

Expte. DII-1070/2002-2

S/R: 929.002/02 a.l.

DESTINATARIOS DE LAS SUGERENCIAS

**- ILMO. SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

**- EXCMO. SR. PRESIDENTE DE LA
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN**

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 10/09/02 tuvo entrada en esta Institución una queja en la que se hace alusión a la presencia de animales exóticos en el establecimiento denominado JJJJJ Pub, sito en Calle Zapata nº 33, de la ciudad de Zaragoza.

SEGUNDO.- Señala el escrito de queja que desde hace años se han recibido quejas en una asociación protectora de animales sobre este local, que se anuncia como el “único house pub museum zoológico de Europa”, indicando que empezó teniendo algún cocodrilo pero ahora tiene toda clase de animales de la fauna salvaje: tigres, panteras, monos tití, etc. Describe el local como “...oscuro con focos de luz intermitentes y giratorios. La música a todo volumen. Algunos de estos animales, principalmente los peces, reptiles y anfibios, están expuestos al público en vitrinas (ese es “su hábitat”). Durante el transcurso de la noche, para deleitar a sus clientes, sale al centro del local con un tigre, una pantera u otro, después los vuelve a encerrar hasta el siguiente pase nocturno.”

Finaliza el escrito de queja solicitando la intervención de esta Institución para intentar una solución al problema expuesto.

TERCERO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, asignando la tramitación del expediente a la asesora de medio ambiente. En ejecución de esta encomienda, se enviaron el 27/09/02 sendos escritos al Consejero de Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Zaragoza para

que remitiese informe escrito sobre la cuestión planteada, solicitando información particularizada sobre los siguientes extremos:

- Al Consejero de Medio Ambiente: análisis del asunto desde la perspectiva de la protección de las especies animales que se encuentran en el establecimiento y las normas de aplicación (Convenio CITES, entre otras) a cada una de ellas, así como los incumplimientos legales que se hayan detectado por parte de ese Departamento en el citado local y las actuaciones administrativas a que hayan dado lugar.
- Al Alcalde de Zaragoza: Situación jurídico-administrativa del local, señalando si se encuentra en posesión de las licencias exigibles y cumple con los condicionados ambientales impuestos para ejercer su actividad, si se ha otorgado algún tipo de autorización para la posesión y exhibición de especies exóticas y con qué condicionados, y si se ha recibido alguna denuncia vecinal relacionada con el mismo y las actuaciones administrativas a que haya dado lugar.
- **CUARTO.**- Del Ayuntamiento de Zaragoza se recibió el 16/10/02 un informe del Servicio de Disciplina Urbanística que ponía de manifiesto lo siguiente:
 - En expediente 899832/2002 se ha abierto trámite de audiencia previo a la clausura de la actividad por ejercicio sin licencia; no obstante, el interesado ha comparecido en el mismo aportando fotocopia del Decreto de Alcaldía de 28/12/87 concediendo la licencia de actividad y apertura, cuya copia adjunta.
 - Respecto a las autorizaciones para exhibir animales, se acompaña escrito del Director de Servicios Públicos indicando la existencia de otro expediente administrativo (1006824/2001) por esta circunstancia.

No habiendo recibido del Departamento de Medio Ambiente la información requerida, y siendo preciso ampliar la aportada por el Ayuntamiento, el 23/12/02 se dirigió al primero un recordatorio de la inicial petición, y al segundo se preguntó si había otorgado algún tipo de autorización administrativa para la posesión y exhibición de especies exóticas en este establecimiento y con qué condicionados, cuál es la situación de los animales allí expuestos y el estado del expediente 1006824/2001, solicitando una copia del mismo.

La documentación solicitada al Ayuntamiento se ha recibido el 10/01/03, y contiene una copia completa del referido expediente 1006824/2001 y del nº 79300/2002, acumulado en su tramitación, donde consta la siguiente documentación básica:

- Escrito de denuncia del Sargento Jefe del Equipo del Servicio de Protección de la Naturaleza (Seprona) de la Guardia Civil de fecha 02/11/01 en el que, previa denuncia de una ciudadana efectuada el 29/10/01, gira visita de inspección al establecimiento y levanta acta que deja constancia de los siguientes extremos:
- Animales allí encontrados, entre los que hay mamíferos, reptiles y peces cuya tenencia legal es acreditada por el propietario con los certificados CITES y facturas para aquellos que no lo precisan.
 - Existencia de licencia municipal, que no menciona la habilitación para poseer y exhibir animales.
 - Carencia de autorización de núcleo zoológico, si bien consta la solicitud. Se indica que esta carencia fue denunciada por el Seprona ante el Servicio Provincial de Agricultura de D.G.A. el 10/02/00.
 - Referencia la comunicación de estos hechos al Ayuntamiento de Zaragoza y al Servicio Provincial de Agricultura de D.G.A. por si fuesen constitutivos de infracción administrativa.
- Resolución de la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza de 01/02/02 requiriendo al propietario del Pub “JJJJJ” para que en diez días proceda a la retirada de los animales que posee en el citado local; se fundamenta esta resolución en lo establecido en el art. 26.11 de la Ordenanza Municipal de Higiene Alimentaria.
- Recurso de reposición presentado por el propietario del bar donde señala que los animales se encuentran perfectamente aislados en jaulas y los peces en acuarios, sin que en ningún momento puedan tener contacto ni directo ni indirecto con las personas que acuden al Pub, por lo que no existe ningún problema de higiene alimentaria. En consideración a estas razones, solicita que quede sin efecto la anterior resolución de Alcaldía y se autorice mantener la situación actual.
- La Comisión de Servicios Públicos del Ayuntamiento emite un dictamen con fecha 08/04/02 en el que propone desestimar el anterior recurso, resolviéndose por el Alcalde en este mismo sentido el día 12/04/02, comunicándose al interesado el 22/04/02.
- Tras cuestionarse en el Área de Servicios Públicos del Ayuntamiento la posesión de licencia para el ejercicio de la actividad de bar se dicta por el Alcalde una resolución de 08/11/02 en la que determina no iniciar expediente sancionador, al haber verificado que tienen licencia de apertura y licencia urbanística concedidas en fecha 28/12/87.

- En el expediente 79300/2002, motivado por “*Condiciones de habitabilidad del bar-pub JJJJ*”, acumulado al anterior, existe un informe emitido por dos funcionarios del Servicio Provincial de Medio Ambiente sobre esta circunstancia, en el que describen la situación y como señala el Jefe del Servicio en su oficio de remisión del mismo al Instituto Municipal de Salud Pública, “... *por las condiciones de penosidad a que se somete a los animales y de salubridad para los clientes, aconsejarían la retirada de dichos animales del local citado, salvo mejor criterio por su parte. Lo que comunico, por considerar que los extremos reflejados en ese Informe pueden ser de competencia municipal*”. La primera conclusión del Jefe del Servicio deriva directamente de lo expuesto por los dos técnicos (biólogo y veterinario) en el informe, pues en él hacen constar que, si bien las especies de peces se mantienen en acuarios debidamente equipados y adecuados a sus necesidades, los reptiles padecen unas condiciones de alojamiento inadecuadas en el caso de las boas y manifiestamente pésimas en el de las tortugas, debido en ambos supuestos a las escasas dimensiones e inadecuación de sus dependencias, que privan a los animales de posibilidades de desplazamiento y refugio. En cuanto a los mamíferos, exponen que los alojamientos varían desde lo poco aconsejable (tigre) a lo manifiestamente inadecuado (primates), ya que en el primer caso se trata de un habitáculo sin apenas luz natural y muy reducido para las necesidades de ejercicio de un tigre adulto, y en los segundos son vitrinas de vidrio muy pequeñas que únicamente les permite subir y bajar. A estas condiciones individuales se unen los problemas del local, con un alto nivel de ruidos, varias televisiones sintonizando a la vez o la clientela situada junto a las vitrinas de cristal y llamando la atención de los animales; todo ello supone un maltrato continuado, especialmente para los mamíferos, que pueden representar un peligro al alterarse su psicología de forma irreversible. A esta situación se añaden los problemas higiénicos que produce, por el olor de los animales y porque la evacuación de los residuos de limpieza de las jaulas se hace desde dentro del local, al no haber otra salida. Concluye el informe que aunque el dueño del local tenga los papeles de los animales en regla el alojamiento no es adecuado para los reptiles y mamíferos, incidiendo en estos últimos porque los graves trastornos psicológicos que la reclusión en ese ambiente les acarrea derivarán en comportamientos potencialmente peligrosos para las personas.
- Ante la propuesta de actuación del Jefe de Servicio antes indicada, la Directora del Instituto Municipal de Salud Pública remite el expediente al Área de Servicios Públicos por si estos hechos tuvieran tipificación en las Ordenanzas municipales. En esta Área se emite con fecha 29/08/02 un informe dirigido al citado Instituto en el que, tras examinar

diversa normativa y jurisprudencia, y dada la inexistencia de norma autonómica de protección de animales, concluye con “... *la imposibilidad legal de actuación municipal en el supuesto sometido a examen, por cuanto no existe infracción administrativa sin que exista una norma de rango legal que le proporcione la debida cobertura en la forma explicitada por la Sentencia del Tribunal Constitucional, y a su vez, vista la inexistencia de norma de rango legal que las contemple imposibilita la adopción de medidas cautelares*”. Apunta la posibilidad de acudir a la vía penal, puesto que el artículo 632 del Código Penal tipifica como falta el maltrato a los animales, señalando que desde esta perspectiva la posibilidad de actuación vendría determinada por el artículo 29 de la Ordenanza, de forma que, mediante autorización judicial, la Administración municipal trasladase los animales a un establecimiento adecuado.

- El último documento del expediente municipal es un informe del mismo funcionario a la Dirección del Área de Servicios Públicos en el que, tras señalar la conveniencia de dar un tratamiento unitario a estos asuntos en los que hay implicados varios Servicios e incluso otras administraciones y estimar prioritario el aspecto relativo a la protección animal concluye con que el problema fundamental de condiciones de alojamiento y bienestar de los animales se solucionará con una Ley de la que ahora se carece. Previamente, el informe ha hecho referencia a tres aspectos:

- Protección animal, remitiéndose al anterior informe de 29/08/02
- Salubridad pública, estimando que no hay problemas en esta materia puesto que en el establecimiento en cuestión únicamente se sirven bebidas envasadas hasta el momento de su consumo, por lo que las posibilidades de contaminación derivadas de la presencia de animales es prácticamente nula o no cuantitativamente mayor que cualquier otra fuente, por lo que no queda justificada una intervención municipal por este motivo.
- Autorizaciones administrativas: se remite en cuanto a la licencia al Servicio de Disciplina Urbanística, y alude a la necesidad de autorización de núcleo zoológico que ha sido solicitada por el interesado y debe otorgar el Departamento de Agricultura de D.G.A.

El informe del Departamento de Medio Ambiente ha sido recibido el 17/02/03 y en él, junto a datos ya conocidos y anteriormente expuestos, señala que no ha observado incumplimiento del Convenio CITES ni de otras normas competencia de ese Departamento, aunque al haberse observado una mala adecuación del local respecto a la habitabilidad de las especies se ha enviado

el informe antes indicado de 25/05/02 al Departamento de Agricultura, por ser competencia del mismo. Concluye el informe indicando que “... *el Servicio Provincial de Medio Ambiente de Zaragoza ha tenido conocimiento de que el mencionado Pub está actualmente desprovisto de los mamíferos y reptiles que contenía, por lo que es probable que se haya realizado alguna actuación administrativa en este sentido*”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La protección animal en la normativa autonómica.

En la distribución competencial actualmente existente en el Estado Español la mayor parte de Comunidades Autónomas ostentan competencia exclusivas en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía, de desarrollo legislativo sobre protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje y en materia de sanidad e higiene, espectáculos, protección y tutela de menores.

En ejercicio de las competencias que les atribuye la Constitución y los Estatutos de Autonomía, la mayoría de las Comunidades Autónomas han elaborado su propia normativa sobre espectáculos públicos y sobre protección animal. Así, en Canarias rige la Ley 8/1991, de Protección de los Animales Domésticos; en Baleares, la Ley 1/1992, de Protección de los Animales que viven en el Entorno Humano; en Cantabria, la Ley 8/1997, que modifica la Ley 3/1992, de Protección de los Animales; en Cataluña, la Ley 10/1990, sobre Policía del Espectáculo, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos y la Ley 3/1988, de Protección de los Animales; en el mismo sentido han legislado La Rioja, Castilla-La Mancha, Castilla y León, País Vasco, Extremadura, Comunidad de Madrid, Navarra, etc. Con las peculiaridades específicas de cada zona, todas ellas coinciden con carácter general en las prohibiciones de maltratar a los animales, someterlos a cualquier práctica que les pueda producir sufrimiento o daño injustificado y su utilización en peleas, fiestas espectáculos y actividades que conlleven maltrato, crueldad, sufrimiento o tratamientos antinaturales.

Aragón se ha incorporado recientemente al conjunto de Comunidades Autónomas que han mostrado su sensibilidad hacia el trato que se presta a los animales. Así, el pasado 19 de marzo se promulgó la *Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón*, publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 35 de 26 de marzo de 2003. Su disposición final quinta establece un periodo de *vacatio legis* de tres meses, por lo que la entrada en vigor se producirá el 26 de junio de este año.

Como señala su exposición de motivos, el objeto de esta Ley es establecer unas normas que sirvan para garantizar la protección de los animales en su interrelación con la especie humana, y pretende actuar, más que como instrumento impositivo, como medio sensibilizador y didáctico en lo que concierne a la disposición de la sociedad hacia el mundo animal, para que el respeto hacia los animales se materialice en un trato correcto y se promueva el disfrute de los beneficios que su cría, contemplación, estudio, compañía o cualquier otra forma de aprovechamiento aporten, manteniendo en todo momento una armonía con el medio natural del que todos los seres vivos forman parte, incluido el ser humano.

Motiva la elaboración de la nueva Ley la existencia de un vacío legislativo en Aragón en materia de protección de los animales, que hacía imprescindible fijar, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma, una regulación genérica de protección que recoja los principios de respeto y defensa de los animales, establecidos con carácter previo en la Declaración Universal de los Derechos del Animal proclamada el 15 de octubre de 1987 por la UNESCO, los Convenios de Washington, Berna y Bonn, los Tratados Internacionales ratificados por España y los Reglamentos y Directivas Comunitarias existentes en esta materia, que han contribuido al desarrollo de una conciencia social que ha impulsado a los poderes públicos a instaurar una protección de los animales que permita su salvaguardia y mantenimiento. Por ello, esta Ley se enmarca en lo dispuesto sobre la protección de los animales en la legislación europea comunitaria, estatal y autonómica.

SEGUNDA.- Regulación de la nueva Ley de Protección Animal de Aragón

La Ley 11/2003, de 19 de marzo, extiende su garantía tanto a los animales domésticos, bien sean productivos o de compañía, a los animales para experimentación y otros fines científicos y a los animales de fauna silvestre en cautividad. Para ello fija normas comunes que van a afectar a los animales domésticos y a la fauna silvestre en cautividad, establece las atenciones mínimas que deben recibir, las prohibiciones para evitar el maltrato o la crueldad con los animales y las obligaciones que competen a los poseedores, propietarios, cuidadores y criadores de los mismos.

Para la consecución de este propósito, la Ley arbitra en su artículo 3 unas prohibiciones generales que se abren con la regla básica y común para todos de evitar el maltrato a los animales, ya sea por acción u omisión, directa o indirectamente. A continuación, se dirige a los poseedores de animales para recordarles la obligación de procurarles las condiciones que las características de su especie requieran, manteniéndolo en todo caso en una

buena situación higiénico-sanitaria, y a tal fin prohíbe maltratar a los animales o someterlos a cualquier práctica que les pueda producir daños o sufrimientos innecesarios e injustificados o trastornos que alteren su comportamiento o desarrollo fisiológico natural; en este sentido, prohíbe el mantenimiento de mamíferos permanentemente confinados o enjaulados, señalando que, excepto en el caso de la cría o tenencia de animales pertenecientes a las especies porcina, lagomorfa, roedores o de las utilizadas en peletería, los animales dispondrán de habitáculos dotados de unas dimensiones suficientes que permitan al animal la movilidad, de acuerdo a sus características.

Junto a las prohibiciones, de las que se han destacado únicamente las que afectan a este caso concreto, la nueva Ley dispone unas condiciones generales de las instalaciones de los animales. Al igual que hace con las prohibiciones, la regulación de estas condiciones se abre con una norma de general aplicación a todos los animales que se encuentren bajo custodia, indicando que deberán ser mantenidos en instalaciones adecuadas desde el punto de vista higiénico-sanitario, permitiendo la práctica de los cuidados y la atención necesarios de acuerdo con sus necesidades etológicas, según raza y especie. Para ello, los alojamientos deberán disponer del espacio vital necesario para cada especie en proporción con el número y peso vivo de los animales, tener ventilación e iluminación adecuada en relación con la capacidad de los locales, quedando prohibida la cría y mantenimiento de animales en condiciones de oscuridad o iluminación permanentes, y dispondrán de un lecho adecuado, carente de factores insalubres y elementos molestos.

En el ánimo de velar por la protección de los animales y de promover una cultura de respeto hacia ellos y en general hacia todos los demás seres vivos la Ley se ocupa en su Título IV de los espectáculos con animales, estableciendo con carácter general la prohibición de utilizar de animales en actividades que impliquen crueldad, maltrato, sufrimiento, trato antinatural o contrario a sus necesidades fisiológicas y etológicas, la muerte de los mismos u otros actos que puedan herir la sensibilidad de los espectadores, haciendo a continuación una regulación específica de los espectáculos taurinos, circenses, ecuestres y de los canódromos.

La nueva Ley regula en su Título III los núcleos zoológicos con un concepto más amplio que el establecido en el Decreto 1119/1975, de 24 de abril que posteriormente fue desarrollado en la Orden de 28 de julio de 1980 (BOE de 29/05/75 y 11/09/80, respectivamente), considerando como tal a todo centro o establecimiento fijo o móvil dedicado al fomento, cría, venta, cuidado, mantenimiento temporal o guardería o residencia y recogida de animales de todo tipo, así como los centros de recuperación de fauna silvestre, las agrupaciones zoológicas de animales de fauna silvestre en cautividad y los centros donde se celebren actuaciones lúdicas, de exhibición o educativas con

animales. Para poder ejercer su actividad, estos núcleos deberán cumplir determinadas condiciones sanitarias, de habitabilidad de los animales y de seguridad que examinará y aprobará el Departamento competente en materia de agricultura y ganadería con carácter previo a autorizar su funcionamiento.

Con el fin de comprobar el cumplimiento de estas condiciones, y junto a la instauración del carné de cuidador y manipulador de animales para garantizar la capacitación del personal que desarrolle labores relacionadas con el manejo y sacrificio de los animales, la Ley obliga a los servicios veterinarios oficiales y cualesquiera otros facultativos competentes de la Administración autonómica a realizar las correspondientes inspecciones para el control y vigilancia de lo dispuesto en ella, que se reflejará en un acta comprensiva de los extremos objeto de la visita y de su resultado. Estos facultativos tendrán la consideración de autoridad en el ejercicio de sus funciones; por ello, si del contenido del acta que levanten se desprende la existencia de indicios de posible infracción de la Ley, se incoará el oportuno procedimiento sancionador.

Los regímenes de infracciones y sanciones y del procedimiento sancionador vienen regulados en el Título IX, que se inicia con una exhaustiva enumeración de las infracciones, clasificándolas en leves, graves y muy graves. En relación con el caso que nos ocupa, se puede citar la posibilidad de incurrir en algunas de previstas, tales como someter a los animales a prácticas que les puedan producir daño o sufrimientos innecesarios o injustificados, mantenerlos en condiciones inadecuadas desde el punto de vista higiénico-sanitario, impropias para la práctica del cuidado y atención necesarios o para su bienestar animal de acuerdo con las necesidades fisiológicas y etológicas, según especie y raza, ejercer la actividad de núcleo zoológico sin estar autorizado para ello, o el uso de animales en espectáculos y otras actividades, si se les puede ocasionar sufrimiento, ser objeto de tratamientos antinaturales o pueden herir la sensibilidad de las personas que los contemplan.

La iniciación y resolución de los expedientes sancionadores corresponderá a órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma. Junto a la instrucción del procedimiento sancionador, el órgano competente para resolverlo podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y la posibilidad de que sigan cometiéndose infracciones y la salvaguardia de las exigencias de los intereses generales, entre las que se citan la clausura preventiva de las instalaciones, locales o establecimientos, la suspensión de licencias y autorizaciones y la confiscación de animales y de los elementos y efectos utilizados para la comisión del presunto ilícito. Incluso se ha previsto que antes de la iniciación del procedimiento puedan adoptarse, por razones de urgencia, las medidas provisionales que resulten necesarias.

Junto a la actuación de los órganos de la Comunidad Autónoma, el artículo 7 de la ley autoriza a los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, las mancomunidades de municipios, las comarcas o las diputaciones provinciales para el decomiso de los animales si, entre otras circunstancias, se encuentran en instalaciones indebidas o se hubiera diagnosticado que padecen enfermedades transmisibles. Dada la finalidad protectora del decomiso, que igualmente podrá ser acordado por la Administración autonómica por razones de extrema urgencia, se establece una ejecución inmediata, sin perjuicio de que se habilite trámite de audiencia a los interesados afectados, que se efectuará de acuerdo con las condiciones existentes.

En resumen, la nueva Ley nos facilita un marco regulador apropiado para encarar los problemas como el que ha puesto de manifiesto la queja que ha dado lugar a este expediente. No obstante, consideramos que hasta su entrada en vigor existen mecanismos de actuación que tal vez no se han aprovechado suficientemente y que podrían haber coadyuvado en darle solución, como seguidamente pasamos a explicar.

TERCERA.- Necesidad de ajustar las actividades a la licencia que autoriza su ejercicio.

La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, regula en su artículo 167 las licencias de actividad clasificada, señalando que será exigible “... *para las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora de tales actividades*”. Este mismo concepto es recogido en el artículo 194.1.b de la Ley 7/1999, de 7 de abril, de Administración Local de Aragón, al enumerar las autorizaciones y licencias a las que deberá sujetarse el ejercicio de determinadas actividades.

Tradicionalmente, la regulación de actividades de esta naturaleza ha venido contenida en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), que trata de encauzar “... *el problema de las actividades industriales que siendo necesarias para la economía del país pueden producir molestias o suponer un peligro o una perturbación para la vida en las ciudades.*” Este propósito se concreta en su artículo 1 cuando extiende su aplicación a todas las actividades que produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, ocasionen daños a la riqueza pública o privada o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes.

El Título II del RAMINP, que continúa siendo la normativa vigente en la materia a pesar de su antigüedad, regula el procedimiento para el legal ejercicio de las actividades clasificadas, que el concluye con la visita de comprobación previa al inicio de la actividad (artículo 34). Este trámite ha sido recogido por el nuevo Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, que se cita, a pesar de no resultar aplicable al presente caso por motivos cronológicos, como indicativo de la importancia de esta visita para garantizar el cumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia, que deberán mantenerse de forma continua: el comienzo de la actividad tras la inicial comprobación y acreditación de su resultado en la correspondiente acta no extingue el vínculo entre la Administración y el titular, quedando facultada aquella para inspeccionar en cualquier momento la actividad o instalación autorizada, en virtud de lo previsto en el artículo 35 del RAMINP. La Sentencia del Tribunal Supremo de 12/11/1992 (R.A.J 2431) expresa claramente esta idea al afirmar que *“es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal que afirma que las licencias reguladas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas constituyen un supuesto típico de las denominadas autorizaciones de funcionamiento que, en cuanto tales, no establecen una relación momentánea entre Administración autorizante y sujeto autorizado sino que generan un vínculo permanente encaminado a que la Administración proteja adecuadamente en todo momento el interés público asegurándolo frente a posibles contingencias que puedan aparecer en el futuro ejercicio de la actividad. Y ello implica que respecto de estas licencias se atenúen e incluso quiebren las reglas relativas a la intangibilidad de los actos administrativos declarativos de derechos pues entendemos que la actividad está siempre sometida a la condición implícita de tener que ajustarse a las exigencias del interés público, lo que habilita a la Administración para, con la adecuada proporcionalidad, intervenir en la actividad, incluso de oficio, e imponer las medidas de corrección y adaptación que resulten necesarias...”*.

La facultad de intervención que el Reglamento de Actividades de 1961 otorga a la autoridad municipal se concreta en el artículo 30 de la Ley de Administración Local de Aragón en la figura del Alcalde, a quien esta norma atribuye la potestad de ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento, entre los que se encuentran los relativos a la concesión de licencias para el ejercicio de actividades.

La licencia de actividad para el establecimiento de la calle Zapata nº 33 de Zaragoza, otorgada por Decreto de Alcaldía-Presidencia de 28/12/87, únicamente lo fue para la apertura de un bar común, sin que en la propia resolución ni en su condicionado se haga ninguna referencia a la circunstancia

de ubicar animales en el mismo. Entendemos que esta posibilidad debería haberse hecho constar en el proyecto descriptivo del local y en la inicial petición de licencia, puesto que supone una variación sustancial de concepto cuya plasmación hubiese permitido a los servicios técnicos del Ayuntamiento de Zaragoza estudiar la adecuación del local a esta finalidad y establecer, en su caso, medidas correctoras tanto para la seguridad de los clientes como para el bienestar y correcto desenvolvimiento de los animales que iban a ser alojados en el mismo, tal como han sido señaladas en su informe de 20/05/02 por el veterinario y el biólogo del Servicio Provincial del Medio Ambiente del Gobierno de Aragón (terrario para la iguana de longitud igual o superior al doble del reptil, refugios para los ejemplares de boa constrictora que les garanticen una mínima defensa frente al estrés, jaulas de forma cúbica y al menos 90 cm. de lado por pareja para los monos titíes, inadecuación en general del local por exceso de ruido y luces intermitentes, etc.).

CUARTA.- Necesidad de autorización previa para funcionamiento de núcleo zoológico

En el informe del Seprona de 02/11/01 se hace constar la solicitud de autorización de núcleo zoológico que formula el propietario, mencionando que esta carencia ya fue denunciada ante el Servicio Provincial de Agricultura de D.G.A. el 10/02/00.

Con carácter previo a la nueva Ley aragonesa de protección animal, el Decreto 1119/1975, de 24 de abril, regula la autorización y registro de núcleos zoológicos. La Orden de 28/0780, que lo desarrolla, los define como aquellos que albergan colecciones zoológicas de animales indígenas y/o exóticos con fines científicos, culturales, recreativos o reproducción, de recuperación, adaptación y/o conservación de los mismos incluyendo: los parques o jardines zoológicos, los zoosafaris, las reservas zoológicas o bancos de animales, las colecciones zoológicas privadas y otras agrupaciones zoológicas. Esta Orden dispone que previamente a su instalación y funcionamiento se exigirá la autorización zoosanitaria y registro correspondiente, que otorgará el órgano competente (en aquel entonces era el Ministerio de Agricultura y actualmente, tras el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, corresponde en Aragón al Departamento de Agricultura de D.G.A.). Regula unas condiciones para la concesión de la autorización y registro relativas al emplazamiento, aislamiento adecuado, ambiente higiénico, defensa de peligros a los animales, facilidad para las acciones zoosanitarias, recintos, locales o jaulas de fácil lavado y desinfección para el aislamiento, facilidades para la eliminación de estiércoles y aguas residuales, programa definido de higiene y profilaxis de los animales albergados respaldado por un Veterinario colegiado, programa de manejo adecuado para que los animales se mantengan en buen estado de salud, etc., y establece un procedimiento administrativo para la concesión de las autorizaciones que concluye, una vez

dispuesto el núcleo de referencia para la iniciación de sus actividades, con la comunicación a la Dirección General de la Producción Agraria para girar visita de comprobación, y, si es conforme, proceder a la inscripción en el Registro Oficial y Expedición del título correspondiente.

Una vez en funcionamiento, y sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones de carácter zoosanitario que sean de aplicación, se imponen diversas obligaciones a los responsables de estas actividades relativas tanto al mantenimiento de los locales de forma permanente en buenas condiciones como al suministro de información de carácter zoosanitario que les sea solicitada. Finalmente, señalar que corresponde a los Servicios Veterinarios la comprobación de los requisitos exigidos en la misma y aquellos otros establecidos o que puedan promulgarse y la supervisión y control de los programas sanitarios.

Esta autorización de núcleo zoológico ha sido solicitada por el propietario del bar, pero no consta su concesión.

QUINTA.- Utilización de animales potencialmente peligrosos

En los informes del Seprona y del Servicio Provincial de Medio Ambiente se mencionan, entre otros animales existentes en el "Pub JJJJJJ", un tigre de Bengala, un papión, tres ejemplares de tití común, otros tres de boa constrictora o una iguana. Como señala este último, *"Los mamíferos, en especial los primates y carnívoros como los que se hallan en el pub, son especies dotadas de un complejo psiquismo en el que el comportamiento adquirido tiene una gran importancia relativa frente al comportamiento innato, a diferencia de otras especies de vertebrados como reptiles y peces. Esto se traduce en una mayor sensibilidad a los estímulos externos, un alto nivel de estrés y el desarrollo de estereotipias de cautividad a medio-largo plazo"*, añadiendo más adelante que *"No es necesario poseer profundos conocimientos sobre etiología para deducir lo que todo esto puede comportar para un primate o un gran carnívoro mantenido en esas condiciones, además al maltrato continuado que suponen estas condiciones de reclusión hay que añadir el peligro que presentarán en un futuro animales como un tigre o un papión adultos con su psicología alterada de forma irreversible, además de su habituamiento a la presencia humana"*.

La Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos regula las condiciones para la tenencia de animales que puedan manifestar cierta agresividad hacia las personas por una modificación de su conducta a causa del adiestramiento recibido o a las condiciones ambientales y de manejo a que son sometidos por parte de sus propietarios y criadores, al entender que la proliferación de la

posesión de animales salvajes en cautividad, en domicilios o recintos privados, constituye un potencial peligro para la seguridad de personas, bienes y otros animales.

Esta Ley entiende como animales potencialmente peligrosos a todos los que, perteneciendo a la fauna salvaje, son utilizados como animales domésticos o de compañía, con independencia de su agresividad, y los de especies o razas que tengan capacidad de causar la muerte o lesiones a las personas o a otros animales y daños a las cosas. Por ello, sujeta a previa obtención de una licencia administrativa que será otorgada por el Ayuntamiento del municipio de residencia del solicitante o del que se realiza la actividad de comercio o adiestramiento, una vez verificado el cumplimiento de unos requisitos mínimos de mayoría de edad, capacidad, exención de antecedentes penales, aptitud psicológica y acreditación de haber formalizado un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros que puedan ser causados por los animales.

La Ley regula asimismo la obligatoriedad de que en cada municipio u órgano competente existirá un Registro de Animales Potencialmente Peligrosos clasificado por especies, en el que necesariamente habrán de constar, al menos, los datos personales del tenedor, las características del animal que hagan posible su identificación y el lugar habitual de residencia del mismo, especificando su destino. El titular de la licencia deberá de solicitar la inscripción en el Registro dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya obtenido la correspondiente licencia. Asimismo, en cada Comunidad Autónoma se constituirá un Registro Central informatizado que podrá ser consultado por todas las Administraciones públicas y autoridades competentes, así como por aquellas personas físicas o jurídicas que acrediten tener interés legítimo en el conocimiento de los datos obrantes en el mismo.

En la documentación obrante en el expediente no consta el cumplimiento de estos requisitos de autorización y registro para los animales potencialmente peligrosos que en su momento hubo en el "Pub JJJJJJJJ".

SEXTA.- Afecciones a la normativa reguladora de espectáculos públicos.

Como se ha indicado antes, la Ley 11/2003 de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón regula en su Título IV los espectáculos con animales, prohibiendo la utilización de animales en espectáculos, peleas, fiestas populares y otras actividades que impliquen crueldad, maltrato, sufrimiento, trato antinatural o contrario a sus necesidades fisiológicas y etológicas, la muerte de los mismos o la realización de actos que puedan herir la sensibilidad de los espectadores.

La contravención de esta normativa constituye una falta grave, tipificada en el artículo 69.16 de la Ley 11/2003, y la respuesta administrativa es la imposición de una sanción pecuniaria y las sanciones complementarias señaladas en el artículo 72: prohibición de tenencia y adquisición de animales, cierre de las instalaciones, locales o establecimiento, retirada de las licencias o acreditaciones de aptitud, etc. Como se ha expresado anteriormente, la competencia para la adopción de estas medidas corresponde a los órganos administrativos de la Comunidad Autónoma, a la que se une la potestad que atribuye a las entidades locales el artículo 7 de la Ley para el decomiso de animales que se encuentren en instalaciones indebidas.

Pero, dejando la aplicación de estas disposiciones para cuando la norma que las contiene entre en vigor, hemos de considerar que en el momento actual existe una regulación que, aunque trata marginalmente el asunto de la utilización de animales en espectáculos, permite adoptar acciones al respecto. Así, el artículo 71 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, establece, junto a otros supuesto de prohibición, que podrán ser prohibidos los espectáculos o actividades que impliquen o puedan implicar crueldad o maltrato para los animales. Sobre este extremo hay que hacer constar que el maltrato no procede del que les pueda infligir su dueño, cuyo trato hacia ellos es correcto e incluso cariñoso, estando los animales limpios y bien alimentados, sino de las condiciones materiales en que desarrollan su existencia, tan ajenas a lo que se entiende por bienestar animal de acuerdo con la naturaleza de las especies

Esta competencia de suspensión de espectáculos podrá ser ejercitada tanto por los Ayuntamientos como por la Diputación General de Aragón, que en virtud de lo previsto en el Decreto 141/1994, de 21 de junio, asume las competencias transferidas por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de espectáculos públicos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35.1.25 de nuestro Estatuto de Autonomía.

SÉPTIMA.- Regulación de la materia en Ordenanza municipal

El Ayuntamiento de Zaragoza tiene vigente una Ordenanza municipal sobre tenencia y circulación de animales de compañía, que fue aprobada por el Pleno en sesión de 31/10/94 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 29/12/94.

El objeto de esta ordenanza, según enuncia su artículo 1, es fijar la normativa que regule las relaciones entre las personas y los animales de compañía en el término municipal de Zaragoza, considerando como tales a los domésticos que convivan o estén destinados a convivir con el hombre a título no mercantil.

En principio, parece que la situación denunciada en la queja, consistente en la existencia de animales en condiciones inadecuadas en un bar, quedaría excluida del ámbito de aplicación de esta Ordenanza. No obstante, hay preceptos que fundamental su extensión, en tanto que la misma, como indica el párrafo segundo del mismo artículo, tiene en cuenta los posibles riesgos para la higiene ambiental, la salud y la seguridad de las personas, y por ello sujeta las actividades de guardería de animales y análogas a la obtención de previa Licencia Municipal, en los términos que determinan el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y las Ordenanzas Municipales de Medio Ambiente (artículo 4).

En orden al cumplimiento de los expresados fines de evitar riesgos para la higiene ambiental, la salud de las personas o su seguridad, el artículo 32 establece la prohibición de tener animales pertenecientes a especies salvajes protegidas por cualquier Ley o Convenio Internacional firmado por el Estado Español independientemente de su procedencia, y que la caza, captura, venta y exhibición pública de estas especies o de huevos y crías de las mismas se atenderán a lo dispuesto en estas normas. En cuanto a los animales pertenecientes a la fauna salvaje no especialmente protegidos, el párrafo segundo del mismo precepto dispone que deberán estar alojados de acuerdo con las necesidades biológicas de su especie y poseer la documentación específica. Finalmente, el párrafo tercero ordena el censo en la correspondiente oficina municipal de aquellos animales salvajes no contemplados en el párrafo primero, que por sus especiales características puedan ser peligrosos para la salud o seguridad de las personas u otros animales.

En cuanto a la presencia de animales en locales de espectáculos públicos, el artículo 47 de la misma Ordenanza la prohíbe expresamente, con las únicas excepciones de los perros-guía, y aquellos casos que, por la especial naturaleza de los mismos, sea imprescindible, lo que no parece acontecer en el presente caso, al menos en lo relativo a los mamíferos y reptiles.

De forma coherente con estas prohibiciones, el artículo 57 considera infracciones de carácter grave la tenencia de especies salvajes protegidas y demás circunstancias enumeradas en el artículo 32 antes citado y la entrada y permanencia de animales en locales destinados a la fabricación, venta, almacenaje, transporte o manipulación de alimentos, así como en los lugares destinados a espectáculos públicos. La producción de estas infracciones lleva aparejada, junto a la imposición de sanciones pecuniarias, otras medidas complementarias para la corrección de las anomalías observadas, en orden a garantizar las condiciones mínimas exigibles de seguridad y salubridad públicas, tales como la suspensión en el ejercicio de las actividades

comerciales o de servicios, que no comporta carácter sancionador por sí misma, o la retirada de animales, si se hubiese producido un reiterado incumplimiento de las normas de seguridad, salubridad y medioambientales.

Finalmente, recordar que, como dispone el artículo 3, la vigilancia del cumplimiento de esta Ordenanza queda atribuida a la Policía Local y al Instituto Municipal de Salud Pública, sin perjuicio de las competencias que cualquier otro Servicio tuviera en relación con la instrucción del oportuno expediente.

OCTAVA.- Falta de actuación adecuada de las administraciones autonómica y municipal.

A lo largo de este escrito se han ido señalando algunos de los incumplimientos en los que las administraciones autonómica y municipal, competentes en esta materia, han incurrido, relativos a:

- Desajuste de la actividad ejercida con la previa licencia municipal y las condiciones que determinaron su otorgamiento, en las que para nada figura la autorización para mantener y exponer animales en el establecimiento.
- Falta de autorización por parte del Ayuntamiento para la tenencia de animales peligrosos.
- Exhibición pública de animales de especies protegidas sin ajustarse a lo dispuesto en convenios suscritos por España, que establecen unas condiciones adecuadas para la estancia de los animales, o en el caso de los pertenecientes a la fauna salvaje no especialmente protegidos, falta de alojamiento de acuerdo con las necesidades biológicas de las especies.
- Falta de inscripción en el censo municipal de animales salvajes que por sus especiales características puedan ser peligrosos para la salud o seguridad de las personas u otros animales.
- Presencia de animales en locales de espectáculos públicos, proscrita por la Ordenanza municipal, sin que parezca ser aplicable la excepción por la especial naturaleza de los mismos, al menos en lo relativo a los mamíferos y reptiles.
- Funcionamiento de la actividad sin disponer de autorización por parte del Departamento de Agricultura para la creación de núcleo zoológico, a pesar de haberlo solicitado así el interesado en su momento.

- Existencia de un espectáculo público que puede implicar crueldad o maltrato para los animales, con la especificación hecha anteriormente que se trata de un maltrato derivado de la inadecuación del espacio en el que se ubican.

Por personal de esta Institución se ha comprobado que actualmente no permanecen en el local algunos de los animales de mayor tamaño referenciados a lo largo del expediente (tigre, papión, iguana, mono capuchino, etc.), si bien se observa la inadecuación, de acuerdo con lo indicado en el informe veterinario de 20/05/02, de algunos otros, tales como el mono tití enjaulado, las serpientes sin ningún tipo de cobijo, el cocodrilo en un espacio insuficiente que únicamente le permite un pequeño movimiento o la tortuga, permanentemente flotando sin un lugar en el que apoyarse. Entendemos que debe corregirse la existencia de animales en estas condiciones y proporcionarles un hábitat mas conforme a las condiciones de las respectivas especies, debiendo considerarse además que su estancia allí no aporta nada al establecimiento y desmerece la valoración general del local que puede obtener la clientela a la vista de otras instalaciones como los acuarios, que si que se encuentran debidamente equipados y adecuados a las necesidades de los peces, como ya hizo constar el precitado informe veterinario.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto:

Primero.- Sugerir a la Diputación General de Aragón y al Ayuntamiento de Zaragoza que, en cumplimiento del deber de servicio a los intereses generales que la Constitución encomienda a la Administración Pública, y máxime cuando este interés general esté claro y determinado -como ocurre en el presente caso en que por parte de ambas instancias se coincide en la necesidad de poner fin a la situación de penosidad en que se encontraban algunos de los animales del bar en cuestión-, apliquen todos los medios legales que estén a su alcance para poner fin a la situación irregular detectada, evitando la inhibición a favor de la otra parte que en nada coadyuva a la solución del problema.

Segundo.- Sugerir a la Diputación General de Aragón y al Ayuntamiento de Zaragoza que, en ejercicio de las competencias que la Ley les asigna en su regulación de espectáculos públicos, funcionamiento de núcleos zoológicos, tenencia de animales peligrosos y exhibición de animales en espectáculos públicos, en los términos anteriormente señalados, giren

visita de inspección del establecimiento que nos ocupa para asegurar el cumplimiento de la normativa vigente en estas materias.

Tercero.- Sugerir a la Diputación General de Aragón y al Ayuntamiento de Zaragoza que, en ejercicio de las competencias que les confiere la nueva Ley 11/2003, de 19 de marzo, de protección animal en la Comunidad Autónoma de Aragón, adopten las medidas oportunas que, en este y en los demás supuestos que puedan producirse, se cumplan los objetivos de bienestar y correcta utilización de los animales que la norma recién aprobada preconiza.

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.

10 de Abril de 2003

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE