



Resolución 2020R-1034-18 del Ararteko, de 14 de julio de 2020, por la que recomienda al Organismo Autónomo Local de Viviendas Municipales de Bilbao que adopte medidas para la mejora del sistema de adjudicación de viviendas en régimen de arrendamiento de los barrios de Otxarkoaga y Bilbao la Vieja, correspondiente al programa de emancipación para jóvenes, con el fin de garantizar la igualdad de todas las personas solicitantes en futuras ediciones.

Antecedentes

1. Un ciudadano solicitó la intervención del Ararteko con motivo de su disconformidad con la gestión del Organismo Autónomo Local de Viviendas Municipales de Bilbao (en adelante VVMM) en garantizar la participación en términos de igualdad y concurrencia en la tercera edición del programa de adjudicación de vivienda de la línea 4 con el fin de fomentar la emancipación de las y los jóvenes en los barrios de Otxarkoaga y Bilbao la Vieja.

Según exponía el reclamante en su escrito de queja, fueron numerosos los problemas para acceder al contenido de la aplicación informática habilitada por VVMM para optar a la adjudicación de una vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento perteneciente al programa para la emancipación de jóvenes.

2. El sistema de adjudicación de las viviendas ofertadas se articulaba sobre una aplicación informática que, desde las 9:00 horas del primer día que se abría el plazo, permitía acceder con unas claves proporcionadas para observar las características básicas de cada una de las viviendas ofertadas, de tal manera que se pudiese reservar una para su posterior visita y suscripción del contrato de arrendamiento.

En ese sentido, relataba que VVMM había notificado inicialmente una clave errónea que impidió el acceso a la aplicación a primera hora de la mañana. Por ello, añadía, tuvo que ponerse en contacto telefónico con los servicios administrativos de VVMM y solicitar una nueva contraseña que resultara válida. Manifestaba que, tras varios intentos por parte del personal administrativo, derivaron la llamada al servicio informático para solventar el problema. Sin embargo, no fue hasta el transcurso de más de 40 minutos cuando se le facilitó una nueva contraseña válida para acceder al programa informático.

Este hecho concreto supuso, en opinión del promotor de la queja, que quedara sin opción alguna para la adjudicación de una vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento. Precisamente, señalaba que, una vez consiguió acceder, todas las viviendas estaban seleccionadas.

Por todo ello, y ante el malestar por la gestión del acceso a la aplicación informática, el mismo día de los hechos relatados, interpuso una queja formal





ante VVMM de Bilbao. En su escrito reiteró su disconformidad con la actuación del organismo autónomo local y se mostró contrario al sistema utilizado. En concreto, señaló que la gestión realizada por VVMM de Bilbao y su aplicación informática no garantizaron una adjudicación en términos de igualdad y concurrencia.

3. Con el fin de dar el trámite adecuado a la queja planteada, el Ararteko remitió una primera petición de colaboración a VVMM de Bilbao. En particular, se solicitaba información detallada sobre los siguientes extremos:
 - a) Los motivos concretos por los que el promotor de la queja no pudo acceder inicialmente a la aplicación informática y las causas por las que se notificó una clave que no resultó operativa.
 - b) Su opinión acerca de si el organismo autónomo local, con la utilización de esta aplicación informática, garantizó un sistema de adjudicación basado en principios de igualdad y concurrencia.
 - c) La consideración que le merecía la situación descrita por el reclamante y su opinión sobre la existencia de una prioridad temporal para resultar adjudicatario de una vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento.
 - d) El estado de tramitación en el que se encontraba queja presentada por el reclamante, con el envío, en su caso, de una copia de la contestación dictada y notificada por parte de VVMM.
 - e) Cualquier otra circunstancia que tenga relación con el objeto de la queja y que pueda resultar de interés para nuestra actuación.
4. En contestación al escrito de petición de información, tuvo entrada en el registro de esta institución un informe elaborado por el presidente de VVMM, en el que de forma sucinta señaló que:

“El relato que se efectúa no coincide con los datos que obran en poder de esta Administración:

- (...) recibió la comunicación para participar en el programa de referencia junto con unas claves de acceso y bases de funcionamiento.
- La clave de acceso era perfectamente operativa, sin embargo, por error en su introducción, o cualquier otra circunstancia no imputable al funcionamiento de la aplicación informática ni a Viviendas Municipales de Bilbao, el usuario bloqueó el acceso.
- La respuesta que se le ofrezca pondrá en su conocimiento esta circunstancia, conminándole, a que siga participando durante la vigencia del programa hasta que se agoten las viviendas existentes, sin perjuicio de la participación en futuras ediciones.





Dicho cuanto antecede, en este supuesto concreto, se cumplen las bases del programa y no existe falta de concurrencia o desigualdad”.

5. No obstante, el interesado argüía que la clave facilitada por el organismo autónomo local fue errónea, y que cuando accedió finalmente ese mismo día al contenido de la aplicación todas las viviendas habían sido ya seleccionadas y, por tanto, bloqueadas para posteriores personas interesadas.
6. Con el fin de clarificar algunos extremos que, con fundamento en lo expuesto, presentaban cierta contradicción, el Ararteko trasladó una segunda petición de colaboración a VVMM de Bilbao. En concreto, solicitó información sobre las siguientes cuestiones:
 - a) Una mayor aclaración sobre la existencia o no de una prioridad temporal para resultar adjudicatario de una vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento en el presente caso.
 - b) Información sobre la contestación que se dictó y se notificó por parte de VVMM al reclamante y, en su caso, copia de la misma.
 - c) Número de viviendas disponibles en la tercera edición del programa de arraigo para los barrios de Otxarkoaga y Bilbao la Vieja.
 - d) Un informe sobre el número de personas que accedieron a la aplicación informática habilitada para optar a dichas viviendas, y fecha y hora en la que se realizaron las reservas iniciales de las mismas.
 - e) Cualquier otra circunstancia que tenga relación con el objeto de la queja y que pueda resultar de interés para nuestra actuación.

Asimismo, formuló algunas consideraciones previas que, para evitar reiteraciones, se reproducen más adelante.

7. En respuesta a esta segunda petición de colaboración, recientemente ha tenido entrada en el registro de esta institución otro informe del presidente de VVMM. En el mismo, relata el objeto y requisitos generales del programa de emancipación para jóvenes, así como una explicación del sistema de tramitación informática para la adjudicación de las viviendas ofertadas entre las personas demandantes que se ha seguido en esta y anteriores ediciones del programa.

En cuanto a la edición del programa de emancipación para jóvenes objeto del presente expediente de queja y que fue impulsada por el Ayuntamiento de Bilbao, el informe expone que:

“La variable sustancial que persigue esta 3ª edición es la disposición de 2 viviendas en Bilbao La Vieja, y 43 en Otxarkoaga, haciendo un total de 45 viviendas.





Respecto a las bases se mantienen las mismas que fueron establecidas en la 2ª edición, en particular:

- *Contar el 1 de enero del 2018 con una edad inferior a 36 años.*
- *Empadronamiento en Bilbao con al menos 3 años de antigüedad, al momento de la publicación de las Bases en el BOB.*
- *Se reducen los ingresos ponderados a 13.000 euros con el fin de adaptar la demanda potencial al volumen de viviendas puestas a disposición.*
- *Se limita a 2 el número de miembros.*
- *Se contrae el cumplimiento de los requisitos actualizados en Etxebide, al momento de publicación del anuncio en el BOB.*
- *Se mejora la página web con la introducción de una declaración responsable de cumplimiento de requisitos del programa.*

[...] El número total de participantes fue de 715”.

Asimismo, VVMM da traslado a esta institución de las incidencias informáticas detectadas del programa de la tercera edición y de las medidas correctoras que se aplicaron, a saber:

“El mismo día de la apertura del programa, se reciben sucesivas incidencias en el servicio de Información respecto al funcionamiento del aplicativo que sustenta la adjudicación. Básicamente, las incidencias se recogen como deficiencias en el acceso mediante claves personales al aplicativo. Se restauran los accesos y se informa a los/as usuarios/as que existe un procedimiento de quejas y reclamaciones.

Inmediatamente se abre el correspondiente expediente para diligenciar lo ocurrido. Se interesan tres informes: a la entidad IDE (encargada del servicio web), Zamundi (encargada del marco subjetivo de los optantes del programa), y CIMUBISA (como mantenedor del hosting).

La conclusión de las diligencias practicadas circunscribe el error a 76 usuarios/as, que no pudieron acceder a la plataforma de adjudicación porque sus contraseñas contenían un error de carácter, consecuencia de la última actualización de contenidos que se realizó el 19 de abril.

En los tests de prueba, la selección de claves empleada no dio problemas de ejecución.

El servicio se restableció totalmente el mismo día de apertura del programa a las 12.30 horas.

Con el fin de subsanar el error, se procederá a la apertura de un nuevo programa de adjudicación que guarde la misma probabilidad o expectativa de adjudicación en proporción a las viviendas totales, con todos los usuarios/as afectados por dicho error (hayan accedido o no a la





aplicación). Dicho programa, guardará la debida publicidad y concurrencia, como si se tratara de un programa ordinario.

En términos de mejora, tanto para este programa restringido como para futuras ediciones, se establecerá un mecanismo de cambio de claves a cada usuario/a, que permita verificar su funcionamiento con anterioridad a su puesta en marcha.

Igualmente, con el fin de asegurar la debida transparencia se informará a todos/as los/as usuarios/as tanto de la incidencia ocurrida como de las medidas que se van a adoptar para mejorar el procedimiento y subsanar el error”.

Finalmente, ante la consideración previa trasladada por parte de este Ararteko en relación con una aparente contradicción entre las bases, sobre la existencia o no de una prioridad temporal que condicionase de forma directa la adjudicación de tales viviendas, el informe de respuesta concluye señalando que:

“Todo es mejorable, y la redacción de las bases no están exentas de crítica, pero no se aprecia ninguna contradicción en las mismas. Los dos párrafos seleccionados de esas bases no son antagónicos sino complementarios. No existió ninguna prioridad temporal predeterminada¹ entre los que accedieron. Es decir, todos y todas, el mismo día y a la misma hora tuvieron las mismas oportunidades. Y efectivamente, por ello el orden de acceso resultó determinante a la hora de efectuar una reserva. Hasta que se agotan las viviendas disponibles porque están ya reservadas. Análogo a lo que en multitud de subvenciones ocurre, que la demanda se agota (se cierra el programa, y no se admiten nuevas solicitudes) hasta cuando se consume el presupuesto, por ejemplo.

En conclusión: con respecto al principio de igualdad y concurrencia, todas las personas optantes tuvieron la misma oportunidad de acceder al programa en régimen concurrencial. Los criterios temporales de acceso que sí que condicionan la adjudicación fueron iguales y concurrentes en todos/as los/as optantes”.

Consideraciones

1. Primeramente, es justo resaltar que, tal y como refiere el informe de respuesta remitido a esta institución, el Organismo Autónomo Local de VVMM de Bilbao revisó las incidencias detectadas en el acceso mediante claves personales al aplicativo que permitía seleccionar las viviendas disponibles de la tercera edición del programa.

¹ Se mantiene el subrayado de la respuesta recibida.

En consecuencia, el informe recibido traslada que con fecha 12 de junio de 2018 se propuso la aprobación de una convocatoria extraordinaria *“con el fin de garantizar la igualdad de oportunidad sobre los/as usuarios/as que no pudieron acceder a la aplicación informática consecuencia del error en la clave de acceso en la tercera edición para la adjudicación de vivienda de la Línea 4 de emancipación para jóvenes del Programa de Arraigo para los barrios de Otxarkoaga y Bilbao la Vieja”*.

Esta institución no entrará a valorar, por tanto, los errores en las claves de acceso detectados por parte de VVMM de Bilbao. Por el contrario, como se puede extraer de la lectura de los antecedentes, la cuestión de fondo en la presente resolución girará en torno a si el sistema de adjudicación de las viviendas en régimen de arrendamiento del programa para la emancipación de jóvenes, en los barrios de Otxarkoaga y Bilbao la Vieja promovido por el Ayuntamiento de Bilbao, se llevó a cabo en términos de igualdad y concurrencia.

2. Tanto las condiciones de acceso al programa como el proceso de adjudicación de las viviendas ofertadas pertenecientes al programa para la emancipación para jóvenes se establecían en las *“Bases de la tercera edición para la adjudicación de vivienda de la línea 4 del programa de arraigo para los barrios de Otxarkoaga y Bilbao la Vieja, correspondiente a emancipación para jóvenes²”*.

Las referidas Bases establecen, en el apartado 2.5, lo siguiente en relación con las viviendas disponibles y la vigencia del programa:

*“El Programa asignará en cada momento las viviendas disponibles en atención a las necesidades generales del parque público municipal, inicialmente 42, de forma que la oferta de vivienda quedará condicionada por esta disponibilidad. El número de viviendas y la vigencia del programa serán por tanto variables en el tiempo, atendiendo a la disponibilidad y la evolución de las adjudicaciones consecuencia de la ejecución del Programa. **El plazo inicial de vigencia de la presente edición se extiende desde las 09.00 horas del día 15 de mayo de 2018 hasta las 24 horas del día 30 de junio del 2018, salvo que con anterioridad a dicha fecha, se agoten por su adjudicación³, las viviendas disponibles o en otro caso Viviendas Municipales en uso de las facultades que se reserva, adopte la decisión de suspender el mismo, por circunstancias sobrevenidas o de operatividad”**.*

² Bases publicadas en el Boletín Oficial de Bizkaia número 77, de 23 de abril de 2018.

³ El énfasis es del Ararteko.



El apartado 3.1, por su parte, añade las condiciones de acceso al programa, mediante la aplicación informática, y la forma en la que se permite reservar una determinada vivienda:

“Sólo se puede acceder al Programa mediante la tenencia de las claves de acceso e identidad remitidas por el OAL Viviendas Municipales, con carácter personal, sobre los últimos datos correspondientes al último fichero de demandantes de Etxebide recibido por Viviendas Municipales el día de publicación de las bases en el «Boletín Oficial de Bizkaia», y que permiten mediante una aplicación informática seleccionar la vivienda por la que la persona optante esté interesada, inspeccionar la misma, y en su caso, proceder a la suscripción del correspondiente contrato de arrendamiento”.

Asimismo, se establece más adelante que dicha aplicación informática faculta a las personas autorizadas y optantes a *“verificar la ubicación, plano y características de la vivienda”*, así como *“concertar una cita con los servicios de inspección de vivienda para visitar la vivienda seleccionada”* (punto 4.1).

Finalmente, con respecto al funcionamiento de la aplicación informática, el punto 4.2 de las Bases señala de forma expresa que:

“No existe prioridad temporal ni de ninguna otra índole para poder ostentar la condición de persona adjudicataria a través del acceso a la aplicación informática”⁴.

3. Al hilo de lo anterior, esta institución quisiera poner de relieve las disparidades apreciadas entre lo recogido en las propias bases y la documentación e información que obra en el presente expediente de queja.

Por un lado, el promotor de la queja mantenía que, dado que la clave facilitada por VVMM contenía algún tipo de error, cuando accedió finalmente al contenido de la aplicación, 40 minutos después de la apertura del mismo, todas las viviendas habían sido ya seleccionadas y, por tanto, bloqueadas para posteriores personas interesadas.

Por otro lado, si bien las bases de adjudicación de viviendas del referido programa establecían la inexistencia de prioridad temporal (punto 4.2), lo cierto es que el orden de acceso al contenido de la aplicación informática resultó a todas luces determinante a la hora de realizar una reserva y concertar una cita con los servicios de inspección de vivienda para visitar la vivienda seleccionada.

Así se deduce del criterio de prelación para la reserva de las viviendas en relación con la prontitud en el acceso a la aplicación informática. Es decir, el

⁴ El énfasis es del Ararteko.



plazo para visualizar y reservar una vivienda se abría a las 9:00 horas, pero la posibilidad del reclamante de resultar adjudicatario de una vivienda quedaba supeditada al hecho de que aún quedase alguna disponible para cuando finalmente pudiera acceder al aplicativo.

Asimismo, tal y como se ha señalado en el antecedente séptimo, la respuesta recibida por parte de VVMM de Bilbao menciona que:

“No existió ninguna prioridad temporal predeterminada entre los que accedieron. Es decir, todos y todas, el mismo día y a la misma hora tuvieron las mismas oportunidades. Y efectivamente, por ello el orden de acceso resultó determinante a la hora de efectuar una reserva. Hasta que se agotan las viviendas disponibles porque están ya reservadas”.

En ese sentido, parece oportuno señalar ahora que es cierto que el hecho de establecer un día y una hora concretos no supone una discriminación entre las personas solicitantes, pues *a priori* afecta a todas por igual. Pero teniendo en cuenta que la misma regulación prevenía de que efectuar una reserva dependería del número de viviendas disponibles, así como de la rapidez de las personas interesadas en acceder a la aplicación informática para su selección, cabe concluir que el sistema no resulta ser igualitario para todas las personas.

Por otra parte, si el criterio de prelación es la prontitud en la reserva de vivienda, no parece que la apertura del plazo para ello en fecha y hora laborales sea lo más adecuado para garantizar la igualdad entre las personas solicitantes, en su mayoría probablemente jóvenes con trabajo, cursando formaciones, o ambas cosas a la vez.

4. A la vista de lo expuesto, en opinión del Ararteko, han concurrido en el presente caso criterios temporales que han condicionado de forma directa la adjudicación de una vivienda de protección pública en régimen de arrendamiento.

La probabilidad de que una persona resultara adjudicataria de una de las viviendas ofertadas por el programa aumentaba o disminuía decisivamente dependiendo del momento en el que se accediese al aplicativo informático. En efecto, como consecuencia del diseño del sistema y el acceso a la reserva en la aplicación informática, no todas las personas contaron con las mismas probabilidades. A juicio del Ararteko, una consecuencia evitable si las viviendas se adjudicasen por sorteo o por un sistema de puntuación entre todas las personas que cumplen los requisitos de este tipo de programas de arraigo y de emancipación para jóvenes y que las soliciten en un plazo habilitado al efecto.

De forma similar, el Reglamento General de Viviendas Municipales de Bilbao establece en su artículo 9.4 que:





"Precisamente el uso de instrumentos informáticos y estadísticos favorecerá que toda la ciudadanía demandante de vivienda, pueda optar en igualdad de opciones a una vivienda digna, evitando que la segmentación de usuarios o la inclusión de características concretas (por ejemplo niveles de ingresos, o metros cuadrados), induzcan a aumentar la probabilidad de adjudicación en detrimento de otros usuarios demandantes".

Finalmente, el principio de igualdad y concurrencia en el acceso a las viviendas de protección pública viene establecido en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, en su artículo 32 relativo al procedimiento de adjudicación de las viviendas de protección pública y de los alojamientos dotacionales:

"Las viviendas de protección pública se adjudicarán ante fedataria o fedatario público mediante el procedimiento que se determine reglamentariamente, en el que se baremarán las solicitudes otorgando prioridad a los solicitantes en atención a la renta disponible y en relación con el número de miembros de la unidad de convivencia, y la antigüedad como demandante de vivienda se tendrá en cuenta como criterio accesorio; todo ello sin perjuicio de establecer cupos destinados a resolver necesidades de carácter social. En todo caso se garantizarán los principios de publicidad y libre concurrencia".

5. En consecuencia, en opinión de este Ararteko, con independencia de cuál sea el método de adjudicación establecido, la elección del sistema debe tener por finalidad garantizar la igualdad entre las personas solicitantes. Dicha finalidad, a juicio de este Ararteko, impone un doble criterio: por un lado, que el sistema esté diseñado de forma que todas las personas a las que se dirija el programa municipal de vivienda puedan optar, en igualdad de condiciones, a las viviendas que les interesen; por otro lado, que los criterios que lleven a adjudicar una determinada vivienda a alguna de ellas y no a otras no queden condicionadas a un mero criterio temporal en el acceso telemático a una página web institucional.

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 formula al Organismo Autónomo Local de Viviendas Municipales de Bilbao la siguiente:

RECOMENDACIÓN

Que se modifique el sistema de adjudicación de viviendas en régimen de arrendamiento del programa de arraigo para los barrios de Otxarkoaga y Bilbao la Vieja, correspondiente a emancipación para jóvenes, con el fin de evitar que en el futuro el criterio temporal en el acceso a la web institucional resulte determinante a la hora de acceder a la reserva de la vivienda, de forma que se garantice la igualdad y concurrencia entre todas las personas optantes en futuras ediciones.

