

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente  
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA  
Plaza del Pilar, 18  
50001 Zaragoza**

**ASUNTO:** Sugerencia relativa al bono social de transporte público de viajeros en autobús

## **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En fecha 30 de abril de 2010 tuvo entrada en esta Institución queja relativa a la posible discriminación originada como consecuencia de la elaboración por parte de la Consejera del Área de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Zaragoza, de un Decreto de fecha 17 de diciembre de 2009, por el que se aprobaba la bonificación a favor de desempleados en las tarifas del servicio urbano de transporte público de viajeros en autobús.

En escrito de queja explicaba que el Ayuntamiento de Zaragoza había establecido a principios de año un bono social de transportes para desempleados, un acto valorado positivamente por todos los medios de comunicación, pero que, en su posterior desarrollo, recogía únicamente dos supuestos. Así, los beneficiarios de dicha medida serían, de un lado, personas perceptoras de prestación temporal por desempleo o inserción y, de otro, aquellos parados de larga duración que hayan agotado la prestación y se encuentren en búsqueda activa de empleo.

Sin embargo, apuntaba la queja, estos dos supuestos excluían a un alto porcentaje de ciudadanos desempleados, con una prestación mínima y sin ningún otro ingreso mensual.

**SEGUNDO.-** Consecuencia de la queja presentada, el día 4 de mayo de 2010 se incoó el presente expediente, admitiéndose la queja a supervisión y dirigiéndonos ese mismo día al Ayuntamiento de Zaragoza para que nos informara sobre el asunto reseñado.

Tras sendos recordatorios efectuados en fecha 4 de junio, 15 de julio y 30 de agosto de 2010, el día 28 de septiembre de 2010 tuvo entrada el

informe de respuesta del Ayuntamiento, según el cual:

*“El Excmo. Ayuntamiento Pleno, por acuerdo de fecha 4 de diciembre de 2009, aprobó la creación de una bonificación del 90% en un bono accesible a parados de larga duración.*

*El apartado cuarto establecía que con anterioridad a la entrada en vigor de las nuevas tarifas se fijarían, mediante decreto de la Consejera del Área de Servicios Públicos, los procedimientos y requisitos precisos para la aplicación de dicha bonificación.*

*En cumplimiento de dicho acuerdo se dictó Decreto de la Consejera del Área de Servicios Públicos de fecha 17 de diciembre de 2009, en cuyo apartado Segundo se establece que tendrán derecho a la prestación, las personas que reúnan las circunstancias siguientes: o bien ser perceptores de la prestación temporal por desempleo e inserción, o bien parados de larga duración que hayan agotado la prestación y se encuentren en búsqueda activa de empleo.*

*Por lo que se refiere a la situación Segunda, correspondiente a parados de larga duración, se requiere haber agotado la prestación por desempleo y, en su caso, el subsidio a que pudieran tener derecho.*

*Los términos del Decreto y del Acuerdo Plenario citados indican de forma inequívoca que el espíritu de la medida es otorgar el beneficio a los desempleados que, habiendo agotado la prestación y el subsidio siguiente a ésta, hayan pasado a la siguiente fase en su situación jurídica, siendo compatible con la percepción de la prestación temporal por desempleo e inserción.*

*El sistema se inscribe así en una lógica según la cual las personas en situación de desempleo pasan por sucesivas fases de duración temporal limitada: prestación contributiva, subsidio, prestación temporal.*

*En efecto, el sistema vigente de protección por desempleo responde a la lógica indicada. No obstante, existe un supuesto que requiere consideración particular, correspondiente al subsidio por desempleo para los mayores de 52 años, y ello por cuanto éste, a diferencia de los restantes supuestos contemplados, no tiene una duración limitada a algunos meses (con un máximo de 18), sino que puede prolongarse, en tanto subsista la situación de desempleo, hasta que el trabajador alcance la edad que le permita acceder a la prestación contributiva de jubilación.*

*Como consecuencia de ello, la percepción de este subsidio, en una interpretación literal del Decreto, excluiría a sus beneficiarios de la*

*posibilidad de obtener el bono. Produciéndose la paradoja de que una persona de 51 años, perceptora de la prestación temporal por desempleo e inserción, tiene derecho al bono, y otra de 52 años, en idénticas circunstancias de renta, no lo tiene; siendo además que ambas modalidades de protección por desempleo son de la misma cuantía, fijada en 426 euros para el presente ejercicio de 2010.*

*Por todo ello, ha de entenderse que, conforme al espíritu de la disposición, ésta ha de interpretarse en el sentido de que es compatible con la obtención del abono bonificado para el transporte público la percepción del subsidio por desempleo para mayores de 52 años, una vez transcurridos los primeros 18 meses de percepción de éste”.*

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

*“1.- El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:*

*a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.*

*b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.*

*c) La defensa de este Estatuto.”*

Las funciones de esta Institución se plasman de idéntica forma en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

*“2.- En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:*

*a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.*

*b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la Ley del Justicia.*

*c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad -Autónoma de Aragón”.*

**SEGUNDA.-** Es objeto de estudio en la presente resolución las bonificaciones previstas en el uso del transporte público de viajeros en autobús en la ciudad de Zaragoza.

El escrito de queja trae su causa de la desigualdad surgida al establecer qué requisitos deben reunirse para optar a dicho beneficio. En este sentido, el Pleno del Ayuntamiento celebrado el día 4 de diciembre de 2009, en el que se aprobó la creación de una bonificación del 90% en un bono accesible a parados de larga duración y que dio lugar al correspondiente Decreto del Área de Servicios Públicos del Ayuntamiento, de 17 de diciembre de 2009, es el instrumento en el que se hace constar las condiciones necesarias que deben reunir los usuarios para poder optar a dicha reducción.

Tal y como se ha expuesto al inicio, el acuerdo reconoce como beneficiarios de la bonificación, de un lado, a perceptores de la prestación temporal por desempleo e inserción y, de otro, a parados de larga duración que hayan agotado la prestación y se encuentren en búsqueda activa de empleo. Nada dice sin embargo de aquellas personas que, como en el caso del presentador de la queja, están en situación de desempleo desde hace tiempo y que sin embargo reciben únicamente una prestación mínima sin ningún otro ingreso mensual.

Desde esta Institución se comprende que atendiendo a la delicada situación económica que atravesamos, resulta difícil favorecer a cualquier persona con problemas de tipo económico, pero quizá sí se hubiera podido evitar desfavorecer la desigualdad entre personas en situaciones análogas.

Puesto que nos referimos a la analogía, conviene mencionar el artículo 4.1 del Código Civil que, al establecer criterios para la aplicación de la norma jurídica, dispone que *“procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”*. Es cierto que el Código Civil se refiere en exclusiva a la norma jurídica, pero haciendo un esfuerzo, podemos aplicar esta teoría también a la norma administrativa.

Así, para poder aplicar análogamente una norma existente a un

supuesto no recogido expresamente en la misma, es necesario que inexcusablemente entre éste, el no regulado, y aquel que contempla la norma, exista una semejanza o identidad de razón (*“ubi eadem ratio, ibi eadem iuris dispositio”*).

De acuerdo con la doctrina que la Sala Primera del Tribunal Supremo viene estableciendo: *“La analogía, no presupone la falta absoluta de una norma, sino la previsión por la misma de un supuesto determinado, defecto o insuficiencia que se salva si la razón derivada del fundamento de la norma y de los supuestos configurados es extensible por consideraciones de identidad o similitud al supuesto no previsto. Se condiciona así la aplicación del método analógico a la existencia de una verdadera laguna, y a la similitud esencial entre el caso que se pretende resolver y el ya regulado, debiendo acudir para resolver el problema al fundamento de la norma y al de los supuestos configurados. Para su aplicación es condición necesaria que el supuesto específico carezca de regulación normativa, además que la norma que se pretende aplicar, por su identidad de razón con el supuesto sea lo suficientemente expansiva, interpretada correctamente en su finalidad hasta el punto de permitir esa aplicación. Se trata de una operación jurídica delicada que exige medida, ponderado, meditado y cuidado uso”* (Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo número 463/2006, de 18 de mayo).

Está claro que el Decreto de 17 de diciembre de 2009 no reconoce a personas desempleadas de larga duración con una prestación reducida como posibles beneficiarios de la bonificación, presupuesto incondicional para poder aplicar las normas de la analogía, pero sí recoge un supuesto- perceptores por prestación temporal por desempleo e inserción- que, por su similitud, permite hablar de una identidad de razón. Puesto que el espíritu de la norma no es otro que favorecer a personas económicamente desfavorecidas, no debería plantear problema alguno aplicar por analogía la norma existente al supuesto no contemplado.

**TERCERA.-** Es posible, por otro lado que, en el caso que nos ocupa, hubiera sido más adecuado que la norma que prevé bonificaciones a personas en grave situación económica, hubiera incluido también a otras personas que igualmente lo están aunque de otro modo, pero no por ello menos grave, evitando así la discriminación de trato ante grupo homogéneos.

En este sentido, dispone nuestra Constitución en su artículo 40, dentro del Capítulo dedicado a *los principios rectores de la política social y económica*, que son los poderes públicos quienes deben promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa. Pues bien, dentro

de este *progreso social* pueden incluirse las políticas de ayuda dirigidas a personas en situación de desempleo, independientemente del tipo de subsidio o ayuda que estén recibiendo.

### **III.- RESOLUCIÓN**

Por todo lo expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto dictar la siguiente

#### **SUGERENCIA**

Que el Ayuntamiento de Zaragoza, atendiendo a las anteriores consideraciones, valore la posibilidad de ampliar la bonificación previstas en las tarifas del servicio urbano de transporte público de viajeros en autobús, para que puedan incluirse como beneficiarios de las mismas a personas en situación de desempleo de larga duración con una prestación mínima como único ingreso.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, a 19 de octubre de 2010**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**