. Obligación de relacionarse por medios telemáticos”* cuando dice:

“Por lo tanto, a partir de la publicación en el BOPV de la presente instrucción, todo el personal del Departamento de Educación prestando servicios en centros educativos o servicios de apoyo, tendrá que realizar los trámites y actuaciones de manera telemática. Para ello, además de las vías y procedimientos telemáticos habilitados hasta ahora (EIZU, Hezigunea, Ordezkagunea...etc), se han puesto en marcha las siguientes tres plataformas telemáticas que tendrán la siguiente finalidad:

- *Komunikabide: únicamente para presentar consultas, quejas o sugerencias y que no generará expediente ni trámite administrativo.*
- *(...)*. (El subrayado es del Ararteko).

A tenor de lo anterior, no resulta apropiado obligar a la presentación de quejas y consultas a través de medios electrónicos en tanto en cuanto el [artículo 14.2](#) de la LPAC establece expresamente que únicamente es posible obligar al personal empleado de la administración a utilizar medios electrónicos **para realizar trámites de un procedimiento administrativo**.

Además, el [artículo 31.1](#) del Decreto de administración electrónica de Euskadi dice que *“La sede electrónica, cuya dirección es <https://www.euskadi.eus/sede-electronica/>, constituye el espacio electrónico, disponible para la ciudadanía por medio de redes de telecomunicaciones, mediante la cual se realizarán todas las actuaciones y trámites referidos a procedimientos o a servicios de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y su Administración institucional que requieran la identificación y, en su caso, la identificación o firma electrónica de las personas interesadas”* (El subrayado es del Ararteko), y el canal Komunikabide, no requiere identificación electrónica previa, por lo que quizá no forma parte de los contenidos y servicios de la sede electrónica de la administración.

Así las cosas, el Ararteko considera que, si las quejas a través de Komunikabide no inician tramitación administrativa; no requieren identificación previa; ni deben figurar en la sede electrónica de la administración, entonces lo coherente sería no obligar a su formulación a través de medios electrónicos.

En consecuencia, puestas estas consideraciones en relación con la queja presentada por la persona reclamante, resulta oportuno preconizar el añadido de aquellos canales y medios de presentación de quejas y consultas a través de medios presenciales, por correo electrónico, redes sociales, teléfono u otros que considere adecuado implantar el Departamento.





En todo caso, el Ararteko considera la salvaguarda del principio de seguridad jurídica, exige definir los mecanismos multicanal de acceso a la **información, orientación y asistencia básica necesarias para la tramitación de los procedimientos y servicios públicos**, en coherencia con las modalidades y niveles de atención ciudadana regulados en el [título III](#) del citado Decreto de administración electrónica y atención ciudadana de Euskadi. En este sentido, el Departamento de Educación debería atender consultas generales⁹ del personal trabajador tanto presencialmente como a través del teléfono, el correo electrónico o a través de otros canales o medios electrónicos, tales como komunikabide.

Es criterio de esta institución que todos estos canales pueden ser complementarios y adecuados para ofrecer un servicio básico de atención de consultas, dudas, quejas, sugerencias e incluso agradecimientos del personal del Departamento, en coherencia con los objetivos y principios de mejora continua de la administración. Esta iniciativa probablemente aportaría una consolidación efectiva y facilitaría una adecuada utilización de los correos electrónicos y teléfonos generales que fueron utilizados por la persona reclamante para exponer su problemática.

5. En este punto, conviene detenerse en la naturaleza jurídica de la Instrucción aprobada por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco y los efectos que pretende desplegar para el personal trabajador de la administración educativa.

El preámbulo de la [Instrucción del Departamento de Educación](#) establece que su creación y aprobación responde al desarrollo de la Administración digital como elemento de eficiencia en la gestión de los recursos públicos, así como un factor de transformación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y con objeto de concretar los medios técnicos necesarios en aras de materializar la administración electrónica en las relaciones con el personal docente de los centros de enseñanza no universitaria del Gobierno Vasco. El preámbulo añade lo siguiente:

“De esta forma se da cumplimiento a la obligación legal contemplada en el artículo 14.2.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), que establece que: «Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración»”. (El subrayado es del Ararteko).

⁹ Ver definición de niveles de atención ciudadana: [art. 20.1](#) del Decreto de administración electrónica y atención ciudadana de Euskadi.



El [artículo 14](#) de la LPAC, citado por la Instrucción del Departamento de Educación, efectivamente establece, con respecto al derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, que:

“1. (...).

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

(...)

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración”. (El subrayado es del Ararteko).

Tal y como se deriva del apartado e), la obligatoriedad de relacionarse por vía electrónica aplicable al personal de la administración para la realización de un trámite de un procedimiento administrativo se debe determinar mediante una disposición de carácter **reglamentario**.

A continuación, el preámbulo de la instrucción alude al Decreto 21/2012 de administración electrónica de Euskadi como fundamento para motivar la creación de la disposición. Ahora bien, dicha norma se encuentra en la actualidad **derogada** mediante la [disposición derogatoria única](#) del Decreto 91/2023, de 20 de junio, de atención integral y multicanal a la ciudadanía y acceso a los servicios públicos por medios electrónicos (en adelante, Decreto de administración electrónica y atención ciudadana), publicado en Boletín Oficial del País Vasco número 124 de 30 de junio de 2023.

Finalmente, el preámbulo de la Instrucción del Departamento de Educación fundamenta su aprobación en lo previsto en el [apartado 1 del artículo 24](#) de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, el cual indica que: *“Los órganos superiores y los órganos directivos impulsarán y dirigirán la actividad administrativa mediante instrucciones, circulares y órdenes de servicio”.* (El subrayado es del Ararteko).

En este sentido, el Ararteko considera que la Instrucción dictada no impulsa una actividad administrativa previamente regulada. En efecto, la lectura de su contenido permite observar que su objeto es regular, ordenar e imponer procedimientos administrativos. Y, además, como se razonará posteriormente, innova y desarrolla la propia LPAC y demás normas vigentes en materia de administración electrónica aplicable al Departamento de Educación.





La administración señala al artículo [14.2.e\)](#) de la LPAC como fundamento jurídico de la obligación del personal trabajador de relacionarse con la administración exclusivamente por vía electrónica *“en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración”*.

El [artículo 59](#) de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno de Euskadi establece con respecto a la **potestad reglamentaria**.

“El ejercicio de la potestad reglamentaria se ajustará a la siguiente jerarquía normativa.

1.º Decretos del Gobierno.

2.º Ordenes de los Departamentos del Gobierno.”

Así, la instrucción dictada por la Dirección de Gestión de Personal del Departamento de Educación del Gobierno Vasco no parece tener el rango reglamentario preciso para desarrollar la obligación contemplada en la LPAC.

Es más, el [artículo 15](#) del Decreto de administración electrónica y atención ciudadana de Euskadi establece con respecto a la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos en el apartado 3 lo siguiente:

“3. La persona titular del departamento competente podrá determinar en los procedimientos que afecten a su ámbito competencial las personas físicas obligadas a comunicarse con la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Administración institucional utilizando únicamente medios electrónicos de conformidad con lo establecido en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del presente artículo”.

Cabe observar que la citada Instrucción fue dictada por la Dirección de Gestión de Personal y no por la persona titular del departamento.

En todo caso, aun cuando la Instrucción no disponga del rango reglamentario preciso, conviene analizar su naturaleza jurídica con objeto de dirimir el alcance y efectos que pretende desplegar.

Así, la doctrina ya consideraba que las instrucciones de servicio y circulares no son una manifestación de la potestad reglamentaria sino de la jerarquía administrativa.



Como ya señalaba Entrena Cuesta¹⁰, *“las instrucciones de servicio, y circulares, no son una manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria sino de la jerarquía administrativa, pues no innovan el ordenamiento jurídico, sino que contienen órdenes generales impartidas por un órgano a los que de él dependen, señalándoles el sentido de su actuación”*.

El Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza y el alcance de las instrucciones en su sentencia 26/1986, de 19 de febrero¹¹, y estableció que *“aunque se trata de algo elemental y de pacífica aceptación, es conveniente referir aquí las denominadas instrucciones (al igual que las circulares) no alcanzan propiamente el carácter de fuente de derecho sino tan solo el de directivas de actuación que las autoridades superiores imponen a sus subordinados en virtud de las atribuciones propias de esa jerarquización, no siendo una especial manifestación de la potestad reglamentaria, cuyos efectos jurídicos consisten en su cumplimiento por los destinatarios, incurriendo en responsabilidad disciplinaria caso contrario, y sin que sea menester su publicación, como se requiere si de verdaderas normas reglamentarias se trata, bastando que la instrucción llegue a conocimiento del inferior jerárquico al que se dirige. Insistiendo en el punto relativo a la publicación, hay que recordar también que la misma se exige, en el Boletín oficial del Estado, para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general, ya que así está previsto en el artículo 132 de la ley de procedimiento administrativo”*. (El subrayado es del Ararteko).

Igualmente, el Tribunal Supremo, señaló en el fundamento jurídico 3º de la sentencia 3388/2013 de 18 de junio¹² lo siguiente:

*“TERCERO.- Esta tesis es la tradicional de nuestra jurisprudencia de la que son ejemplo las sentencias de las sentencias de 24 de mayo y 27 de noviembre de 1989 , y 10 de febrero de 1997 entre otras, que viene afirmando que las Circulares e Instrucciones constituyen resoluciones administrativas que se engarzan en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que gobierna su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices no incluibles en el ejercicio de la potestad reglamentaria.
(...)”*.

En la actualidad, el [artículo 6](#) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), establece con respecto a las instrucciones y órdenes de servicio que *“los órganos administrativos podrán dirigir*

¹⁰ ENTRENA CUESTA, RAFAEL. Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Tecnos, 1988.p.154.

¹¹ [ECLI:ES:TC:1986:26](#)

¹² [ECLI:ES:TS:2013:3388](#)

las actividades de sus órganos jerárquicamente subordinados mediante instrucciones y órdenes de servicio”.

La sentencia del Tribunal Supremo 262/2018¹³, de 31 de enero, recoge en su fundamento jurídico 2º los elementos diferenciadores de una Instrucción con respecto a una norma reglamentaria:

“(…) A la vista de lo expuesto y sin perjuicio de considerar la abundante doctrina sobre la naturaleza del reglamento a los efectos que nos ocupa, debemos partir de la idea básica de que el reglamento es una norma y que, como tal, se integra en el ordenamiento jurídico y su aplicación no solo no lo agota sino que lo hace patente en su eficacia y permanencia, circunstancias que lo diferencia del acto administrativo que no participa de esas circunstancias. Pero aún cabría concluir en un efecto más de esa consideración como norma del Reglamento, porque así como el acto es una manifestación de la Administración, el reglamento, en sí mismo considerado, va más allá de esa manifestación y responde a un mandato general del Legislador expreso o implícito --al que se podrían vincular los reglamentos independientes-- de integrar el ordenamiento jurídico, de completarlo, que es la función tradicional y la génesis de estas especiales normas jurídicas.

Diferente de esas normas son las meras instrucciones, órdenes en definitiva, que con fundamento en la potestad de autoorganización que es inherente a toda Administración Pública, pueden hacer los órganos superiores sobre los inferiores en cuanto al funcionamiento interno de cada Administración; en esa función de " dirigir la actividad " interna de la Administración dando órdenes e instrucción sobre los órganos jerárquicamente subordinados y que, en cuanto tal, ni innovan el ordenamiento jurídico, sino que lo ejecutan, no trascienden a los ciudadanos, porque se reserva para el ámbito interno, doméstico, de la propia Administración, haciendo abstracción de la sujeción general de la ciudadanía a la potestad reglamentaria, aunque ciertamente esas órdenes internas tengan la vocación de regir en las relaciones de los respectivos órganos administrativos para con los ciudadanos dentro del ámbito establecido por la norma legal o reglamentaria que regule una determinada actividad prestacional o de relación con ellos”.

Tomando como base la citada sentencia, Ana Isabel Martín Valero¹⁴, Magistrada de la Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional, revisa el concepto de instrucción y, además, ahonda en los matices y características a observar para determinar su naturaleza jurídica y concluye:

¹³ [ECLI:ES:TS:2018:262](#)

¹⁴ MARTIN VALERO, Ana Isabel. Actualidad Administrativa, Nº 6, Sección Ejercer en forma y plazo, junio 2021, Wolters Kluwer.

“Las instrucciones y órdenes de servicio son, como se ha apuntado, disposiciones administrativas que se encuadran en el ámbito propio de organización administrativa con base en el principio de jerarquía que rige su estructura, con un contenido y finalidad específicos en cuanto actos y directrices a los órganos jerárquicamente inferiores sobre cómo actuar en el desarrollo de su actividad administrativa, pero sin innovar la normativa general (reales decretos u órdenes ministeriales) que regula dicha actividad.

(...)

Analizando la jurisprudencia que ha venido elaborando el Tribunal Supremo, se puede afirmar que son dos los elementos esenciales a tener en cuenta para decidir si se trata de una circular, instrucción u orden de servicio internas o de una auténtica norma reglamentaria: desde un aspecto interno, que contenga una innovación del ordenamiento jurídico vigente o que se limite a dar unas pautas de actuación a los inferiores jerárquicos; y desde un aspecto externo, que esté dirigida a terceros o sólo a los órganos administrativos.

En este sentido, la STS de 31 de enero de 2018 (rec. 2289/2016), arriba citada, recoge las notas básicas delimitadoras del reglamento, los actos administrativos y las instrucciones.

El reglamento lo define como una norma que, como tal, se integra en el ordenamiento jurídico y su aplicación no solo no lo agota sino que lo hace patente en su eficacia y permanencia, circunstancias éstas que lo diferencian del acto administrativo. Precizando más, el acto administrativo sería una manifestación de la Administración, mientras que el reglamento, va más allá de esa manifestación y responde a un mandato general del Legislador expreso o implícito —al que se podrían vincular los reglamentos independientes— de integrar el ordenamiento jurídico, de completarlo, que es la función tradicional y la génesis de estas normas jurídicas.

Diferente de esas normas son las meras instrucciones u órdenes que «con fundamento en la potestad de autoorganización que es inherente a toda Administración Pública, pueden hacer los órganos superiores sobre los inferiores en cuanto al funcionamiento interno de cada Administración; en esa función de "dirigir la actividad interna" de la Administración dando órdenes e instrucción sobre los órganos jerárquicamente subordinados y que, en cuanto tal, ni innovan el ordenamiento jurídico, sino que lo ejecutan, no trascienden a los ciudadanos, porque se reserva para el ámbito interno, doméstico, de la propia Administración, haciendo abstracción de la sujeción general de la ciudadanía a la potestad reglamentaria, aunque ciertamente esas órdenes internas tengan la vocación de regir en las relaciones de los respectivos órganos administrativos para con los ciudadanos dentro del ámbito establecido por la norma legal o reglamentaria que regule una determinada actividad prestacional o de relación con ellos”. (El subrayado es del Ararteko).



A la vista de lo anterior, el Ararteko constata que la Instrucción del Departamento de Educación tiene una vocación clara de perdurabilidad en el tiempo y de integración en el ordenamiento jurídico, cumpliendo así las características que determinan la naturaleza jurídica de una norma reglamentaria según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la doctrina aludida. Además, no se limita a aportar pautas de actuación a los inferiores jerárquicos con objeto de dirigir la actividad administrativa y de ejecutarla, sino, más bien, de innovarla y completarla creando para ello nuevas obligaciones como se verá después.

Sin embargo, la Instrucción no alcanza el rango de una norma reglamentaria como ha quedado señalado anteriormente.

Por lo tanto, el Ararteko considera que la Instrucción del Departamento de Educación debería tener un rango normativo distinto para poder desplegar los efectos jurídicos que pretende y para poder, en su caso, respaldar jurídicamente la obligatoriedad del personal empleado del departamento de relacionarse por vía electrónica con la administración a la cual se encuentra vinculada.

6. A modo de refrendo de lo anterior, cabe citar la [Ley 6/2022](#), de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General de Euskadi, que define el concepto de disposición normativa de carácter general en el [artículo 3](#) del siguiente modo:

“1. A los efectos de esta ley, se entienden por disposiciones normativas de carácter general las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, adoptan la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden, y contienen normas jurídicas que innovan el ordenamiento jurídico, sirviendo de fundamento para una pluralidad de actos durante un lapso de tiempo determinado o indeterminado”.

El artículo citado dice en el apartado 4 con respecto a las instrucciones:

“4. Quedan excluidas del procedimiento dispuesto en esta ley las instrucciones u órdenes de servicio que se dicten a fin de aclarar la interpretación o facilitar la aplicación de disposiciones de carácter general, si bien serán objeto del informe jurídico emitido por la asesoría del departamento correspondiente que las proponga o adopte”.

A juicio del Ararteko, la Instrucción del Departamento de Educación no busca aclarar la interpretación o facilitar la aplicación de una disposición de carácter general dictada por la administración, sino que impone el medio electrónico, y para ello directamente desarrolla la legislación básica en materia de administración electrónica e innova el ordenamiento en la medida en que establece medios de



identificación electrónicos o portales de acceso distintos a los contemplados en la LPAC y en el Decreto de administración electrónica y atención ciudadana de Euskadi.

Por ejemplo, la Instrucción regula un portal de acceso para realizar trámites denominado Hezigunea *"donde se habilitará para cada procedimiento o trámite el enlace o banner correspondiente a tal efecto"* y al cual se podrá acceder introduciendo usuario y contraseña, certificados digitales habilitados a tal efecto, mediante xlnets.

Así, se crea un primer nivel de acceso a la tramitación para todo empleado o empleada pública o contratada por la administración educativa cuyo funcionamiento no se aclara ni hace referencia a ninguna otra norma o disposición anterior porque ya se encuentra en funcionamiento en la actualidad.

Este acceso inicial, describe reglas distintas a los sistemas de identificación y firma en los términos establecidos en los [artículos 9 y 10](#) LPAC o [69 y siguientes](#) del Decreto de administración electrónica y atención ciudadana de Euskadi. Y ello por cuanto la legislación básica no regula la necesidad de crear un acceso previo a la tramitación, es decir, si es posible identificarse mediante un sistema electrónico de acuerdo con los sistemas previstos en el artículo 9 LPAC, éste resultaría un medio válido en derecho para acreditar la identidad de las personas a través de medios electrónicos, sin necesidad de realizar ningún paso previo.

En otro apartado, la Instrucción hace referencia a un portal de la persona empleada en los siguientes términos: *"En relación con aquellos trámites habilitados en el portal del empleado EIZU que se encuentra disponible en los centros de trabajo del personal incluido en el ámbito subjetivo de la presente instrucción, se seguirán realizando en los mismos términos que se realizaban hasta ahora"*. Párrafo que parece mantener una forma de interacción con la administración diferente a la planteada en la propia Instrucción, lo cual, a juicio del Ararteko, puede comportar inseguridad jurídica sobre los medios de acceso, identificación y firma en el sistema electrónico, dado que no se regulan en la Instrucción ni consta referencia alguna al modo de conocerla.

Por otro lado, resulta destacable que, para fundamentar la creación de medios de identificación en el procedimiento basados en un registro previo, el artículo 5 de la Instrucción hace referencia a **legislación derogada** como el Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos y el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.





Además, el apartado 3 del citado artículo 5 de la Instrucción indica que, en el caso del acceso a otro canal denominado EIZU, el sistema de identificación será diferente y *“contará con su propio sistema de claves concertadas, en la que se regularán los términos y condiciones para su uso”*. Sistema que contrasta con lo previsto el [apartado 2 del artículo 9](#) de la LPAC, que establece que cualquier sistema de identificación basado en un registro previo como usuario, debe garantizar que sea posible la identificación, para todo procedimiento, mediante certificados electrónicos cualificados de firma electrónica o de sello electrónico expedidos por prestadores de servicios de certificación. Posibilidad de acceso mediante otros medios de identificación electrónica que no parece preverse en el citado artículo 5.3 de la Instrucción y que, además, traslada a un momento futuro su regulación, cuando ya funciona en la actualidad.

Con todo, también los artículos siguientes de la disposición regulan aspectos controvertibles que aparentemente innovan la legislación básica en materia de administración electrónica.

Así, se dice que tanto los datos para recibir avisos de notificaciones como las notificaciones en sí mismas, se realizarán a través del apartado “mi carpeta” de la sede electrónica de Gobierno Vasco. Por lo tanto, surge la duda de si toda la tramitación del procedimiento administrativo se efectuará por el Departamento de Educación a través del entorno “mi carpeta” de la sede electrónica o bien en el canal Hezigunea, en Eizu, o en todos los entornos indistintamente. Por ejemplo, cuando el artículo 9 de la Instrucción dice con respecto a la inadmisión y subsanación que:

“A partir de la entrada en vigor de la presente Instrucción, el personal incluido en el ámbito subjetivo del artículo segundo tendrá que realizar todos los trámites relacionados con el ámbito objetivo de la presente instrucción a través de los procedimientos electrónicos habilitados en el portal Hezigunea.

No se aceptará ninguna solicitud, queja ni reclamación/recurso que no haya sido presentada por medios telemáticos a través del portal Hezigunea habilitado para tal efecto.

Tampoco se admitirán a trámite aquellas solicitudes, quejas o reclamaciones/recursos presentados a través del Registro General del Gobierno Vasco <https://www.euskadi.eus/registro-electronico-general/web01-sede/es/>”.

Del texto citado parece desprenderse que el acceso a la notificación se producirá en la sede electrónica www.euskadi.eus y, sin embargo, la presentación de un recurso, por ejemplo, deberá realizarse a través de Hezigunea o Eizu, en una plataforma electrónica distinta y con funcionamiento distinto. Situación que, a los ojos de esta institución, contraviene un principio de la administración electrónica como es el de homogeneización previsto en el [artículo 68](#) de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco, por cuanto la administración debe *“simplificar*





los servicios y procedimientos electrónicos a través de una interfaz homogénea, facilitando a la ciudadanía el aprendizaje del uso de los servicios”.

Como conclusión, a juicio del Ararteko, los ejemplos antedichos parecen innovar la normativa básica en materia electrónica al crear medios de identificación y firma, así como plataformas y medios de tramitación de los procedimientos diferentes a los regulados en la legislación básica o en aquella aplicable al Gobierno Vasco.

Por lo tanto, el Departamento de Educación del Gobierno Vasco ha dictado, nominalmente, una Instrucción que en realidad constituye una auténtica disposición reglamentaria con vocación de perdurabilidad y permanencia, y no de mera interpretación de la actividad administrativa, pero sin revestir el rango normativo adecuado.

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

RECOMENDACIÓN

Que defina y habilite distintos medios y canales de presentación de consultas y quejas, tanto presenciales como electrónicos, en tanto en cuanto se trata de actuaciones que no comportan una tramitación administrativa que deba efectuarse obligatoriamente a través de medios electrónicos; que elabore una disposición de rango reglamentario si considera que debe obligar al personal empleado público a utilizar medios electrónicos para realizar trámites y actuaciones en los procedimientos administrativos del Departamento de Educación.

