



Resolución 2023R-1452-23 del Ararteko, de 4 de octubre de 2023, que recomienda al Departamento de Educación del Gobierno Vasco que defina los medios y canales para atender y presentar consultas de personas trabajadoras del departamento y regule, 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 ante la falta de respuesta de la administración a sus consultas de índole laboral y ante la imposibilidad de plantear las mismas a través de medios presenciales.

La persona reclamante, en su condición de funcionaria, se encuentra adscrita a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), organismo encargado de prestar asistencia sanitaria y social al citado personal funcionario. En su queja al Ararteko explicó que en diciembre cumplirá 60 años y que deseaba solicitar la jubilación voluntaria.

Ante las dudas que le generaba la tramitación de la solicitud y su situación actual de baja, la reclamante describe que el pasado 1 de marzo de 2023 preguntó a través de correo electrónico por la posibilidad de ser atendida a través de medios presenciales por personal del Departamento de Educación del Gobierno Vasco.

Desde la dirección electrónica arretahbizkaia@euskadi.eus el departamento, le contestó que *“la información general sobre jubilación para los que sois de MUFACE es que para solicitarla tienes que presentar con una antelación de 3 meses a la fecha de jubilación tu solicitud, fotocopia del DNI y partida de nacimiento literal. Si tienes preguntas más concretas te puedes poner en contacto con personal de secundaria (bizkaiah@euskadi.eus) que es el que te corresponde pero has de saber que no dan cita previa para tratar estos temas. Escríbeles un correo con tus dudas o indícales un teléfono para que te llame la persona que tramita jubilaciones. La persona que en estos momentos tramita las jubilaciones de secundaria se llama xxxxx y está en este teléfono xxxxxxxx”*.

Posteriormente, detalla la persona reclamante que llevó a cabo las siguientes gestiones.

Primero. Llamó en numerosas ocasiones al teléfono indicado, pero no obtuvo respuesta en ningún momento.





Segundo. Escribió al correo electrónico bizkaiabh@euskadi.eus, pero no recibió contestación a sus dudas y, además, fue conminada a utilizar *tramitagune* para plantear su consulta.

Tercero. Así, utilizó el canal denominado *tramitagune*, el cual tiene, al parecer una denominación específica conocida como *komunikabide*¹, para plantear sus consultas en fechas 5 de mayo y 17 de mayo de 2023, si bien no recibió tampoco respuesta a las mismas.

Cuarto. Finalmente, recibió contestación el 22 de mayo de 2023 a otra consulta que planteó en fecha 19 de mayo de 2023 a través del citado canal *tramitagune*. La respuesta indicaba que *“Actualmente, en cumplimiento de la instrucción de 27 de marzo de 2023 de la Directora de Gestión de Personal todos los trámites consultas y presentación de documentos en el Departamento de Educación deberá realizarse por los medios telemáticos habilitados al efecto. Por lo que no podemos darte cita presencial para entregar dicha documentación en mano”*.

En definitiva, la persona reclamante concluyó su escrito de queja al Ararteko exponiendo que no recibió respuesta a sus consultas y que desconocía el motivo por el cual no se le permitía ser atendida vía presencial para informarse sobre los trámites, datos y documentos que debía presentar para gestionar la solicitud de jubilación voluntaria.

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 en la requiriendo conocer:

- El motivo por el cual la persona funcionaria de ese departamento no puede ser atendida a través de medios presenciales para consultar aspectos sobre su voluntad de jubilarse.
- El motivo o causa por la cual ese departamento no atiende por vía telefónica ni por correo electrónico las consultas y dudas de índole laboral planteadas por la persona reclamante ante su voluntad de jubilarse.
- El motivo por el cual ese departamento obliga a la persona reclamante a utilizar el canal electrónico *tramitagune/komunikabide* para plantear consultas de índole laboral.
- Una descripción detallada sobre los canales y medios habilitados por esa administración tanto presenciales como electrónicos para atender dudas y consultas de índole laboral del personal que trabaja para ese departamento y en su caso, una copia del protocolo, manual o documento que detalle su funcionamiento, composición y recursos destinados para su gestión.

¹ <https://www.euskadi.eus/personal-obligacion-de-relacionarse-por-medios-telematicos/web01-a2hlang/es/>



- Cualquier otra información adicional o aclaración sobre las actuaciones que esa administración haya practicado o prevea practicar para responder adecuadamente a la persona reclamante.

3. Posteriormente, tuvo entrada en el registro de esta institución el informe de respuesta de la administración que señala, en primer lugar, que la persona reclamante había remitido el 13 de junio de 2023, a través de *tramitagune*, toda la documentación para tramitar su jubilación y que se encontraba ya en fase de tramitación.

En segundo lugar, en respuesta a la cuestión formulada por el Ararteko relativa al motivo por el cual la persona funcionaria no ha podido ser atendida a través de medios presenciales para consultar aspectos sobre su voluntad de jubilarse, el departamento indica que:

“En desarrollo de la obligación legal que impone la ley desde el 2015 el lunes 17 de abril de 2023 entró en vigor 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, publicada en el BOPV del miércoles 5 de abril. Dicha instrucción aclara este punto en sus primeros párrafos:

.... 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».

En el ámbito de la Administración General de la CAE y su Administración institucional, el Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica, modificado por el Decreto 55/2020, de 21 de abril, regula los servicios electrónicos que se definen como el «conjunto de actividades encaminadas, de forma eficaz y eficiente, a satisfacer una necesidad, derecho o deber de una persona usuaria externa (ciudadanía, empresas, otras Administraciones...) o usuaria interna (empleada pública), mediante la combinación del uso intensivo de los medios de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), de la identificación y autenticación electrónica, de la digitalización de la información multimedia, de un enfoque autoservicio/autogestión, del rediseño de procesos, de la adecuación de la





normativa, y de la racionalización de los recursos humanos y materiales en los procedimientos asociados»

El artículo 7 del mencionado Decreto 21/2012 crea la sede electrónica de la Administración Pública de la CAE, que es el espacio electrónico donde se publicarán los servicios electrónicos y la información que requiera especiales garantías de seguridad, calidad y responsabilidad.

Asimismo, el artículo 53 de este mismo Decreto señala en su apartado 1 que: «La Administración pondrá a disposición de las personas interesadas un servicio electrónico en la sede electrónica, donde estas puedan consultar la información acerca del estado de tramitación de los procedimientos».

Por su parte, el apartado 1 del artículo 24 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco indica que: «Los órganos superiores y los órganos directivos impulsarán y dirigirán la actividad administrativa mediante instrucciones, circulares y órdenes de servicio.»

Por todo ello, se procede a determinar y concretar los canales a través de los que el personal docente del Departamento de Educación deberá materializar la referida obligación legal contemplada en el artículo 14.2.e) de la Ley 39/2015

Dicha instrucción, en su Artículo 4. – Portal de acceso de Hezkuntza, dice:

Todos los trámites que realice el personal incluido en el ámbito subjetivo de la presente instrucción relacionados con su condición de empleada o empleado o público o contratado por la Administración, se realizarán a través del portal de acceso de Hezkuntza denominado Hezigunea, donde se habilitará para cada procedimiento o trámite el enlace o banner correspondiente a tal efecto.

El enlace de acceso a Hezigunea será <https://hezigunea.euskadi.eus/eu/inicio...>”.

Cabe destacar que el texto transcrito más arriba invoca la Instrucción del departamento como norma aplicable para justificar su actuación y también al Decreto 21/2012 de Administración Electrónica de Euskadi, norma que, a la fecha de emisión del informe de la administración colaboradora, ya se encontraba derogada una vez de que se produjo la entrada en vigor 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 fecha 1 de julio de 2023. Aspecto que se abordará en las consideraciones.





La administración, en su informe de respuesta al Ararteko, señala, además, en relación con el motivo o causa por la que aparentemente la persona reclamante no fue atendida a través de medios telefónicos, que, aun cuando existe la obligación de relacionarse con la administración por vía electrónica, de acuerdo con lo dispuesto en la Instrucción, *“el departamento atiende vía telefónica a las personas. Aseverar lo contrario no hace honor a la verdad pero ocurre que las llamadas son muy numerosas y puede darse el caso de que las personas destinadas a la atención telefónica estén atendiendo otras llamadas o cerrando las tramitaciones que las llamadas suponen”*.

Con respecto al motivo por el cual el departamento obliga a la persona reclamante a utilizar el canal electrónico *tramitagune/komunikabide* para plantear consultas de índole laboral, la administración subraya que la Instrucción de 27 de marzo de 2023 ya aporta la respuesta, y que la misma regula los canales y medios habilitados para atender dudas y consultas de índole laboral del personal que trabaja para ese departamento.

Finalmente, ante la solicitud del Ararteko de una copia del protocolo, manual o documento que detalle el funcionamiento, composición y recursos destinados para la gestión de los canales y medios habilitados tanto presenciales como electrónicos para atender dudas y consultas de índole laboral del personal que trabaja para el departamento, la administración colaboradora apunta que la Instrucción de 27 de marzo de 2023 regula los mismos y por lo tanto, no aporta ni copia ni documento específico suplementario 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, la administración refiere que 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) 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 su artículo 1, el objeto de la disposición parece extender su





aplicación a todo el personal del Departamento de Educación del Gobierno Vasco por razón de su condición de empleada o empleado público. Además, el artículo 2º 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. La redacción de la disposición parece pues generar cierta inseguridad jurídica.

2. En relación con la queja descrita en los antecedentes, señala el Departamento que los canales y medios regulados en la Instrucción del Departamento de Educación son aquellos que el personal trabajador deberá utilizar a la hora de plantear consultas. En relación con esto, el Ararteko estima oportuno analizar y exponer consideraciones sobre los aspectos siguientes:

- El concepto de consulta, a la luz de la Instrucción del Departamento de Educación y sus efectos.
- La obligatoriedad de plantear consultas sobre el funcionamiento de los servicios ofrecidos al personal trabajador del Departamento exclusivamente a través de medios electrónicos, contrastando las obligaciones contempladas en la citada Instrucción con los elementos fundamentales de la legislación vigente en materia de administración electrónica.
- La naturaleza jurídica de la Instrucción con el fin de determinar su encaje jurídico y el alcance de los efectos que pretende desplegar.

2. Tal y como se desprende de los antecedentes, la persona reclamante presentó una consulta sobre cómo proceder para presentar la documentación que le permitiese gestionar su próxima jubilación. La administración le respondió que, en base a lo previsto en la [Instrucción del Departamento de Educación](#), únicamente podía presentar la misma a través de medios electrónicos.

La Instrucción citada remite, ya en su título, al concepto de **procedimiento administrativo común electrónico** a seguir en todos los trámites y actuaciones a realizar por razón de su condición de personal obligado.

Ahondando en el cuerpo de la disposición, el Ararteko observa que la Instrucción no define el concepto de consulta, ni vincula, por lo tanto, la existencia de una "consulta" a un tipo de actuación regulada en el ámbito de aplicación objetivo de la disposición (artículo 3).

Asimismo, tampoco define cuál es el concreto canal o medio electrónico para presentar una consulta. Como consecuencia, en el caso planteado en la queja, la administración rechaza la consulta presentada por la persona reclamante a través del registro electrónico general de la administración general de Euskadi, señalando





que, *“de acuerdo con la Instrucción de 27 de marzo, todos los trámites, consultas y presentación de documentos, deben realizarse por medios telemáticos”*, pero sin facilitarle más información sobre el canal adecuado.

De este modo, si una consulta no inicia una tramitación sujeta a un procedimiento establecido porque no se define en la Instrucción, la duda emerge a la hora de conocer cuál es el medio adecuado para presentar consultas o, en su caso, otras actuaciones (sugerencias, agradecimientos ...) relativas al funcionamiento de los servicios ofrecidos al personal del departamento de educación.

El [artículo 14](#) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas 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”. El subrayado es del Ararteko.

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”*.

Sin embargo, la consulta planteada por la persona reclamante no parece una actuación sometida a las reglas del procedimiento administrativo que requiera dictar actos administrativos por parte de la administración.

Así parece interpretarlo el propio Departamento de Educación de Gobierno Vasco cuando define el concepto de consulta y sus efectos en la página web denominada *“Personal. Obligación de relacionarse por medios telemáticos”* disponible en el siguiente enlace de internet <https://www.euskadi.eus/personal-obligacion-de-relacionarse-por-medios-telematicos/web01-a2hlang/es/>, en los siguientes términos:



“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.*

En definitiva, es la propia administración la que considera que una consulta no genera expediente ni trámite administrativo. Por ello, no parece oportuno obligar a su presentación 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.

Por otro lado, la Instrucción del Departamento de Educación no parece determinar **reglamentariamente** la forma de presentación de una consulta. La necesidad de una regulación reglamentaria de este proceder, entre otros trámites y actuaciones, merece destacarse y se abordará de manera específica en las siguientes consideraciones.

3. No obstante lo anterior, la respuesta de la administración a la petición de colaboración del Ararteko incide en que las consultas planteadas por el personal trabajador del Departamento se encuentran sometidas a las reglas del procedimiento administrativo de acuerdo con la Instrucción del Departamento de Educación. En esa tesitura, quizá deba tenerse en cuenta lo previsto en el 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 de Euskadi) cuyo [artículo 3](#) establece con respecto al ámbito de aplicación en el apartado 4:

“4. Los ámbitos de la administración educativa, la administración de justicia y Osakidetza-Servicio vasco de salud, se registrarán por su normativa específica y serán de aplicación supletoria las previsiones contenidas en el presente Decreto. No obstante, el presente Decreto será de aplicación en los títulos VI, VII, VIII y XI, en sus procedimientos sujetos al derecho público”. El subrayado es del Ararteko.



El título VI del decreto relativo a los servicios y procedimientos electrónicos se encuentra incardinado el artículo 56 que redactado como sigue:

“Artículo 56 Prestación proactiva de servicios personalizados.

- 1. El órgano competente en servicios electrónicos, en coordinación con el órgano competente en atención a la ciudadanía, impulsará la personalización de las consultas de la ciudadanía en la web «euskadi.eus» y en la sede electrónica, así como una oferta proactiva de servicios personalizados a la ciudadanía.*
- 2. A los efectos de este Decreto, se entiende por servicio proactivo y personalizado el servicio electrónico que tiene como finalidad informar a las personas, de manera predictiva y anticipada, sobre los servicios públicos a los cuales pueden acceder.*
- 3. Los servicios proactivos y personalizados se prestarán a la ciudadanía en base a la información obtenida y elaborada, garantizando la protección de datos personales y el conjunto de sus derechos y libertades”.*

Es decir, cabrían dos alternativas:

- O bien desarrollar una regulación específica para realizar consultas sobre el funcionamiento de los servicios ofrecidos al personal trabajador, incluido el canal electrónico, puesto que la instrucción no detalla la forma y el medio electrónico específico a través del cual presentar las mismas,
- O bien atenerse a lo previsto en el Decreto de administración electrónica y atención ciudadana de Euskadi en vigor, admitiendo, de este modo los canales actuales de presentación de consultas ofrecidos para el resto de la ciudadanía.

En todo caso, el Ararteko considera que aportaría seguridad jurídica 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 generales² 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.

² Ver definición de niveles de atención ciudadana: [art. 20.1](#) del Decreto de administración electrónica y atención ciudadana de Euskadi



Todos estos canales pueden ser complementarios y adecuados para ofrecer un servicio básico de atención de consultas, dudas, aportar 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 efectiva consolidación, adecuada utilización y seguridad jurídica a los correos electrónicos y teléfonos generales que fueron utilizados por la persona reclamante para exponer sus dudas y consultas.

4. 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.

El [artículo 14](#) de la LPAC citado en la Instrucción del Departamento de Educación efectivamente 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”. 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”.

La reiterada Instrucción fue dictada por la Dirección de Gestión de Personal, 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 Cuesta³, *“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 febrero⁴, 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*

³ ENTRENA CUESTA, RAFAEL. Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Tecnos, 1988.p.154.

⁴ [ECLI:ES:TC:1986:26](#)

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 junio⁵ 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 incluíbles en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

(...)”. El subrayado es del Ararteko.

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

La sentencia del Tribunal Supremo 262/2018⁶, 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

⁵ [ECLI:ES:TS:2013:3388](#)

⁶ [ECLI:ES:TS:2018:262](#)

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". El subrayado es del Ararteko.

Tomando como base la citada sentencia, Ana Isabel Martín Valero⁷, 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:

"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.

⁷ MARTIN VALERO, Ana Isabel. Actualidad Administrativa, Nº 6, Sección Ejercer en forma y plazo, Junio 2021, Wolters Kluwer.

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. Precisando 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.

Visto 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 en el ámbito territorial de Euskadi 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, 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.

5. 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”.

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 cierta 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, en el apartado 3 del citado artículo 5 de la Instrucción, se 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 <https://www.euskadi.eus/hasiera/> 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.

Con todo, en lo concerniente a la persona reclamante, el Ararteko constata que se ha visto obligada a utilizar un sistema electrónico para presentar una mera consulta cuya forma de presentación no se regula en la Instrucción del Departamento de Educación. Disposición que tampoco contempla la creación de canales de información que le faciliten cumplir con la obligación de relacionarse por vía electrónica con ese Departamento, por ejemplo, telefónicos, por redes sociales o correo electrónico.

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 atienda las consultas planteadas por la persona reclamante a través del canal que elija para relacionarse con la administración.
- Que defina y, en su caso, regule, la forma y los canales de presentación de consultas del personal trabajador del Departamento de Educación.
- Que identifique con claridad aquellos canales de información destinados a facilitar el acceso a los servicios electrónicos de uso obligatorio por el personal trabajador del Departamento de Educación.
- Que regule, mediante una disposición con rango reglamentario, la obligación de utilizar medios electrónicos para las personas trabajadoras del Departamento de Educación interesadas en los procedimientos administrativos.

