



Resolución 2023S-446-23 del Ararteko, de 2 de junio de 2023, que sugiere al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno de Gobierno Vasco que reflexione sobre posibles mejoras en el procedimiento de concesión del bono digital de ayudas económicas destinadas a colectivos vulnerables.

Antecedentes

1. El Ararteko admitió a trámite una queja en la que su promotor solicitaba la intervención de la institución con motivo de la, a su juicio, arbitrariedad del Gobierno Vasco para otorgar la ayuda del Bono Digital.

2. Refiere la persona reclamante que solicitó el bono digital convocado para colectivos vulnerables de acuerdo con las bases reguladoras del programa establecido mediante la [Orden de 14 de julio de 2022, de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno](#), por la que se aprueban las bases reguladoras y la convocatoria del programa de emisión de bonos digitales para colectivos vulnerables, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – financiado por la Unión Europea – NextGenerationEU. Programa ÚNICO Bono Social (en adelante, Orden reguladora del bono digital).

3. Mediante resolución del órgano competente del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco le fue notificada a la persona reclamante la concesión de la ayuda solicitada para la obtención del bono digital. La resolución indicaba que, para poder percibir un descuento en la factura emitida por la operadora de telecomunicaciones, el interesado debía elegir entre aquellas registradas por la administración general vasca: LOWI (Vodafone Enabler España S.L.) o Euskaltel S.A. (MasMóvil).

4. Explica la persona reclamante que no es cliente de ninguna de esas operadoras indicadas en la resolución por lo que, si desea disfrutar del bono de ayuda, debería cambiar de operador, lo cual comportaría gastos y penalizaciones debido a la extinción unilateral de la relación contractual antes del fin del plazo de permanencia. En consecuencia, concluye el reclamante que, en esas circunstancias, no le compensa el disfrute del bono social.

5. A la vista de los hechos expuestos en la queja, el Ararteko remitió una petición de colaboración al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco describiendo la situación de la persona reclamante y además se anticiparon aspectos a considerar y reflexionar con objeto de aclarar y en su caso, facilitar una adecuada respuesta a la persona reclamante.





En concreto, este Ararteko consideró oportuno señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en el preámbulo de la norma de convocatoria de ayudas, la finalidad de éstas es la de **impulsar la transformación digital y procurar una conectividad adecuada con el fin de evitar la brecha digital entre zonas rurales y urbanas, y además ayudar a colectivos vulnerables y evitar su exclusión social.**

En el contexto señalado, el Ararteko apuntó que quizá el control y justificación de las ayudas y, por lo tanto, de las nuevas contrataciones o incrementos de velocidad contemplados en la disposición, se podrían sustanciar en una actuación posterior de comprobación, la cual podría ser llevada a cabo por la administración concedente, de acuerdo con el artículo 15 de la Orden de 14 de julio de 2022 del programa de bono digital, sin condicionar la contratación de nuevos servicios o el incremento de la velocidad de conexión a dos únicos operadores de telecomunicaciones.

Además, en su petición de la colaboración, el Ararteko solicitó a la administración que aportara información sobre los siguientes extremos:

- las causas o motivos que determinaban la atribución a dos únicos operadores la gestión del descuento en la factura referentes al bono digital y sustanciada en base a la captación de contrataciones y actuaciones de cada beneficiario;
- si la administración había previsto alguna fórmula que evitase la penalización de los posibles beneficiarios del bono social ante la rescisión contractual del vínculo con su operadora actual y, en su caso, de qué forma podría aplicarse al promotor de la queja;
- el posible análisis realizado por la administración respecto a la eventual existencia de una restricción de la libre competencia regulada en la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones;
- el análisis realizado por ese departamento sobre posibles actuaciones de control “a posteriori” en base al artículo quince de la Orden de 14 de julio de 2022 del programa de bono digital.

6. En respuesta a la solicitud de colaboración realizada el departamento concernido comunicó al Ararteko la legislación aplicable al programa de ayudas convocado y en concreto, que el [Real Decreto 989/2021, de 16 de noviembre](#), por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución del programa de emisión de bonos digitales para colectivos vulnerables, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el que se basa la orden publicada por Gobierno Vasco, ya establecía que los operadores que desearan colaborar con el programa





del bono digital para colectivos vulnerables debían inscribirse en el registro de operadores-colaboradores habilitado por la comunidad autónoma correspondiente.

Explica la administración que, mediante la publicación de la disposición autonómica citada, Orden reguladora del bono digital, se invitó a todas aquellas operadoras que así lo desearan a participar en el presente programa de ayudas, concediéndoles para su inscripción un plazo de 5 días y que únicamente dos operadoras presentaron la correspondiente solicitud.

Por otro lado, en cuanto a las posibles penalizaciones que podrían tener las personas beneficiarias de las ayudas por su desvinculación contractual con las operadoras no participantes del programa, la administración remite a lo dispuesto en el Real Decreto estatal anteriormente citado.

La administración finaliza su escrito de respuesta señalando que toda la tramitación del expediente y de las ayudas se está llevando a cabo en virtud de lo previsto en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España y en su normativa de desarrollo.

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

Consideraciones

1. Como se desprende de los antecedentes anteriormente descritos, la queja planteada por la persona reclamante versa sobre una posible arbitrariedad de la administración en relación con la concesión del llamado "bono digital", destinado a colectivos vulnerables de conformidad con la orden reguladora de la citada prestación económica.

Esta institución, a la vista de los hechos descritos, las disposiciones aplicables al supuesto, y las explicaciones emitidas por la administración, no aprecia incumplimiento alguno del principio de legalidad, en la medida en la que, en apariencia, se ha cumplido la normativa reguladora del programa y la persona reclamante ha obtenido una resolución estimatoria de su solicitud de ayuda para beneficiarse de una minoración económica en la factura emitida por el operador-colaborador del programa bono digital. Por lo tanto, este Ararteko considera que no se ha producido arbitrariedad de la administración en el marco de la tramitación administrativa de la solicitud del reclamante.





2. Sin perjuicio de lo anterior, a tenor de la información y documentación obrante en el expediente, tras el análisis realizado por el Ararteko, parece útil someter a la consideración del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno de Gobierno Vasco la posibilidad de llevar a cabo una reflexión acerca de las cuestiones que se exponen a continuación.

En primer lugar, cabe destacar que la administración, en su respuesta a la petición de colaboración formulada por esta institución, indicó que la publicación de la Orden reguladora del bono digital en el Boletín Oficial del País Vasco fue el medio elegido para que las operadoras de telecomunicaciones conociesen el programa de concesión de ayudas y los términos para registrarse como colaboradoras de dicho programa.

Además, ante las posibles penalizaciones que pudieran sufrir las personas beneficiarias dispuestas a cambiar de operador para beneficiarse de la ayuda concedida, el departamento indicó que se atiene a la norma¹ estatal reguladora del bono digital.

A la luz de estas respuestas, el Ararteko tiene a bien expresar su preocupación ante la posibilidad de que las medidas de aplicación del “bono digital” no sean ni efectivas ni eficaces a la hora de alcanzar el fin de interés público perseguido por la administración, esto es, el de ayudar a los colectivos vulnerables, es decir, que las ayudas económicas efectivamente beneficien realmente a personas en situación de vulnerabilidad.

Cabe recordar que, según el preámbulo de la orden reguladora del bono digital, la finalidad de la disposición es *“reducir la brecha digital de acceso y capacidad de uso de redes para evitar exclusiones sociales que se producen, especialmente entre los colectivos más vulnerables”*.

En este contexto, este Ararteko considera que quizá la administración podía haber adoptado e impulsado otras medidas más enérgicas y eficaces tendentes a la difusión del programa, con objeto de evitar cambios y altas de operadora y, en último término, penalizaciones por el desistimiento de vinculaciones contractuales en vigor de personas beneficiarias de ayudas.

Cabría completar este argumento con la hipótesis de que, si ninguna operadora se hubiera presentado y registrado como colaboradora con el citado programa de

¹ [Real Decreto 989/2021, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución del programa de emisión de bonos digitales para colectivos vulnerables, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.](#)



ayudas, quizá no habría existido posibilidad de tramitación de ayudas para esos colectivos vulnerables que necesitan apoyo económico y así, la norma habría quedado vacía de contenido.

Así las cosas, el Ararteko echa en falta otras aclaraciones y soluciones alternativas en torno a la situación de fondo que plantea la queja, es decir aquella situación en la cual el beneficiario se encuentra vinculado contractualmente con otra operadora que no participa del programa, y, como consecuencia, se ve penalizado si cambia de operadora, penalización que puede incluso superar el importe de la ayuda y provocar su desistimiento.

Consiguientemente, el procedimiento establecido para tramitar el bono digital es susceptible de provocar, por lo tanto, un resultado indeseable, una suerte de exclusión de potenciales beneficiarios de esta ayuda que, en las circunstancias descritas, se verán finalmente en la necesidad de desistir de la ayuda que les estaba destinada.

3. Por otro lado, el Ararteko considera que las ayudas destinadas a colectivos vulnerables establecidas en la orden reguladora del bono digital, es decir, a aquellas personas y unidades de convivencia perceptoras de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) o Ingreso Mínimo Vital (IMV) en la Comunidad Autónoma de Euskadi, deberían ser mejor conocidas por las administraciones competentes en materia de políticas sociales, las cuales están más cercanas a las situaciones de vulnerabilidad de la ciudadanía vasca. En ese sentido, parece oportuno que las finalidades perseguidas por ese departamento mediante la convocatoria de ayudas relativas al bono digital se engargen con las funciones del Sistema Vasco de Garantías de Ingresos y para la Inclusión², que es el conjunto de estructuras, prestaciones y servicios necesarios para promover y desarrollar la política de inclusión para prevenir y paliar el riesgo de exclusión personal, social y laboral de las personas.

De este modo, resulta oportuno sugerir a ese departamento que se lleven a cabo políticas y acciones colaborativas con el citado Sistema Vasco de Garantías de Ingresos y para la Inclusión que permitan la difusión y conocimiento de las ayudas destinadas a los colectivos vulnerables.

4. Con ánimo de colaboración, el Ararteko considera que pueden existir otras alternativas al actual modelo de concesión de ayudas contemplado en la Orden reguladora del bono digital.

² [Artículos 1 y 2 de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión](#)



Se trata de fórmulas que sustancian el control de los requisitos a un momento posterior y podrían evitar a los colectivos vulnerables la carga de cambiar de operadora de comunicaciones si no son clientes de aquellas registradas como colaboradoras. Por otro lado, las propias operadoras de comunicaciones podrían, de este modo, evitar la carga de facilitar la relación mensual de nuevos clientes y resúmenes de facturas, entre otros datos, tal y como se prevé en el [artículo 12 de la Orden reguladora del bono digital](#).

Esta sugerencia encuentra fundamento en lo previsto en la propia Orden reguladora del bono digital que establece que *“la persona interesada debe presentar una declaración responsable prevista en el Anexo VII de las bases para acreditar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 13 de la citada norma. Estos requisitos se exigen tanto para acceder a la condición de beneficiario como para mantenerse en ella hasta la liquidación de la subvención concedida, y que, por tanto, se verificará su respectivo cumplimiento al momento de efectuar la concesión y de realizar el pago. La Administración verificará de oficio que los beneficiarios se hallan al corriente en las obligaciones tributarias y con la seguridad social, salvo oposición expresa de estos, en cuyo caso, deberá aportar los certificados actualizados.”*

Según la doctrina, las declaraciones responsables sustituyen a los tradicionales actos administrativos autorizatorios. *“Le sirve al titular de la actividad como vehículo para informar sobre hechos positivos cuya probatura documental también supondría una carga de la que se libera al administrado, porque a la Administración le basta en principio con su mera declaración”³.*

Respecto a los efectos de la declaración responsable, su presentación permite, según cual sea el caso *“con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”⁴.*

Este es, justamente, según el Ararteko, el sentido o naturaleza de la declaración responsable, esto es, liberar al administrado de la presentación de documentos,

³ CUBERO MARCOS, J.I. 2013. *La comunicación previa, la declaración responsable y el procedimiento administrativo: especial referencia al establecimiento de actividades y a la prestación de servicios*. Cizur Menor (Navarra). Thomson Reuters Aranzadi.

⁴ GAVIEIRO GONZÁLEZ, Sonia. 2017. *Análisis de la jurisprudencia sobre las comunicaciones previas y declaraciones responsables de actividades*. Previsiones a la vista del artículo 69 de la Ley 39/2015. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer LA LEY 6275/2017.

eliminando cargas difíciles de soportar mediante la reducción de mecanismos de control previo del cumplimiento de requisitos⁵.

Cabe sintetizar el objeto y efectos de la declaración responsable haciendo referencia al FJ5º de la reciente sentencia del Tribunal Supremo 3360/2022 de 20 de septiembre⁶:

“De lo hasta ahora expuesto se infiere que, tras la implantación normativa del nuevo régimen liberalizador del acceso y ejercicio de las actividades de servicios, concretado -a los efectos que ahora nos interesan- en el artículo 69 de la Ley 39/2015, el inicio de la actividad se condiciona a una manifestación del sujeto que desea ejercer aquélla, comunicando a la Administración que cumple los requisitos exigidos legalmente para ello; y la Administración efectúa un control a posteriori para verificar que, efectivamente, se cumplen aquellos requisitos. La consecuencia del cambio de planteamiento normativo respecto de la situación anterior es clara: ahora no existe, propiamente, un procedimiento autorizatorio que, iniciado con una solicitud del sujeto, deba concluir con una resolución administrativa "otorgando permiso" a aquél para realizar la actividad pretendida. Al liberalizarse el ejercicio de la actividad, el sujeto puede dar comienzo a ésta, si cumple los requisitos legales, una vez comunique esta circunstancia a la Administración; y será entonces cuando la Administración lleve a cabo su actividad de control para verificar el ajuste de aquélla a la legalidad, de manera que si apreciara deficiencias en la comunicación presentada (o en la documentación correspondiente) podrá requerir del sujeto la oportuna subsanación e, incluso, en los supuestos previstos legalmente -véase el apartado 4 del artículo 69 de la Ley 39/2015- podrá llegar a declarar la ineficacia de la comunicación previa y determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

Quiere ello decir que si a estos efectos no existe ya, propiamente, un procedimiento sometido al régimen de autorización (esto es, un procedimiento que deba iniciarse con una solicitud del interesado y deba finalizar con una resolución favorable de la Administración), por haber sido sustituido normativamente por el régimen de la declaración responsable y la comunicación previa, lógico será concluir que existe una dificultad conceptual -más bien,

⁵ Artículo 9 de la [Directiva 2006/123/CE del parlamento europeo y del consejo de 12 de diciembre de 2006](#) relativa a los servicios en el mercado interior.

⁶ [ECLI:ES:TS:2022:3360](#)



imposibilidad- para aplicar directamente a la comunicación previa las causas de suspensión del plazo para resolver, que están previstas para aquellos procedimientos.”

Por lo tanto, cabría entender que la declaración responsable, tal y como la formula la administración en la disposición de concesión del bono digital, lleva al reconocimiento del derecho desde el momento de la presentación de la solicitud, de acuerdo con lo dispuesto en el [artículo 69](#) de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante LPAC). Esta regulación se completa con el [artículo 21.1](#) de la LPAC que exceptúa de la obligación de las administraciones públicas de dictar resolución y notificarla en los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la administración.

De este modo, la administración podrá requerir la presentación de documentación acreditativa de requisitos mediante un efectivo control *a posteriori* con objeto de simplificar la tramitación, verificación que se estima que podría hacer la administración ejerciendo las facultades de comprobación, control e inspección que le atribuye el ordenamiento a tenor del [artículo 4.2](#) de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Mediante esta fórmula, las personas beneficiarias podrían presentar en el momento requerido por la administración, entre otros documentos y requisitos, las facturas emitidas por cualquier operadora y así acceder a las cantidades económicas destinadas a los colectivos vulnerables. Este proceder, quizá permitiría a las personas beneficiarias un control de la legalidad de la actuación administrativa, y en su caso, impugnarla o combatirla. Esto evitaría que los colectivos vulnerables tengan que reclamar directamente ante las operadoras si se produce, por cualquier causa, un error en los descuentos a realizar en las facturas, función atribuida a las operadoras de telecomunicaciones-colaboradoras en la Orden reguladora del bono digital.

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 el Ararteko eleva al Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco, la siguiente



Sugerencia

- Reflexionar sobre las acciones que pueden ser adecuadas para difundir la existencia de las ayudas relativas al bono digital entre los servicios públicos destinados a la atención de las personas vulnerables.
- Realizar ajustes y remover obstáculos que faciliten el procedimiento de concesión de ayudas del bono digital con la finalidad de que se utilicen todos los fondos destinados a reducir la brecha digital entre los colectivos vulnerables.

